



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2020 - 2021

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Του Γεωργίου Ιωάννη Δαμίγκου
A.M.: 7340011220009

Η αχρεώστητη καταβολή στο Δημοσιονομικό Δίκαιο

Επιβλέποντες:

- α) Τσουρουφλής Ανδρέας, Επίκουρος Καθηγητής**
- β) Φορτσάκης Θεόδωρος, Καθηγητής**
- γ) Ηλιάδου Αικατερίνη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια**

Αθήνα, 04/10/2021

Copyright © *Δαμίγκος Γεώργιος*, 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Περιεχόμενα

| | |
|--|----|
| 1.Εισαγωγικές Παρατηρήσεις | 3 |
| 1.1 Εισαγωγή στην προβληματική – Η έννοια της αχρεώστητης καταβολής | 3 |
| 1.2 Η σημασία του ζητήματος των αχρεωστήτων καταβολών | 4 |
| 1.3 Συνοπτική παρουσίαση της προσέγγισης της μελέτης | 5 |
| 2.Η αχρεώστητη καταβολή εκ μέρους της Διοίκησης – Ο Δημοσιονομικός Καταλογισμός | 7 |
| 2.1 Παρουσίαση των βασικών εννοιών γύρω από τη διενέργεια δαπανών | 7 |
| 2.1.1. Ο δημόσιος διατάκτης..... | 7 |
| 2.1.2. Ο δημόσιος υπόλογος | 8 |
| 2.1.3. Η έννοια του συνευθυνόμενου | 11 |
| 2.1.4. Η έννοια του αχρεωστήτως λαβόντα | 12 |
| 2.1.5. Σχέση ευθύνης του λαβόντα με αυτή του δημόσιου υπόλογου και του συνευθυνόμενου | 13 |
| 2.2. Συνοπτικά η διαδικασία διενέργειας των δαπανών. | 14 |
| 2.3. Συνοπτικά ο κατασταλτικός έλεγχος των δημόσιων λογαριασμών. | 17 |
| 2.4. Το έλλειμμα | 19 |
| 2.4.1. Η έννοια του ελλείμματος..... | 19 |
| 2.4.2. Η σημασία διάκρισης του ελλείμματος σε ουσιαστικό και τυπικό | 21 |
| 2.5. Η καταλογιστική πράξη | 22 |
| 2.5.1. Έννοια και περιεχόμενο καταλογιστικής πράξης..... | 22 |
| 2.5.2. Καταλογιστική πράξη και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης | 23 |
| 2.5.3. Το ζήτημα της τοκοφορίας της καταλογιστικής πράξης | 26 |
| 2.5.4. Το ζήτημα της παραγραφής | 28 |
| 3.Οι Δημοσιονομικές Διορθώσεις | 30 |
| 3.1. Βασικές έννοιες σχετικές με τις δημοσιονομικές διορθώσεις | 30 |
| 3.2. Συνοπτικά η διαδικασία επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης | 32 |
| 3.3. Ειδικότερα θέματα από την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης | 36 |
| 3.3.1. Η ευθύνη του αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντα | 36 |
| 3.3.2. Ζητήματα παραγραφής..... | 36 |
| 4.Η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου | 38 |
| 4.1. Γενικά για τη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου | 38 |
| 4.2. Αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δημοσιονομικών καταλογισμών | 39 |
| 4.3. Αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δημοσιονομικών διορθώσεων | 41 |
| 4.4. Συνοπτικά τα βασικά ένδικα βοηθήματα και μέσα κατά των πράξεων καταλογισμού ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου | 44 |
| 4.4.1. Η Έφεση..... | 44 |
| 4.4.2. Η Αναθεώρηση | 46 |
| 4.4.3. Η Αναίρεση | 47 |
| 4.4.4. Η Ανακοπή εκτέλεσης | 48 |

| | |
|--|----|
| 5.Ειδικότερα ζητήματα σχετικά με τις δημοσιονομικές δίκες περί τον καταλογισμό αχρεωστήτως λαβόντων | 50 |
| 5.1. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στα πλαίσια μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού από το Ελεγκτικό Συνέδριο | 50 |
| 5.1.1. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού των δημοσίων υπολόγων. | 51 |
| 5.1.2. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων..... | 53 |
| 5.1.3. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικών διορθώσεων και πράξεων ανάκτησης | 56 |
| 5.2. Η εφαρμογή της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου | 61 |
| 5.2.1. Η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού και δημοσιονομικών διορθώσεων | 61 |
| 5.2.2. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης | 63 |
| 5.2.3. Νομολογιακά παραδείγματα | 64 |
| 5.3. Το ζήτημα του αδικαιολόγητου πλουτισμού | 67 |
| 5.3.1. Αδικαιολόγητος πλουτισμός και δημόσιοι υπόλογοι | 68 |
| 5.3.2. Αδικαιολόγητος πλουτισμός και αχρεωστήτως λαβόντες..... | 69 |
| 6.Συμπερασματικές παρατηρήσεις | 76 |
| 7.Βιβλιογραφία | 81 |

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

1.1 Εισαγωγή στην προβληματική – Η έννοια της αχρεώστητης καταβολής

Αναμφίβολα, την πρόσφατη χρονική περίοδο, εκκινώντας από την κορύφωση της δημοσιονομικής κρίσης, έχει τεθεί στο επίκεντρο του νομικού και μη ενδιαφέροντος, το ζήτημα των δημοσίων οικονομικών. Οι σχετικές προσπάθειες αύξησης των δημοσίων εσόδων αλλά και ταυτόχρονης μείωσης των δαπανών έχουν αναπόφευκτα φέρει στο προσκήνιο την ανάγκη ορθότερου ελέγχου και διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Στα πλαίσια αυτά, διαρκώς θεσπίζονται και εξελίσσονται μηχανισμοί και διαδικασίες που εξασφαλίζουν τόσο τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων¹, δηλαδή των προσώπων που διαχειρίζονται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., όσο και την συνετή διενέργεια δαπανών, στα πλαίσια της λεγόμενης αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης².

Άρρηκτα συνδεδεμένη με τα ανωτέρω ζητήματα, είναι η δυνατότητα της Διοίκησης να μπορεί, σε περίπτωση που εξακριβωθεί ότι ορισμένη δαπάνη διενεργήθηκε χωρίς να υφίσταται σχετική υποχρέωση, να ανακτά τα σχετικώς καταβληθέντα χρηματικά ποσά. Πρόκειται ουσιαστικά για το ζήτημα της αχρεώστητης καταβολής. «Αχρεώστητη» είναι η καταβολή που πραγματοποιείται για την απόσβεση ορισμένης υποχρέωσης του καταβάλλοντος, η οποία, όμως δεν υφίστατο, διότι ουδέποτε γεννήθηκε ή μεταγενεστερως (προ της καταβολής) αποσβέσθηκε ή διότι η καταβολή τελεί υπό αναβλητική αίρεση που δεν πληρώθηκε.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μια αναγκαία διάκριση. Το ζήτημα της αχρεώστητης καταβολής λειτουργεί αμφίδρομα. Φυσικά μια καταβολή μπορεί να πραγματοποιηθεί από τη Διοίκηση προς τους διοικούμενους χωρίς να υφίσταται σχετική υποχρέωση. Ωστόσο είναι δυνατόν να συμβαίνει και το αντίστροφο. Με άλλα λόγια οι διοικούμενοι να προβούν σε ορισμένη χρηματική καταβολή προς τη Διοίκηση, χωρίς ωστόσο να υφίσταται εντέλει η σχετική εκ του νόμου υποχρέωση³. Κατ' εξοχήν το εν λόγω ζήτημα ανακύπτει στα πλαίσια της φορολογίας (αχρεώστητη καταβολή φόρου). Στην προκειμένη περίπτωση, η σχετική εργασία δεν θα σταθεί ιδιαίτερα στον προβληματισμό των αχρεωστήτων καταβολών εκ μέρους των διοικουμένων, καθότι υπό το πρίσμα του δημοσιονομικού δικαίου, στο επίκεντρο της προσέγγισης τίθεται κατ' εξοχήν η περίπτωση των αχρεωστήτως διενεργηθέντων **δαπανών** εκ μέρους της Διοίκησης⁴. Ειδικότερα, οι διαδικασίες ελέγχου και διαπίστωσης ότι ορισμένη καταβολή έχει διενεργηθεί αχρεώστητα, ο καταλογισμός αυτών στον αχρεωστήτως λαβόντα, ιδίως με την έκδοση καταλογιστικής πράξης, και τέλος ορισμένα ειδικότερα ζητήματα που αφορούν ιδίως την άμυνα των διοικουμένων και την εφαρμογή από τα Δικαστήρια ορισμένων γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου (αρχή της αναλογικότητας, αρχή της χρηστής διοίκησης κλπ.) και τα οποία έχουν αναλυθεί σε μεγάλο βαθμό, από την ιδιαιτέρως πλούσια, στον τομέα αυτό, νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

¹ Σύμφωνα ειδικότερα με το άρθρο 150 παρ. 1 του Ν.4270/2014, «Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.»

² Η οποία αρχή αναλύεται στις επιμέρους αρχές α) της οικονομικότητας, β) της αποδοτικότητας, γ) της αποτελεσματικότητας. Βλ. αναλυτικά σε: Μπάμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 8η έκδοση, 2020, σελ. 83επ. Βλ. επίσης άρθρο 33 Ν.4270/2014

³ Βλ. άρθρο 140 Ν.4270/2014

⁴ Τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά εκ μέρους των διοικουμένων και επιστραφέντα, άλλωστε, κατατάσσονται με αρνητικό πρόσημο στα ετήσια έσοδα του δημόσιου φορέα.

Με βάση τα παραπάνω, **αχρεώστητη καταβολή** εκ μέρους της Διοίκησης, μπορούμε να ορίσουμε, την καταβολή δημοσίου χρήματος εν ευρεία εννοία προς ορισμένο πρόσωπο, η οποία (καταβολή) πραγματοποιήθηκε για την απόσβεση έναντι αυτού σχετικής υποχρέωσης, η οποία, όμως, δεν υφίστατο, διότι α) ουδέποτε γεννήθηκε ή β) μεταγενεστέρως (προ της καταβολής) αποσβέσθηκε ή γ) διότι η καταβολή τελεί υπό αναβλητική αίρεση μη πληρωθείσα⁵.

Αναγκαίως συνεχόμενη με την έννοια της αχρεώστητης καταβολής, είναι η έννοια του αχρεωστήτως λαβόντα. Με βάση τα ήδη εκτεθέντα, **αχρεωστήτως λαβών** θεωρείται⁶ επομένως «το πρόσωπο που λαμβάνει στην κατοχή του δημόσιο χρήμα για την απόσβεση έναντι αυτού υποχρέωσης του κράτους, η οποία όμως δεν υφίσταται καθώς ουδέποτε γεννήθηκε ή μεταγενέστερα (και προ της καταβολής) αποσβέσθηκε ή η καταβολή του χρηματικού αυτού ποσού τελεί υπό αναβλητική αίρεση η οποία όμως δεν έχει πληρωθεί.» Στην παρούσα μελέτη, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις καταλογιστικές⁷ πράξεις που εκδίδονται σε βάρος των αχρεωστήτως λαβόντων, προκειμένου να αναλυθεί επαρκώς η αντιμετώπιση αυτών από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

1.2 Η σημασία του ζητήματος των αχρεωστήτων καταβολών

Αναζητώντας την αξία που έχει η ενασχόληση με το ζήτημα των αχρεωστήτων καταβολών, καθίσταται σαφής η σημασία αυτού ιδίως λόγω της ανάγκης εξισορρόπησης των υφιστάμενων αντικρουόμενων συμφερόντων. Αφενός πρωταρχικός λόγος θέσπισης των διαδικασιών ανάκτησης των αχρεωστήτων καταβολών εκ μέρους του Δημοσίου είναι προφανώς η ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων του κράτους. Σε μεγάλο βαθμό αυτή επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη σε πολλές περιπτώσεις περισσότερων του ενός εις ολόκληρον ευθυνόμενων για την αποκατάσταση του ελλείμματος στα κρατικά ταμεία. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του καταλογισμού του δημιουργηθέντος ελλείμματος τόσο στον δημόσιο υπόλογο όσο και στον αχρεωστήτως λαβόντα. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή προστασία για τη Διοίκηση, αποκτώντας πολλαπλές πηγές ανάκτησης του χρηματικού ποσού.

Ωστόσο δεν είναι μονάχα τα συμφέροντα της Διοίκησης που πρέπει να εξεταστούν και να ληφθούν υπόψιν. Πράγματι, πολλές φορές υφίσταται ανάγκη προστασίας των διοικουμένων που είχαν λάβει μια αχρεώστητη πληρωμή. Ιδίως σε περιπτώσεις περιοδικών καταβολών (π.χ. συντάξεις), ή ποσών που έχουν καταβληθεί πριν από μεγάλο χρονικό διάστημα, τίθενται αναπόφευκτα ζητήματα ασφάλειας δικαίου αλλά και ανάγκης να προστατευθεί η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των διοικουμένων ότι η καταβολή που είχε πραγματοποιηθεί ήταν νόμιμη, εφόσον μια τέτοια πεποίθηση όντως δικαιολογείται. Γι' αυτό άλλωστε όπως θα παρουσιαστεί και παρακάτω, μεγάλη σημασία έχει το ζήτημα της ακύρωσης πράξεων καταλογισμού κατά του αχρεωστήτως λαβόντα, στα πλαίσια της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, όταν αναζητείται η επιστροφή της αχρεώστητης καταβολής μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, στο οποίο είχε δημιουργηθεί στον διοικούμενο η σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι είναι πράγματι

⁵ Βλ. χαρακτηριστικά σε Μπάρμπας ό.π., σελ. 149επ. Βλ. επίσης σε: Κονόμης Κώστας, Αναφυόμενα ζητήματα κατά την εκδίκαση από το Ελεγκτικό Συνέδριο των διαφορών από καταλογισμούς αχρεωστήτως λαβόντων. http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/konomis_2019.pdf

⁶ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 149

⁷ Η έννοια της καταλογιστικής πράξης αναλύεται εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο

δικαιούχος του εν λόγω ποσού, και η επιστροφή του οποίου ποσού θα έθετε υπό άμεση διακινδύνευση τα μέσα διαβίωσης αυτού και της οικογένειάς του⁸. Άλλωστε δεν είναι τυχαίο ότι στον πρόσφατο οργανικό νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ν.4820/2021), ρητά⁹ πλέον προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής, από τα αρμόδια όργανα του ΕλΣυν, μειωμένου ποσού καταλογισμού στον αχρεωστήτως λαβόντα επί τη βάση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι ζητήματα αχρεώστητης καταβολής επηρεάζουν όχι μόνο τους αχρεωστήτως λαβόντες, αλλά και πρόσωπα που μετέχουν των διαδικασιών διενέργειας δαπανών, όπως είναι ιδίως οι δημόσιοι υπόλογοι και λοιποί συνευθυνόμενοι. Κι αυτό καθότι δεν είναι σπάνιο να καταλογιστεί σε βάρος ενός τέτοιου προσώπου ένα υψηλό ποσό, που αφορά κάποια αχρεώστητη καταβολή. Πρέπει έτσι να καθίσταται δυνατόν αν τυχόν η Διοίκηση στραφεί κατά του υπολόγου ώστε να ικανοποιηθεί, να μπορεί αυτός με τη σειρά του να στραφεί κατά του αχρεωστήτως λαβόντα για το σχετικό ποσό¹⁰.

1.3 Συνοπτική παρουσίαση της προσέγγισης της μελέτης

Έχοντας ήδη εκθέσει σε έναν πρώτο βαθμό την έννοια της αχρεώστητης καταβολής και γιατί αυτή ενδιαφέρει από πλευράς Δημοσιονομικού Δικαίου, θα επιχειρηθεί αρχικά να διασαφηνιστούν ορισμένες βασικές έννοιες γύρω από την ευρύτερη προβληματική του ελέγχου των κρατικών δαπανών. Έτσι θα προσεγγιστούν διάφορες έννοιες όπως ο **διατάκτης**¹¹, δηλαδή το όργανο που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του και το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του, ο **δημόσιος υπόλογος**, ενώ θα αναλυθεί εκτενέστερα και η έννοια του **αχρεωστήτως λαβόντα**.

Στα πλαίσια αυτά, θα παρουσιαστεί συνοπτικά η διαδικασία διενέργειας μιας δαπάνης, από το στάδιο ανάληψης αυτής, στη διενέργεια αυτής, και στα διάφορα στάδια στα οποία πραγματοποιείται έλεγχος της διενεργηθείσας δαπάνης από τα εκάστοτε αρμόδια ελεγκτικά όργανα, όπως είναι ενδεικτικά, ο διατάκτης, οι οικονομικοί επιθεωρητές¹², οι Προϊστάμενοι των Δ.Ο.Υ.¹³, αλλά και τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί άλλωστε στην έννοια του **ελλείμματος**, η οποία και αποτελεί τη βάση έκδοσης της καταλογιστικής πράξης στα πλαίσια του δημοσιονομικού καταλογισμού.

Στη συνέχεια θα ακολουθήσει εκτενής ανάλυση του ζητήματος της **καταλογιστικής πράξης**, με την οποία ακριβώς διοικητική πράξη καθίσταται ο αχρεωστήτως λαβών υπόχρεος να αποδώσει στη Διοίκηση τη σχετική αχρεωστήτως εισπραχθείσα χρηματική παροχή. Θα εξεταστεί το περιεχόμενο που έχει αυτή, καθώς και ειδικότερα θέματα που σχετίζονται με αυτή, όπως είναι η παραγραφή του δικαιώματος της διοίκησης να εκδώσει καταλογιστική πράξη, η παραγραφή του δικαιώματος είσπραξης των σχετικών καταλογισθέντων ποσών κλπ.

⁸ Βλ. Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 152-153

⁹ Άρθρο 150 παρ. 7 Ν. 4820/2021

¹⁰ Έτσι στο άρθρο 152 παρ. 6 του Ν.4270/2014.

¹¹ Άρθρα 65επ. Ν.4270/2014

¹² Βλ. Άρθρο 150 παρ. 3 περ. α του Ν.4270/2014

¹³ Άρθρο 88 Ν. 4270/2014

Ιδιαίτερη ανάλυση θα πραγματοποιηθεί για τις λεγόμενες **δημοσιονομικές διορθώσεις**, δηλαδή τις περιπτώσεις ακύρωσης και ανάκτησης δημόσιας χρηματοδότησης, λόγω παράβασης των όρων της, οι οποίες επιβάλλονται, κατά κανόνα, ως αποτέλεσμα δημοσιονομικού ελέγχου στις χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁴.

Έχοντας εκθέσει το διαδικαστικό πλαίσιο γύρω από τον καταλογισμό των αχρεώστητων καταβολών θα ακολουθήσει στη συνέχεια εκτενής μελέτη ορισμένων επιμέρους ζητημάτων ιδίως μέσα από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο επίκεντρο θα βρεθεί το ζήτημα της εφαρμογής της **αρχής της αναλογικότητας** στις δίκες περί τον καταλογισμό, και ιδίως τα κριτήρια τα οποία το Δικαστήριο εφαρμόζει προκειμένου να μειώσει όταν κρίνει απαραίτητο το ύψος του καταλογισθέντος ποσού. Για το λόγο αυτό θα παρατεθούν και ορισμένες σχετικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκειμένου να σκιαγραφηθεί η λογική και η επακόλουθη κρίση της νομολογίας επί των σχετικών θεμάτων. Άλλωστε όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, θα εξεταστούν και ειδικότερα ζητήματα που άπτονται της **αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης** και της **αρχής της χρηστής διοίκησης**, ώστε να εντοπιστεί σε ποιες περιπτώσεις το Δικαστήριο μειώνει το ποσό του καταλογισμού ή και κατά περίπτωση ακυρώνει πλήρως τη σχετική καταλογιστική πράξη.

Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή θα δοθεί στην περίπτωση επίκλησης ένστασης **αδικαιολόγητου πλουτισμού** από τους αχρεωστήτως λαβόντες, με συνηθέστερη περίπτωση, αυτή των ανακλήσεων προσλήψεων υπαλλήλων (για κάποια παρανομία που είχαν διαπράξει π.χ. κατά τη διαδικασία πρόσληψης) και τον καταλογισμό σε αυτούς των ποσών που είχαν λάβει ενώ πράγματι παρείχαν υπηρεσίες, αλλά και την περίπτωση των έκπτωτων υπαλλήλων που συνεχίζουν να παρέχουν εργασία. Θα εξεταστούν έτσι οι θέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα νομικά εμπόδια που εγείρονται ως προς τη δυνατότητα επίκλησης αδικαιολόγητου πλουτισμού, ενώ θα παρουσιαστούν και οι σχετικές υπάρχουσες θέσεις της μειοψηφίας.

Με βάση όλα τα παραπάνω αναλυθέντα ζητήματα, θα επιχειρηθεί η εξαγωγή συμπερασμάτων πάνω στα κρισιμότερα ζητήματα της αχρεώστητης καταβολής στο Δημοσιονομικό Δίκαιο, με έμφαση ιδίως στην ανάγκη εξισορρόπησης των συμφερόντων των εμπλεκόμενων πλευρών.

¹⁴ Βλ. σε Καρακώιδας Αθανάσιος, Δημοσιονομικοί καταλογισμοί και δημοσιονομικές διορθώσεις. Δρόμοι παράλληλοι ή τεμνόμενοι; Πηγή: <https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/karaikodas.pdf>

2. Η αχρεώστητη καταβολή εκ μέρους της Διοίκησης – Ο Δημοσιονομικός Καταλογισμός

2.1 Παρουσίαση των βασικών εννοιών γύρω από τη διενέργεια δαπανών

Προκειμένου να παρουσιαστεί πλήρως η θεματική γύρω από τα ζητήματα της αχρεώστητης καταβολής, κρίνεται ορθότερο να παρουσιαστούν αρχικά τα βασικότερα όργανα και πρόσωπα που μετέχουν στη διαδικασία διενέργειας μιας δαπάνης. Ειδικότερα θα παρουσιαστούν οι έννοιες του διατάκτη, του δημοσίου υπολόγου, των συνευθυνόμενων προσώπων, ενώ ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην ανάλυση της έννοιας του αχρεωστήτως λαβόντα, μέσα και από την παρουσίαση περιπτώσεων που έχουν απασχολήσει τη νομολογία των δικαστηρίων.

2.1.1. Ο δημόσιος διατάκτης

Ως διατάκτες ορίζονται¹⁵, τα δημόσια όργανα, διορισμένα ή εκλεγμένα, που είναι αρμόδια να αποφασίζουν την πραγματοποίηση μιας δαπάνης του κρατικού προϋπολογισμού, να υπολογίζουν το ακριβές ύψος αυτής σε βάρος της αντίστοιχης πιστώσεως και να διατάσσουν την καταβολή της δαπάνης. Πρόκειται ουσιαστικά για τα όργανα που αποφασίζουν για τη διενέργεια ή μη των δαπανών, για τον χρόνο που θα πραγματοποιηθούν και για το ύψος αυτών. Τα καθήκοντα του διατάκτη είναι δευτερεύοντα σε σχέση με τα κύρια καθήκοντα που κατέχει το εν λόγω όργανο. Ο λόγος είναι ότι το σχετικό όργανο είναι κατά κανόνα το προϊστάμενο όργανο μιας δημόσιας υπηρεσίας που είναι αρμόδιο να λαμβάνει αποφάσεις¹⁶.

Η έννοια του διατάκτη παρουσιάζεται στον ισχύοντα νόμο του δημοσίου λογιστικού (Ν.4270/2014) στο άρθρο 65 παρ. 1. Σύμφωνα με αυτό, «*Διατάκτης κάθε Υπουργείου, ορίζεται ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του οικείου Υπουργείου στις περιπτώσεις που αυτός υπάρχει ή ο Υπουργός στις λοιπές περιπτώσεις ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Κύριος διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του, ακολουθώντας τη διαδικασία των άρθρων 66, 67 και 79. Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη με επιτροπικό ένταλμα. Ο ορισμός δευτερεύοντος διατάκτη διενεργείται με απόφαση του κύριου διατάκτη.*»

Από την διατύπωση του άρθρου προκύπτει ότι η βασικότερη διάκριση των διατακτών είναι αυτή μεταξύ του κύριου και του δευτερεύοντα διατάκτη με βάση τα εκεί οριζόμενα. Αυτό που αξίζει να αναφερθεί σχετικά με τον διατάκτη, είναι ότι η μοναδική αρμοδιότητα που δεν έχει

¹⁵ Βλ. σε Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 137επ. με περαιτέρω παραπομπές σε: Gaudemet P. – M., Molinier J., Finances Publiques, 1989

¹⁶ Έτσι Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ 138

είναι αυτή της διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων¹⁷, η οποία αρμοδιότητα ανήκει ακριβώς στους υπολόγους. Άλλωστε υφίσταται ασυμβίβαστο¹⁸ μεταξύ των ιδιοτήτων του υπολόγου και του διατάκτη, με τον δεύτερο να ευθύνεται κανονικά ως υπόλογος σε περίπτωση που αναμιχθεί στη διαχείριση των δημοσίων χρημάτων. Ο λόγος για τη θέσπιση ενός τέτοιου ασυμβίβαστου είναι διττός. Αφενός εξασφαλίζεται καλύτερος καταμερισμός των καθηκόντων με τον επιμερισμό των αρμοδιοτήτων σε δύο διακριτά όργανα. Αφετέρου διασφαλίζεται η ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος μέσα από τον αμοιβαίο έλεγχο των δύο οργάνων, η αποφυγή καταχρήσεων και εν γένει η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

2.1.2. Ο δημόσιος υπόλογος

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον στην παρούσα μελέτη, παρουσιάζει η έννοια του δημοσίου υπολόγου. Σύμφωνα με το άρθρο 150 παρ. 1 του Ν.4270/2014¹⁹, «*Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.*» Πρόκειται ουσιαστικά, για τους εντεταλμένους την είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α. (**de jure υπόλογοι**), για όσους με οποιονδήποτε τρόπο, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται δημόσια χρήματα, αξίες ή υλικά (**de facto υπόλογοι**), αλλά και κάθε άλλο πρόσωπο που εξαιτίας της φύσης των υπηρεσιακών του καθηκόντων θεωρείται από ειδική διάταξη νόμου ως δημόσιος υπόλογος (**ex lege υπόλογοι**)²⁰.

Στον πρόσφατο Ν.4820/2021 πραγματοποιείται μια εκτενής κατηγοριοποίηση των δημοσίων υπολόγων μέσω του άρθρου 142 σύμφωνα με το οποίο, *1. Για τα υλικά ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης ευθύνονται οι υπόλογοι οι οποίοι είχαν αναλάβει τη φύλαξη, αντιστοίχως, των χρημάτων, αξιών ή του υλικού που ελλείπουν. 2. Για ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής χρημάτων ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη ευθύνονται: (α) ο ταμίας που πραγματοποίησε την παράτυπη πληρωμή, αν όφειλε, λόγω των καθηκόντων του, όπως ορίζεται ειδικώς στον νόμο, να διαπιστώσει το παράτυπο της πληρωμής, (β) ο διαχειριστής χαρτοφυλακίου ή υλικού, υπόλογος για τη φύλαξη αυτών, αν τα διέθεσε χωρίς την τήρηση των ειδικών καθηκόντων του, (γ) ο εκκαθαριστής και ο εντολέας της πληρωμής και οι αντίστοιχοι προς αυτούς επί διαχείρισης αξιών ή υλικού, λόγω σφαλμάτων κατά την εκκαθάριση ή την εντολή που υπάγονταν στη σφαίρα της δικής τους ευθύνης. 3. Ευθύνη κατά τις παρ. 1 και 2 υπέχει και όποιος διενήργησε τις πράξεις αυτές χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση.*

Κυριότερο στοιχείο του οργάνου που χαρακτηρίζεται ως δημόσιος υπόλογος αποτελεί η **διαχείριση** δημοσίου χρήματος, αξιών ή υλικού, ανεξάρτητα αν είχε τη σχετική εξουσιοδότηση να το πράξει. Η ύπαρξη σχετικής εξουσιοδότησης είναι αυτό το στοιχείο που διακρίνει τις διάφορες κατηγορίες των δημοσίων υπολόγων μεταξύ τους. Στον αντίποδα, δεν αποκτούν την ιδιότητα του υπολόγου πρόσωπα επ ευκαιρία άσκησης φυσικής εξουσίας πάνω σε δημόσια χρήματα και υλικά εφόσον οι σχετικές ενέργειες τους δεν συνιστούν πράξη διαχείρισης. Στην έννοια της διαχείρισης εντάσσουμε έτσι ορθότερα ιδίως την **κτήση, χρήση, κατοχή, φύλαξη, απογραφή, είσπραξη, τήρηση λογαριασμών κλπ. δημοσίου χρήματος, αξιών και υλικού.**

¹⁷ Βλ. Μπάρμπας, ό.π., σελ. 139

¹⁸ Άρθρο 65 παρ. 3 Ν.4270/2014

¹⁹ Βλ. επίσης 98 παρ. 1 Σ., αρ. 38 Ν. 4129/2013, αρ. 142 Ν.4820/2021 κλπ.

²⁰ Έτσι η σχετική διάκριση των δημοσίων υπολόγων με βάση την ΕλΣυν 3442/2009. Πηγή: ΝΟΜΟΣ

Σε αντίθεση με τον δημόσιο διατάκτη, το έργο του υπολόγου, ήτοι η ως άνω διαχείριση δημοσίου χρήματος, αποτελεί κατά κανόνα το αποκλειστικό και κύριο έργο τους²¹, και όχι απλά παρεπόμενο της οργανικής τους ιδιότητας. Όπως μάλιστα θα δούμε παρακάτω, ο δημόσιος υπόλογος είναι αυτός που κατόπιν εντολής του διατάκτη προχωρά στην καταβολή της δαπάνης προβαίνοντας κατά περίπτωση σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης (93 ΝΔΛ), ενώ λογοδοτεί για τους σχετικούς λογαριασμούς (προς Οικονομικούς Επιθεωρητές, τον οικείο διατάκτη, το ΕλΣυν κλπ.)

Κατ' επέκταση, το σύνολο των προσώπων που ασκούν διαχείριση κατά τα ανωτέρω, αποκτούν την ιδιότητα του υπολόγου, καθίστανται υπόχρεοι λογοδοσίας και είναι δυνατόν να εκδοθεί εις βάρος τους σχετική καταλογιστική πράξη σε περίπτωση που προκύψει έλλειμμα στα πλαίσια της διαχειριστικής τους δράσης. Μάλιστα, σύμφωνα²² με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν απαλλάσσεται των ευθυνών του κάποιο πρόσωπο που έδρασε ως εν τοις πράγμασι (de facto) ακόμη κι αν υφίσταται παράλληλα κάποιο πρόσωπο εκ του νόμου ευθυνόμενο (de jure), καθότι όπως εκτέθηκε, κρίσιμο στοιχείο αποτελεί ακριβώς η διαχείριση, ανεξαρτήτως νομιμοποίησης.

Για να γίνει πιο κατανοητή η έννοια του δημοσίου υπολόγου, χρήσιμο είναι να παρατεθούν ορισμένα σχετικά παραδείγματα.

- Οι άμισθοι υποθηκοφύλακες είναι δημόσιοι υπόλογοι, καθώς τα σχετικά δικαιώματα από τα άμισθα Υποθηκοφυλακεία αποτελούν έσοδα του κράτους²³.
- Ο υπάλληλος της Δ.Ο.Υ., εφόσον διενεργεί εισπράξεις εσόδων και πληρωμές δαπανών έχει την ιδιότητα του υπολόγου.
- Τα μέλη συλλογικών οργάνων διοίκησης Ν.Π.Δ.Δ., είτε διότι διοικούν και διαχειρίζονται την κινητή και ακίνητη περιουσία του νομικού προσώπου, είτε διότι καταρτίζουν και εκτελούν τον προϋπολογισμό²⁴.
- Ο Δήμαρχος όταν διαχειρίζεται, τοις πράγμασι, χρήματα του Δήμου, εισπράττοντας έσοδα ή διενεργώντας πληρωμές δαπανών, καθίσταται de facto υπόλογος²⁵.
- Στις περιπτώσεις πολεμικών συρράξεων, εφόσον σκοτωθεί ο αξιωματικός της μονάδας που είναι αρμόδιος για τη διαχείριση του πολεμικού υλικού, καθίσταται υπόλογος (de facto καθώς δεν έχει σχετική ρητή εξουσιοδότηση) ο αμέσως επόμενος σε βαθμό αξιωματικός, ή οποιοσδήποτε άλλος εμπλακεί στη διαχείριση (όχι απλή κατοχή) του σχετικού υλικού²⁶.

Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται περαιτέρω με βάση α) το όργανο στο οποίο λογοδοτούν και β) με βάση το αντικείμενο της υπηρεσίας τους. Όσον αφορά τη διάκριση βάσει των οργάνων στο οποίο λογοδοτούν, οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε κύριους και δευτερεύοντες. Κύριοι υπόλογοι είναι αυτοί οι οποίοι υποβάλλουν τους λογαριασμούς τους απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων υπολόγων, αποτελούν όπως αναφέρεται²⁷, οι υπόλογοι των Δ.Ο.Υ., οι υπόλογοι συμψηφισμών, οι υπόλογοι χρηματικών ενταλμάτων

²¹ Βλ. Μπάρμπας, ό.π., σελ. 141

²² Βλ. σε Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 141.

²³ Βλ. σε Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 111

²⁴ Βλ. σε Μαυρίδης Σ., Δημόσιο χρήμα, υπόλογοι και ελεγκτικού μηχανισμοί: ο κατασταλτικός έλεγχος βήμα προς βήμα, Διοικητική Δίκη, 4 (2016), σελ. 490

²⁵ Βλ. σε Μπάρμπας Ν., ό.π.

²⁶ Βλ. σε Μπάρμπας Ν., ό.π.

²⁷ Μαυρίδης, ό.π., σελ. 490, Μπάρμπας, ό.π., σελ. 145

προπληρωμής και προσωρινών χρηματικών ενταλμάτων, οι ταμίες λόγω της φύσεως των καθηκόντων τους, καθώς και οι στρατιωτικοί ταμίες και διαχειριστές υλικού ενόπλων δυνάμεων. Στον αντίποδα, δευτερεύοντες είναι οι υπόλογοι που δεν υποβάλουν απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο τους λογαριασμούς διαχείρισης, αλλά τους υποβάλλουν στους κύριους δημόσιους υπόλογους. Τέτοιοι είναι οι βοηθοί διαχειριστές των Δ.Ο.Υ., οι υποταμίες των μονάδων κλπ. Όπως παρατηρείται²⁸, τα καθήκοντα των δευτερευόντων υπολόγων είναι επιβοηθητικά σε σχέση με αυτά των κυρίων υπολόγων.

Όσον αφορά τη διάκριση των υπολόγων με βάση το αντικείμενο της υπηρεσίας τους, αυτή προκύπτει ρητά από το άρθρο 150 παρ. 2 του Ν.4270/2014, σύμφωνα με το οποίο, « Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε: α. Υπόλογους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών. β. Διαχειριστές πάγιων προκαταβολών. γ. Εφοριακούς και τελωνειακούς υπολόγους. δ. Ειδικούς ταμίες. ε. Υπόλογους Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α.. στ. Διαχειριστές έργων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

Τέλος, όσον αφορά την ευθύνη των δημοσίων υπολόγων, καθιερώνεται κατά βάση ένα είδος νόθου αντικειμενικής ευθύνης²⁹, με τον υπόλογο, σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος να ευθύνεται για κάθε πταίσμα του και να απαλλάσσεται μόνο εάν αποδείξει ότι δεν είχε καμίας μορφής υπαιτιότητα στη δημιουργία του ελλείμματος³⁰. Προσφάτως, με τον Ν.4820/2021 εισήχθη **μερική εξαίρεση** από τον ως άνω κανόνα της νόθου αντικειμενικής ευθύνης. Σύμφωνα έτσι με το άρθρο 144 παρ. 2, κατ' αρχήν, *«Η υπαιτιότητα τεκμαίρεται μαχητά στις περιπτώσεις έλλειψης ή απώλειας χρημάτων, αξιών ή υλικού ή επί εσφαλμένης καταμέτρησης αυτών που οδήγησε σε δημιουργία ελλείμματος»*. Το σύστημα της νόθου αντικειμενικής ευθύνης διατηρείται πλέον ουσιαστικά για την περίπτωση ιδίως της έλλειψης χρημάτων (κατά βάση ουσιαστικό έλλειμμα). Ρητά άλλωστε και η αιτιολογική έκθεση του άρθρου 144 αναγνωρίζει ότι το κρατούν μέχρι σήμερα σύστημα της **νόθου αντικειμενικής ευθύνης**, σύμφωνα με το οποίο η υπαιτιότητα του υπευθύνου προσώπου τεκμαίρεται, εξακολουθεί να ισχύει μόνο στις περιπτώσεις έλλειψης ή απώλειας χρημάτων, αξιών ή υλικού ή επί εσφαλμένης καταμέτρησης αυτών, που οδήγησε σε δημιουργία ελλείμματος. Στον αντίποδα, *οι εκκαθαριστές και οι εντολείς πληρωμής, των οποίων η ευθύνη καθίσταται υποκειμενική, ευθύνονται μόνο αν προέβησαν σε εκκαθάριση και εντολή πληρωμής, αντίστοιχα, χωρίς να υφίσταται σχετική πίστωση. Η ευθύνη τους επεκτείνεται και στην περίπτωση της εκτέλεσης μη νόμιμης απόφασης νομικής δέσμευσης, μόνον όμως εφόσον η τελευταία κείται προδήλως εκτός των αρμοδιοτήτων του οργάνου που την έλαβε. Τα ίδια πρόσωπα δεν ευθύνονται αν στήριζαν την εκκαθάριση ή την εντολή πληρωμής σε βεβαιώσεις αρμόδιων οργάνων στις οποίες διαπιστώνεται η συνδρομή των πραγματικών προϋποθέσεων διενέργειας της δαπάνης (π.χ. σε πρωτόκολλα ή βεβαιώσεις παραλαβής έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, προερχόμενα από τις οικείες επιτροπές). Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, όπου υφίσταται ευθύνη για κάθε πταίσμα, δηλαδή και για ελαφρά αμέλεια, ορίζεται ρητά ότι αυτή δεν συντρέχει, εφόσον το πρόσωπο τήρησε τους κανόνες προστασίας του δημόσιου αγαθού ή απέκλινε από την τήρησή τους δικαιολογημένα. Ειδικά τα πρόσωπα που έλαβαν μη νόμιμη απόφαση νομικής δέσμευσης, η οποία εκτελέστηκε, ευθύνονται μόνο αν ενήργησαν με δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ωστόσο, ορίζεται ρητά ότι δεν συντρέχει βαρεία αμέλεια και άρα δεν καθιερύεται αντίστοιχη ευθύνη, όταν η απόφαση νομικής δέσμευσης στηρίζεται σε υποστηρίξιμη ερμηνεία του νόμου ή σε πλάνη περί τα πράγματα που δεν είναι πρόδηλη ή σε νομικό χαρακτηρισμό που δεν είναι προφανώς εσφαλμένος. Στα πρόσωπα αυτά*

²⁸ Μαυρίδης, ό.π., σελ. 490, Μπάμπας, ό.π., σελ. 145

²⁹ Ρητά στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4820/2021 (Άρθρο 144)

³⁰ Μαυρίδης, ό.π., σελ. 491

περιλαμβάνονται και τα μέλη συλλογικών οργάνων της διοίκησης, λ. χ. διοικητικά ή δημοτικά συμβούλια.

Η ιδιαίτερα εκτενής διατύπωση του άρθρου 144 και της σχετικής αιτιολογικής έκθεσης, συμβάλλει στο να παρέχει αναλυτικές διευκρινίσεις για το ισχύον πλέον καθεστώς σχετικά με την ευθύνη των δημοσίων υπολόγων και των συνευθυνόμενων. Μάλιστα, σε περίπτωση τυχόν υπάρχουσας αντίθετης ρύθμισης όσον αφορά την ευθύνη των δημοσίων υπολόγων (π.χ. στον νόμο για το Δημόσιο Λογιστικό – Ν.4270/2014), κατ' ορθότερη ερμηνεία θα πρέπει να υπερισχύσει η ρύθμιση του Ν.4820/2021, ως ρύθμιση νεότερου νόμου.

2.1.3. Η έννοια του συνευθυνόμενου

Με το **άρθρο 143 του Ν.4820/2021** παρέχεται πλέον ρητά **ορισμός του συνευθυνόμενου προσώπου**. Έτσι, «*Συνευθυνόμενοι στην πρόκληση του ελλείμματος θεωρούνται τα πρόσωπα που, λόγω των αρμοδιοτήτων τους ή της ανάμειξής τους με οποιονδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία, συντέλεσαν αποφασιστικά στην πρόκληση του ελλείμματος.*» Με την ως άνω διάταξη³¹, αποτυπώνεται νομοθετικά η έννοια του συνευθυνόμενου στην πρόκληση του ελλείμματος, όπως πάγια την δέχεται η νομολογία (ΕλΣυν Ολ. 2443, 2444/2007, 859/1990, 2325/2012 κ.ά.). Έτσι, οι συνευθυνόμενοι δεν είναι δημόσιοι υπόλογοι, ούτε μπορούν να χαρακτηριστούν de facto υπόλογοι, αλλά αναμείχθηκαν στη διαχειριστική διαδικασία και η ανάμειξη τους αυτή τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με το διαπιστούμενο έλλειμμα³². Πρόκειται κατά κανόνα για υπαλλήλους, η διοικητική αρμοδιότητα των οποίων (ακόμη κι αν ασκείται καταχρηστικά), επενεργεί αποφασιστικά στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος³³ και στην επακόλουθη δημιουργία του ελλείμματος.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ευθύνη των συνευθυνόμενων προσώπων καθορίζεται στο άρθρο 144 του Ν.4820/2021, και αφορά κατ' αρχήν κάθε πταίσμα τους το οποίο συνέβαλε στη δημιουργία του ελλείμματος. Κατά τα λοιπά, όσον αφορά το βάρος απόδειξης, πρέπει να δεχτούμε ότι πλέον ισχύουν αντίστοιχα τα ήδη εκτεθέντα ανωτέρω για τους δημοσίους υπολόγους.

Αναζητώντας μέσα από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιπτώσεις συνευθυνόμενων προσώπων, μπορούμε να αναφέρουμε:

- Προϊστάμενη Τμήματος Φορολογίας Εισοδήματος Δ.Ο.Υ. που κατάρτιζε πλαστούς τίτλους πληρωμής επιστρεφόμενων ποσών φόρου εισοδήματος³⁴.
- Υπάλληλο πολεοδομίας ο οποίος συνέτασσε πλαστές μισθοδοτικές καταστάσεις και καταβάλλονταν αχρεωστήτως ποσά σε υπαλλήλους³⁵
- Μέλη των επιτροπών παραλαβής προμηθειών των Ο.Τ.Α.³⁶
- Προϊστάμενος Γραμματείας Γενικής Διεύθυνσης, που είχε αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, να καταρτίζει σχέδια Υπουργικών Αποφάσεων πρόσληψης υπαλλήλων και να φυλάσσει τις πρωτότυπες Υπουργικές Αποφάσεις μετά την υπογραφή τους από τα αρμόδια όργανα,

³¹ Βλ. σχετικά αιτιολογική έκθεση αρ. 143 Ν.4820/2021

³² Βλ. σε Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 112

³³ Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 112

³⁴ Βλ. σε Μαυρίδης, ό.π., σελ. 491, ΕλΣυν 2383/2013

³⁵ ΕλΣυν 1456/2008

³⁶ Μπάμπας, ό.π., σελ. 144

πλαστογράφησε Υπουργικές Αποφάσεις πρόσληψης, προσθέτοντας τα ονόματα 48 άλλων προσώπων και με βάση αυτές καταβλήθηκαν σε αυτά αχρεώστητες αποδοχές³⁷.

2.1.4. Η έννοια του αχρεωστήτως λαβόντα

Η βασικότερη έννοια με την οποία θα ασχοληθούμε σε θεωρητικό επίπεδο στην παρούσα μελέτη, είναι η έννοια του αχρεωστήτως λαβόντα. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, **αχρεωστήτως λαβών** θεωρείται «*το πρόσωπο που λαμβάνει στην κατοχή του δημόσιο χρήμα για την απόσβεση έναντι αυτού υποχρέωσης του κράτους, η οποία όμως δεν υφίσταται καθώς ουδέποτε γεννήθηκε ή μεταγενέστερα (και προ της καταβολής) αποσβέσθηκε ή η καταβολή του χρηματικού αυτού ποσού τελεί υπό αναβλητική αίρεση η οποία όμως δεν έχει πληρωθεί.*»

Όπως θα δούμε στη συνέχεια, μολοντί ο αχρεωστήτως λαβών δεν αποτελεί υπόλογο υπόχρεο προς απόδοση λογαριασμού (άμεσα ή έμμεσα) προς το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει η εκδίκαση του συνόλου των διαφορών που ανακύπτουν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, συνεπώς και οι διαφορές από καταλογισμούς σε αχρεωστήτως λαβόντες υπάγονται στην αυτή δικαιοδοσία.

Αναζητώντας το μέτρο ευθύνης των αχρεωστήτως λαβόντων, υπό εξέταση τίθενται οι διατάξεις του άρθρου 152 παρ. 4 του Ν.4270/2014 και η πιο πρόσφατη του άρθρου 148 του Ν.4820/2021. Σύμφωνα με τη σχετική διάταξη του Ν.Δ.Λ., «Στις περιπτώσεις **πληρωμής μη νόμιμων δαπανών** καταλογίζεται:

(...) και β. **στους λαβόντες, εφόσον υπέχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των ανωτέρω διαδικασιών**. Στους λαβόντες καταλογίζεται **και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής**.

Αντίστοιχα, στο άρθρο 148 του Ν.4820/2021 ορίζεται ότι «Μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής καταλογίζονται στον λαβόντα: (α) εφόσον έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή, και (β) ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής». Όπως δηλώνεται³⁸, με τη διάταξη αυτή, διευκρινίζεται η ευθύνη των λαβόντων, με υιοθέτηση των αντίστοιχων ρυθμίσεων του ισχύοντος δημόσιου λογιστικού (άρθρο 152 παρ. 4 ν. 4270/2014).

Προκύπτουν συνεπώς δύο βασικές διακρίσεις. Αρχικά, στην περίπτωση που υφίσταται **μη νόμιμη πληρωμή δαπανών**³⁹, το τυχόν έλλειμμα καταλογίζεται μεταξύ άλλων στον λαβόντα εφόσον αυτός υπέχει ευθύνη στην μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών (υποκειμενική ευθύνη). Από την άλλη, στην περίπτωση **αχρεώστητης πληρωμής**, ο λαβών καταλογίζεται σε κάθε περίπτωση ανεξάρτητα από τυχόν υπαιτιότητα του (αντικειμενική ευθύνη). Όπως αναφέρεται ο λόγος ακριβώς πρόβλεψης ευθύνης του αχρεωστήτως λαβόντα σε περιπτώσεις αχρεώστητης καταβολής είναι διττός. Αφενός, προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον καθώς προκύπτει άλλο ένα πρόσωπο από το οποίο μπορεί να ικανοποιηθεί η Διοίκηση για την κάλυψη του δημιουργηθέντος ελλείμματος. Αφετέρου προστατεύεται όμως όπως θα δούμε παρακάτω και ο δημόσιος υπόλογος.

³⁷ Μαραγκού Γεωργία, Αστικός υπεύθυνος και υπόλογοι κατά τη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Διοικητική Δίκη, ΙΗ' 2006, σελ. 306

³⁸ Αιτιολογική έκθεση άρθρου 148 Ν.4820/2021

³⁹ Π.χ. Παράβαση όρων προκήρυξης (πλαστά δικαιολογητικά) και μετέπειτα καταλογισμός των αποδοχών που καταβλήθηκαν μέχρι την ανάκληση του διορισμού ενώ στο μεταξύ παρέχονταν κανονικά υπηρεσίες (Βλ. 771/2021 ΕλΣυν, 768/2021 ΕλΣυν)

Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέπεται το ενδεχόμενο του περιορισμού του καταλογιστέου ποσού ή ακόμα και η ακύρωση της σχετικής καταλογιστικής πράξης κατά του παρανόμως ή αχρεωστήτως λαβόντος. Κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει αφενός με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, αφετέρου δε επί τη βάση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης⁴⁰. Τα εν λόγω ζητήματα θα αναλυθούν εκτενώς στα αντίστοιχα κεφάλαια.

2.1.5. Σχέση ευθύνης του λαβόντα με αυτή του δημόσιου υπόλογου και του συνευθυνόμενου

Όπως ήδη παρουσιάστηκε, για την προστασία των συμφερόντων του Δημοσίου, στην περίπτωση που προκύπτει έλλειμμα κατά τη διενέργεια ελέγχου μιας δημόσιας διαχείρισης, καθιερώνεται ένα είδος **εις ολόκληρον** ευθύνης μεταξύ των καταλογιζόμενων (υπολόγων, συνυπεύθυνων, λαβόντων) για την κάλυψη του ελλείμματος (Βλ. άρθρο 146 Ν. 4820/2021). Έτσι ο αρμόδιος φορέας μπορεί να στραφεί κατά οποιουδήποτε από τα μέρη που συνέβαλαν στη δημιουργία του ελλείμματος για να ζητήσει το σύνολο του δημιουργηθέντος ελλείμματος. Αναγκαία προκύπτει ένας βασικός προβληματισμός. Πως θα πραγματοποιηθεί ο καταμερισμός του οφειλόμενου ποσού μεταξύ των μερών αναλόγως το κατά ποιου θα στραφεί το Δημόσιο προς ικανοποίηση και ανάλογα τυχόν περιορισμούς του καταλογιζόμενου ποσού από το Δικαστήριο κατά το άρθρο 150 Ν.4820/2021.

Δεν πρέπει άλλωστε να παραβλέπεται ότι η ευθύνη κάθε εμπλεκόμενου στη δημιουργία του ελλείμματος είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη των λοιπών (Αποφάσεις Ι Τμ. 1447/2000, ΙV Τμ. 1766/1993). Έτσι είναι δυνατόν το Δικαστήριο να περιορίσει το οφειλόμενο ποσό ενός ενεχόμενου έναντι του Δημοσίου ιδίως με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ένας ως άνω περιορισμός κατά λογική ακολουθία επηρεάζει άλλωστε και την αναγωγική ευθύνη στις σχέσεις μεταξύ των μερών, με τον ευθυνόμενο που περιόρισε δικαστικά το οφειλόμενο από αυτόν ποσό, στο στάδιο της αναγωγής να ευθύνεται αναλογικά μόνο για το καταλογισθέν σε αυτόν ποσό και όχι για το σύνολο του ελλείμματος. Πρέπει να δεχτούμε πάντως ότι τα ανωτέρω ισχύουν ιδίως επί ουσιαστικών ελλειμμάτων, στην πρόκληση των οποίων συνέβαλαν περισσότεροι, καθώς **επί τυπικών ελλειμμάτων, ο πρωταρχικά κυρωτικός χαρακτήρας τους καθιστά δυσχερή την αναγωγή τους μεταξύ των ευθυνόμενων**⁴¹.

Αρκετά ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχετική θέση που υποστηρίζεται⁴², σχετικά με τη θέσπιση εις ολόκληρον ενοχής, ότι (...) *τούτο ειδικότερα σημαίνει ότι οιοσδήποτε εξ αυτών βαρύνεται με την καταβολή του συνόλου του ποσού, πλην όμως η γενόμενη καταβολή γεννά, στις μεταξύ τους σχέσεις, δικαίωμα αναγωγής για την είσπραξη του μέρους της οφειλής απ' όσους δεν την κατέβαλαν. Κατά συνέπεια ο καταλογισμός όλων όσων συνέβαλαν στη δημιουργία του ελλείμματος (είτε με τη μη νόμιμη εκταμίευση είτε με την αχρεώστητη είσπραξη) αφενός δημιουργεί περισσότερους οφειλέτες έναντι του Δημοσίου και καθιστά πιθανότερη την είσπραξη του ποσού που συνιστά έλλειμμα, αφετέρου δημιουργεί περισσότερους συνυπόχρεους, οι οποίοι δύνανται, στρεφόμενοι αλλήλοις, αναγωγικά, να επιμερίσουν το οφειλόμενο ποσό κατ' ισομοιρίαν. Ο προσδιορισμός των προσώπων*

⁴⁰ Έτσι ρητά στο 150 παρ. 7 του Ν.4820/2021

⁴¹ Φυσικά ο τελικός χαρακτηρισμός ενός ελλείμματος ως τυπικού έγκειται στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων.

⁴² Βλ. ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΗΣ 12ης ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 16ης ΙΟΥΝΙΟΥ 2010 και το σχετικό υπ' αριθμ. πρωτ. 21633/20.4.2010 έγγραφο της Προέδρου του Β' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Κας Θεοτοκάτου Ανδρονίκης.

των περισσότερων οφειλετών (υπολόγων και αχρεωστήτως λαβόντων) γίνεται με την καταλογιστική πράξη, η οποία πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη ως προς την ευθύνη ενός εκάστου, η δε παράλειψη κάποιου εξ αυτών αφενός μειώνει τις πιθανότητες εισπράξεως του χρέους, αφετέρου περιορίζει, στις μεταξύ τους σχέσεις, τον αριθμό των ευθυνομένων και αντιστοίχως αυξάνει το οφειλόμενο από καθένα ποσό.

Τέλος, το άρθρο 152 παρ. 6 προβλέπει πως «επί μη νόμιμων πληρωμών, το έλλειμμα καταλογίζεται εις ολόκληρον και στους λαβόντες, τα ποσά δε που καταβάλλονται στο Δημόσιο από τον καταλογισθέντα υπόλογο βεβαιώνονται υπέρ αυτού, με αίτησή του, σε βάρος του λαβόντος και εισπράττονται κατά τις διατάξεις περί είσπραξης δημοσίων εσόδων.» Η ως άνω διάταξη έχει προδήλως τεθεί για την προάσπιση των συμφερόντων του δημοσίου υπολόγου. Πράγματι θα μπορούσε να προκύψει περίπτωση να υποχρεωθεί ένας υπόλογος να αποκαταστήσει ένα χρηματικό ποσό το οποίο να είναι υπέρογκο, με κίνδυνο την άμεση οικονομική καταστροφή του, ιδίως εάν το Δημόσιο στραφεί με έκδοση σχετικής καταλογιστικής πράξης κατά αυτού. Κάτι τέτοιο πάντως, κατά λογική συνέπεια, δε μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση πληρωμών για τις οποίες δεν ακολουθήθηκαν οι νόμιμες διαδικασίες πραγματοποίησης της δαπάνης μονάχα εκ μέρους του υπολόγου. Αυτό καθώς εάν η παρανομία μιας διαδικασίας αφορά μονάχα τον υπόλογο, τότε τυχόν επίρριψη τέτοιου ποσού προς τον λαβόντα θα οδηγούσε στο άτοπο ο υπόλογος να μετακυλίει τον κυρωτικού χαρακτήρα καταλογισμό του, σε ένα άτομο που δεν είχε καμία απολύτως ευθύνη κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας.

2.2. Συνοπτικά η διαδικασία διενέργειας των δαπανών.

I. Ανάληψη της δαπάνης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί⁴³ υπεύθυνο όργανο για την ανάληψη μιας δαπάνης είναι ο δημόσιος διατάκτης, ο οποίος αποφασίζει την πραγματοποίηση μιας δαπάνης του προϋπολογισμού, καθορίζει το χρόνο διενέργειας της, υπολογίζει το ακριβές ύψος αυτής σε βάρος της αντίστοιχης πιστώσεως και διατάζει την καταβολή της δαπάνης. Σε πρώτο στάδιο η ανάληψη της δαπάνης περιγράφεται στο άρθρο 66 παρ. 1 Ν.Δ.Λ., με βάση το οποίο, «*Ανάληψη υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων (νομική δέσμευση). Προκειμένου να αναληφθεί εγκύρως οποιαδήποτε δέσμευση ή να εκτελεσθεί οποιαδήποτε δαπάνη, εκδίδεται απόφαση ανάληψης υποχρέωσης η οποία περιέχει βεβαίωση του αρμόδιου, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, οργάνου περί ύπαρξης και δέσμευσης της αναγκαίας πίστωσης (δημοσιονομική δέσμευση).*»

Η ως άνω απόφαση ανάληψης υποχρέωσης υπογράφεται από τον διατάκτη, με τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του φορέα να παρέχει βεβαίωση ότι το ποσό της δαπάνης βρίσκεται εντός των ορίων της πίστωσης. Τυχόν υπέρβαση μάλιστα των εγγεγραμμένων πιστώσεων καθιστά την ανάληψη υποχρέωσης αυτοδικαίως απόλυτα άκυρη, με το διατάκτη και τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του φορέα να ευθύνονται ατομικά, αλληλέγγυα και εις ολόκληρον για τη ζημία του φορέα⁴⁴.

⁴³ Βλ. κεφάλαιο 2.1.1

⁴⁴ Άρθρο 66 παρ. 5 Ν.Δ.Λ.

II. Εκκαθάριση της δαπάνης

Σε δεύτερο στάδιο, ακολουθεί η εκκαθάριση της δαπάνης, η οποία αποτελεί την πράξη με την οποία διαπιστώνεται ότι η σχετική υπηρεσία προς το Δημόσιο έχει παρασχεθεί και αφετέρου εκτιμάται το ακριβές ύψος της δαπάνης που απαιτείται για την παροχή αυτής της υπηρεσίας⁴⁵. Η εκκαθάριση ερχόμενη στο στάδιο μετά την παροχή της υπηρεσίας αντηχεί την αρχή του δημοσιονομικού δικαίου ότι η παροχή υπηρεσιών προηγείται της πληρωμής μιας δαπάνης⁴⁶. Ωστόσο ο ως άνω κανόνας δέχεται πολλές εξαιρέσεις, ιδίως για λόγους πρακτικούς (εύρυθμη λειτουργία, επιτάχυνση διαδικασιών – π.χ. διαρκείς και περιοδικές δαπάνες, προπληρωμές κλπ.).

Σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ. 1 Ν.Δ.Λ., «Οι δαπάνες του Δημοσίου ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου [πλέον από τις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) (άρθρο 91, 69Γ ΝΔΛ)], βάσει νόμιμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου.» Ο έλεγχος στον οποίο προβαίνουν οι ως άνω υπηρεσίες είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης.

Νόμιμη είναι η δαπάνη εφόσον: α) προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εξυπηρετεί την αποστολή του οικείου φορέα και β) υπάρχει εγγεγραμμένη στον Προϋπολογισμό σχετική πίστωση. Κανονική είναι η δαπάνη, που έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή⁴⁷.

Κατόπιν του ως άνω ελέγχου, εκδίδεται η πράξη εκκαθάρισης με την οποία εμφανίζεται αριθμητικώς και ολογράφως το ποσό που εκκαθαρίστηκε⁴⁸, ενώ ακολουθεί η έκδοση τίτλου πληρωμής. Εάν πάντως κατά την άσκηση του ελέγχου γεννηθούν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, η υπηρεσία αναφέρει την περίπτωση στον Υπουργό Οικονομικών και τον διατάκτη. Επί όλων των δαπανών του Δημοσίου, καθώς και επί των δαπανών λοιπών φορέων που ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου [πλέον ΓΔΟΥ], δύναται να ασκείται και επιτόπιος έλεγχος που διατάσσεται από τον Υπουργό Οικονομικών ή εξουσιοδοτημένο όργανό του με μέριμνα της αρμόδιας Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους⁴⁹.

III. Εντολή πληρωμής

Το τρίτο στάδιο της διαδικασίας διενέργειας μιας δαπάνης είναι αυτό της εντολής πληρωμής. Η εντολή πληρωμής είναι έγγραφη εντολή από τον αρμόδιο διατάκτη προς τον υπόλογο – δημόσιο ταμία να πληρώσει την αναληφθείσα και εκκαθαρισθείσα δαπάνη⁵⁰. Ο ορισμός του τίτλου πληρωμής δίνεται για άλλη μια φορά μέσα από τον Ν.Δ.Λ. και το άρθρο 92 παρ. 1 κατά το οποίο: «*Τίτλος πληρωμής είναι το χρηματικό ένταλμα ή άλλο παραστατικό στοιχείο, που εκδίδεται από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από άλλο αρμόδιο κατά νόμο όργανο, για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων πιστωτών του Δημοσίου σε βάρος πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού.*»

⁴⁵ Βλ. Μπάρμπας, ό.π., σελ. 158επ.

⁴⁶ Βλ. αναλυτικά σε Μπάρμπας, ό.π., σελ. 159

⁴⁷ Άρθρο 91 παρ. 2 Ν.Δ.Λ.

⁴⁸ Βλ. σε Μπάρμπας, ο.π.

⁴⁹ Άρθρο 91 παρ. 5 Ν.Δ.Λ.

⁵⁰ Μπάρμπας, ό.π., σελ. 163

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μια κρίσιμη διάκριση ανάμεσα στα απλά και στα τακτικά χρηματικά εντάλματα. Απλά είναι τα χρηματικά εντάλματα για τα οποία δεν έχει προηγηθεί έλεγχος και εκκαθάριση από τις αρμόδιες ΓΔΟΥ, ενώ αντιθέτως τακτικά είναι αυτά για τα οποία έχει διενεργηθεί κανονικά εκκαθάριση. Η σημασία της διάκρισης έγκειται στην έκταση του ελέγχου που κάνει ο υπόλογος – δημόσιος ταμίας στο επακόλουθο στάδιο της εξόφλησης.

IV. Προληπτικός έλεγχος της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Μετά το στάδιο της εντολής πληρωμής, ακολουθεί, σε περιορισμένο βαθμό πλέον, ο προληπτικός έλεγχος της δαπάνης από την Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Καθώς ο εν λόγω έλεγχος περιορίζεται πλέον ιδίως στον προσυμβατικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης αξίας⁵¹, θεωρούμενος εν γένει παρωχημένος, δεν θα σταθούμε περαιτέρω στα πλαίσια της παρούσας μελέτης.

V. Εξόφληση του τίτλου πληρωμής

Το τελικό στάδιο της διενέργειας μιας δαπάνης είναι αυτό της εξόφλησης των τίτλων πληρωμής. Στο σημείο αυτό διενεργείται ένας τελικός έλεγχος από τον δημόσιο υπόλογο – ταμία. Όσον αφορά τα τακτικά χρηματικά εντάλματα, ο υπόλογος προβαίνει απλώς σε έλεγχο κανονικότητας της δαπάνης (93 παρ. 1 Ν.Δ.Λ.). Στην περίπτωση των απλών χρηματικών ενταλμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 2, τα αρμόδια για την πληρωμή όργανα ασκούν έλεγχο και ευθύνονται:

- α. για την καθ' υπέρβαση πληρωμή των εκκαθαρισμένων δαπανών,
- β. για πληρωμές αυτών με εντολή αναρμόδιου οργάνου,
- γ. για την πληρωμή πέραν των ορίων της πίστωσης που έχει χορηγηθεί ή της εξουσιοδότησεως που έχει παρασχεθεί στους εκκαθαριστές και
- δ. για την ύπαρξη των δικαιολογητικών που απαιτούνται για τις δαπάνες αυτές από τις ειδικές διατάξεις.

Πρόκειται συνεπώς για έναν εκτενή έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, η πλημμελής τήρηση του οποίου γεννά ακριβώς ευθύνη του δημοσίου υπολόγου – ταμία. Στην περίπτωση που με τη σειρά του ο υπόλογος εντοπίσει ότι δεν πληρούνται οι απαραίτητες προϋποθέσεις διενέργειας της δαπάνης, οφείλει να αρνηθεί την πληρωμή αυτής. Στην περίπτωση αυτή, ο αρμόδιος διατάκτης εξακολουθεί να έχει τη δυνατότητα να «παρακάμψει» τη σχετική κρίση του υπολόγου και να διατάξει την πληρωμή με ευθύνη του. Έτσι, ο διατάκτης καθίσταται υπεύθυνος ενώ ο υπόλογος απαλλάσσεται (93 παρ. 3 Ν.Δ.Λ.).

⁵¹ Μπάρμπας, ό.π., σελ. 189

2.3. Συνοπτικά ο κατασταλτικός έλεγχος των δημόσιων λογαριασμών.

Φυσικά, ο έλεγχος των δαπανών δεν περιορίζεται μονάχα σε προληπτικό στάδιο, αλλά εκτείνεται και σε στάδιο ύστερο της εκτέλεσης της δαπάνης. Πρόκειται για τον λεγόμενο κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί⁵² και προβλέπεται στο άρθρο 150 παρ. 3 του Ν.Δ.Λ., «Οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία:

α. Του Υπουργού Οικονομικών, εξαιρουμένων των υπολόγων των διαχειρίσεων χρηματικού και υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, και Προστασίας του Πολίτη για τους οποίους εφαρμόζονται οι ιδιαίτεροι κανονισμοί που διέπουν τις διαχειρίσεις αυτές.

β. Του οικείου διατάκτη.

γ. Του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν γι' αυτό.»

Άλλωστε, έλεγχος στη διαχείριση των δημοσίων υπολόγων προβλέπεται και στο άρθρο 88 Ν.Δ.Λ. από τους Προϊσταμένους των Δ.Ο.Υ. και των Ειδικών Ταμείων, αλλά και στο άρθρο 168 Ν.Δ.Λ., από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου.

A. Οικονομικοί Επιθεωρητές

Όσον αφορά τον έλεγχο του Υπουργού Οικονομικών του άρθρου 150 παρ. 3 εδ. α', αυτός πραγματοποιείται μέσα από τη δράση των Οικονομικών Επιθεωρητών της σχετικής Υπηρεσίας Οικονομικών Επιθεωρητών του Υπουργείου. Οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν τη δυνατότητα να διεξάγουν έρευνες, να διενεργούν ΕΔΕ, και να λαμβάνουν ένορκες βεβαιώσεις από τα εμπλεκόμενα πρόσωπα, να απομακρύνουν τον υπόλογο από την υπηρεσία του, να αναστέλλουν κατά τη διάρκεια της επιθεώρησης τις άδειες προσωπικού, να συγκεντρώνουν έγγραφα και οποιοδήποτε άλλο απαραίτητο στοιχείο⁵³. Οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν τη δυνατότητα εκτός από έκδοση πράξης καταλογισμού, να συντάσσουν πορισματική έκθεση προς το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο μέσω της υπηρεσίας Επιτρόπου μπορεί να προβεί στην έκδοση της σχετικής καταλογιστικής πράξης⁵⁴. Πάντως, η αρμοδιότητα των οικονομικών επιθεωρητών δεν παρεμποδίζεται από το γεγονός της υποβολής από τον δημόσιο υπόλογο των λογαριασμών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά εξακολουθεί να υφίσταται⁵⁵.

Όπως υποστηρίζεται⁵⁶, στην περίπτωση του καταλογισμού υπαλλήλων και αχρεωστήτως λαβόντων (βλ. 152 παρ. 4 ΝΔΛ) επί πληρωμής μη νόμιμων δαπανών, οι οποίες, όμως διαπιστώνονται ανεξάρτητα από τη διενέργεια ελέγχου στη διαχείριση δημοσίων υπολόγων, η αρμοδιότητα

⁵² Κεφάλαιο 2.1.2.

⁵³ Αναλυτικά σε Μπάρμπας, ό.π., σελ. 216

⁵⁴ Μπάρμπας, ό.π., σελ. 216 με περαιτέρω παραπομπή σε Γ. Μαραγκού, Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών και ο κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών, ΘΠΔΔ, 2012, σελ. 673

⁵⁵ Μπάλα Ευαγγελία, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, 2016, σελ. 107-108, με περαιτέρω αναφορές και σε αντίθετη νομολογία

⁵⁶ Μπάλα Ε., ό.π., σελ. 108. Βλ. επίσης 2626/2006 ΕλΣυν: Πρέπει να σημειωθεί ότι οι Οικονομικοί Επιθεωρητές έχουν, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 56 του ν. 2362/1995 και 1 και 12 του ν.δ. 1264/ 1942, γενική με αρμοδιότητα καταλογισμού μόνο όμως στις περιπτώσεις διενέργειας ελέγχου στις δημόσιες διαχειρίσεις και τους υπολόγους τους και στην περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος σ' αυτές, οπότε προχωρούν στον καταλογισμό όχι μόνο του υπολόγου αλλά και του συνευθυνόμενου και του αχρεωστήτως λαβόντα. Στην περίπτωση διαπίστωσης πληρωμής μη νομίμων δαπανών ανεξάρτητα από τη διενέργεια ελέγχου στη διαχείριση δημοσίου υπολόγου έχουν αρμοδιότητα καταλογισμού μόνο όπου ρητά τους παρέχεται, και στις περιπτώσεις αυτές δεν εμπίπτουν και οι δαπάνες που έχουν πληρωθεί με χρηματικά εντάλματα. (Πηγή ΝΟΜΟΣ)

καταλογισμού στον οικονομικό επιθεωρητή σε βάρος του αχρεωστήτως λαβόντα απονέμεται μόνο όταν οι μη νόμιμες δαπάνες καταβλήθηκαν σ' αυτούς με τίτλους πληρωμής που δεν έχουν εκδοθεί από τις ΥΔΕ (πλέον ΓΔΟΥ) (π.χ. απλά χρηματικά εντάλματα). Αντίθετα, αν τα χρηματικά εντάλματα έχουν εκδοθεί από τις ΓΔΟΥ (π.χ. τακτικά χρηματικά εντάλματα) τότε αρμόδιος για τον καταλογισμό είναι μόνο ο αρμόδιος διατάκτης και μόνο στην περίπτωση που διαπιστωθεί εκ των υστέρων ότι η πληρωμή έγινε με μη νόμιμα δικαιολογητικά ή με λανθασμένο υπολογισμό⁵⁷.

B. Ο οικείος διατάκτης

Πέραν από τους Οικονομικούς Επιθεωρητές στο άρθρο 150 παρ. 3 του Ν.Δ.Λ., προβλέπεται ότι οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία και του οικείου διατάκτη. Ο λόγος που δίνεται σχετική αρμοδιότητα στον διατάκτη να εκδίδει καταλογιστικές πράξεις είναι προφανής. Η ταχύτερη και αποτελεσματικότερη προστασία του δημοσίου χρήματος. Αυτό καθώς ο διατάκτης μπορεί λόγω της θέσης του να διαπιστώνει ταχύτερη την δημιουργία του ελλείμματος, γνωρίζει τον βαθμό υπαιτιότητας του υπολόγου και τα δεδομένα βάσει των οποίων προέκυψε το έλλειμμα⁵⁸.

Γ. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων διενεργείται ιδίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο εν λόγω έλεγχος είναι δικαστικός, αν και εξακολουθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να ασκεί και διοικητικό έλεγχο κατά περιπτώσεις. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε την περίπτωση του άρθρου 113 παρ. 2 του Ν.4820/2021 κατά το οποίο, «*το αρμόδιο Τμήμα Ελέγχων μπορεί να διατάξει την καθ' ύλην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου να διενεργήσει επιθεώρηση επί των υπολόγων που υπάγονται σε επιτήρηση ή να προκαλέσει την επιθεώρησή τους από τους αρμόδιους οικονομικούς επιθεωρητές.*»

Σύμφωνα με το άρθρο 66 του Ν.4820/2021, «*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. 2. Αν κριθεί αναγκαίο, μπορεί με απόφαση της Ολομέλειας, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Τμήματος Ελέγχων, να επιτραπεί να διενεργηθούν έλεγχοι από ειδικό κλιμάκιο που αποτελείται από δικαστικούς λειτουργούς ή ελεγκτές δικαστικούς υπαλλήλους ή δικαστικούς λειτουργούς, επικουρούμενους από ελεγκτές του Δικαστηρίου.*» (...)

Η Υπηρεσία Επιτρόπου που διενήργησε τον έλεγχο, εκδίδει την πράξη καταλογισμού ύστερα από τήρηση διαδικασίας, που διασφαλίζει πλήρως τα δικαιώματα άμυνας του καταλογιζόμενου. Για ελλείμματα άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, αρμόδιο για τον καταλογισμό είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση αυτήν, ο Επίτροπος, αφού τηρήσει τη νόμιμη προδικασία, διαβιβάζει στο Κλιμάκιο αίτηση καταλογισμού, η οποία συνοδεύεται από έκθεση ελέγχου και το σχετικό υποστηρικτικό υλικό. Το Κλιμάκιο, χωρίς να επαναλάβει τον έλεγχο, εφόσον κρίνει ότι η αίτηση θεμελιώνεται επαρκώς στα στοιχεία του φακέλου, καλεί τους υπευθύνους σε ακρόαση και στη συνέχεια αποφαινεται επί της αίτησης καταλογισμού. Αν το Κλιμάκιο

⁵⁷ Βλ. Άρθρο 96 Ν.Δ.Λ.

⁵⁸ Μπάλα Ε., ό.π., σελ 108

κρίνει ότι η αίτηση δεν θεμελιώνεται επαρκώς, αναπέμπει την υπόθεση στον Επίτροπο για τις δικές του περαιτέρω ενέργειες⁵⁹.

Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι ο διοικητικός καταλογισμός (Οικονομικοί Επιθεωρητές, διατάκτες) συνιστά μια ειδικότερη μορφή διοικητικής εκτέλεσης για την είσπραξη των χρηματικών απαιτήσεων του Δημοσίου. Δεν αποκλείεται έτσι η εξουσία του Δικαστηρίου, ούτε παραβιάζονται τα άρθρα 20 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος, αφού διοικητικός και δικαστικός καταλογισμός ισχύουν παράλληλα⁶⁰. Άλλωστε οι διαφορές που προκύπτουν από τις διοικητικές πράξεις καταλογισμού υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2.4. Το έλλειμμα

2.4.1. Η έννοια του ελλείμματος

Κεντρική έννοια στην προβληματική του δημοσιονομικού καταλογισμού καταλαμβάνει η έννοια του ελλείμματος και η διάκριση αυτού ως ουσιαστικού ή τυπικού. Κατά τη δημοσιολογιστική έννοια⁶¹, **ουσιαστικό έλλειμμα** είναι «η επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ της ποσότητας των χρημάτων, ενσήμων, υλικών κλπ, που έπρεπε να υπάρχουν με βάση τα νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία και εκείνης που πραγματικά υπάρχει». Από την άλλη, στην κατηγορία του **τυπικού ελλείμματος** εντάσσεται κάθε «ανοίκειος» πληρωμή, δηλαδή κάθε πληρωμή που δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου, έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά, αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες από τον υπόλογο, έχει γίνει αχρεώστητα από υπαιτιότητα του υπολόγου, είναι άσχετη με τον σκοπό της διαχείρισης κλπ.

Όσον αφορά τη νομική έννοια του ελλείμματος, αυτή παρουσιάζεται στο άρθρο 152 του Ν.Δ.Λ., και προσφάτως στο άρθρο 141 του Ν.4820/2021. Σύμφωνα με το άρθρο 152 παρ. 1 του Ν.Δ.Λ., «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 αχρεώστητα από υπαιτιότητα του υπολόγου⁶².
- ε. Είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισης.

Διακρίνουμε συνεπώς ότι στο πλαίσιο του Ν.Δ.Λ., η περιγραφή της έννοιας του ελλείμματος ως έλλειψης χρημάτων κλπ., σε μεγάλο βαθμό προσιδιάζει στην αντίστοιχη έννοια του ουσιαστικού ελλείμματος, ενώ οι ειδικότερες περιπτώσεις υπό στοιχεία α έως ε συνιστούν περιπτώσεις ανοικείου πληρωμής και κατ' επέκταση τυπικού ελλείμματος. Άλλωστε οι εν λόγω υπό στοιχεία α έως

⁵⁹ Βλ. άρθρο 149 Ν. 4820/2021

⁶⁰ Μπάλτα Ε., ό.π., σελ. 109

⁶¹ Όπως έχει διαμορφωθεί και από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Βλ. ιδίως ΕλΣυν 4314/2013

⁶² Ο καταλογισμός του αχρεωστήτως λαβόντος επέρχεται ως αυτόθροη συνέπεια της ανοικείου πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα του.

ε αποτελούν περιπτώσεις τυπικού ελλείμματος που έχουν αναγνωριστεί⁶³ σχετικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο με τον νομοθέτη στην περίπτωση αυτή να προχωρά σε κωδικοποίηση τους ως ειδικές περιπτώσεις νομικού ελλείμματος.

Σύμφωνα με το νέο άρθρο 141 παρ. 1 του ν.4820/2021, «Έλλειμμα στη δημόσια διαχείριση είναι οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση θεωρείται έλλειμμα από τον νόμο». 2. Τα ελλείμματα στη δημόσια διαχείριση διακρίνονται: (α) σε υλικά ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης, (β) σε ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη, (γ) σε ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης που δεν εντάσσονται στις περ. α' και β'.»

Όσον αφορά τη νέα αυτή διάταξη έχουμε να κάνουμε τις κάτωθι παρατηρήσεις. Στην πρώτη παράγραφο ουσιαστικά ανακυκλώνεται η έννοια του νομικού ελλείμματος με βάση τη διάταξη του άρθρου 152 του Ν.Δ.Λ. Άλλωστε μολονότι η διάταξη είναι νεότερη, δεν θέτει εκποδών τις ειδικές περιπτώσεις ελλειμμάτων του Ν.Δ.Λ. καθώς ρητά αναγνωρίζεται ως έλλειμμα «και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση θεωρείται έλλειμμα από τον νόμο». Από την άλλη, η τριμερής διάκριση των ελλειμμάτων : (α) σε υλικά ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης, (β) σε ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη, (γ) σε ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης που δεν εντάσσονται στις περ. α' και β' ανταποκρίνεται ουσιαστικά στην προσπάθεια του νομοθέτη να σκιαγραφήσει το κατά περίπτωση υπεύθυνο πρόσωπο ανάλογα την περίπτωση, με βάση το άρθρο 142. Σύμφωνα με αυτό, 1. Για τα υλικά ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης ευθύνονται οι υπόλογοι οι οποίοι είχαν αναλάβει τη φύλαξη, αντιστοίχως, των χρημάτων, αξιών ή του υλικού που ελλείπουν. 2. Για ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής χρημάτων ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη ευθύνονται: (α) ο ταμίας που πραγματοποίησε την παράτυπη πληρωμή, αν όφειλε, λόγω των καθηκόντων του, όπως ορίζεται ειδικώς στον νόμο, να διαπιστώσει το παράτυπο της πληρωμής, (β) ο διαχειριστής χαρτοφυλακίου ή υλικού, υπόλογος για τη φύλαξη αυτών, αν τα διέθεσε χωρίς την τήρηση των ειδικών καθηκόντων του, (γ) ο εκκαθαριστής και ο εντολέας της πληρωμής και οι αντίστοιχοι προς αυτούς επί διαχείρισης αξιών ή υλικού, λόγω σφαλμάτων κατά την εκκαθάριση ή την εντολή που υπάγονταν στη σφαίρα της δικής τους ευθύνης. 3. Ευθύνη κατά τις παρ. 1 και 2 υπέχει και όποιος διενήργησε τις πράξεις αυτές χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση. 4. Για τα ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης που δεν εντάσσονται στις περιπτώσεις των παρ. 1 και 2, ευθύνονται τα πρόσωπα που έλαβαν μη νόμιμη απόφαση νομικής δέσμευσης η οποία στη συνέχεια οδήγησε σε εκταμίευση δημόσιου χρήματος ή σε διάθεση αξιών ή υλικού.» Πρόκειται έτσι ουσιαστικά για μια συγκροτημένη προσπάθεια καθορισμού των υπευθύνων δημοσίων υπολόγων ανάλογα το είδος του ελλείμματος και το στάδιο διενέργειας της δαπάνης στο οποίο προέκυψε η παρατυπία.

Πρέπει πάντως να αναφερθεί, πως ο χαρακτηρισμός εντέλει ενός ελλείμματος ως ουσιαστικού ή τυπικού έγκειται ουσιαστικά στην κατά περίπτωση κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σαν γενικό κανόνα πάντως μπορούμε να αναφέρουμε ότι «αποκλειστικό και μοναδικό κριτήριο της διάκρισης μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος είναι η ύπαρξη ή μη ζημίας στην περιουσία του Δημοσίου ή του δημοσίου νομικού προσώπου. (...) Το τυπικό έλλειμμα δημιουργείται κατά βάση συνέπεια της απόρριψης πληρωμών (εξόδων), όπου η διενεργηθείσα πληρωμή που συνιστά την «παροχή» του δημοσίου νομικού προσώπου, έχει αντισταθμιστεί από αντίστοιχη

⁶³ Ενδεικτικά: ΕλΣυν 1084/1997, ΕλΣυν 1894/2009, ΕλΣυν 2092/2004, ΕλΣυν 1686/1987 σε Μπάρμπας, ό.π., σελ.229, Μαυρίδης, ό.π., σελ. 493

«αντιπαροχή» του δικαιούχου (προμήθεια αγαθού, εκτέλεση εργασιών κλπ.). Αντίστοιχα, **το ουσιαστικό έλλειμμα εμφανίζεται, κυρίως, στις περιπτώσεις που δεν επαληθεύεται από τον έλεγχο το καταμετρηθέν υπόλοιπο του λογαριασμού, βάσει των οικείων λογιστικών στοιχείων (γραμμάτια είσπραξης, χρηματικά εντάλματα πληρωμής), διότι π.χ. απολέστηκαν ή υπεξαιρέθηκαν χρήματα ή δεν εισήχθησαν εισπράξεις στη διαχείριση»⁶⁴.**

2.4.2. Η σημασία διάκρισης του ελλείμματος σε ουσιαστικό και τυπικό

Η σημασία διάκρισης του ελλείμματος σε ουσιαστικό και τυπικό είναι αδιαμφισβήτητη, δεδομένου και του ζητήματος μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού. Στις περιπτώσεις τυπικού ελλείμματος, όπως γίνεται παγίως δεκτό⁶⁵, ο καταλογισμός που επιβάλλεται έχει **προεχόντως κυρωτικό χαρακτήρα**, καθόσον πρόκειται, κατ' ουσίαν, για αποδοκιμασία της διαχειριστικής συμπεριφοράς του υπολόγου, ο οποίος απέκλινε από τους οριζόμενους, στις ισχύουσες δημοσιολογιστικές διατάξεις, κανόνες, εντολές και οδηγίες, και όχι για την **αποκατάσταση** αντίστοιχης ζημίας (όπως συμβαίνει στην περίπτωση του ουσιαστικού ελλείμματος). Όπως θα δούμε και στο αντίστοιχο κεφάλαιο, μολονότι στις περιπτώσεις ουσιαστικών ελλειμμάτων δεν καταλείπεται πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας καθώς ο καταλογισμός έχει αμιγώς αποκαταστατικό χαρακτήρα, αντίθετα στην περίπτωση που αναγνωριστεί ένα έλλειμμα ως τυπικό, χωρεί ακριβώς μείωση του καταλογιζόμενου ποσού επί τη βάση της αρχής της αναλογικότητας⁶⁶.

Ρητά άλλωστε στο άρθρο 150 του Ν.4820/2021 **αναγνωρίζεται πλέον η δυνατότητα στο καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου να προβαίνει σε σταθμίσεις που επιβάλλονται από την αρχή της δίκαιης ισορροπίας και να προβαίνει στη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού** συνεκτιμώντας συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία καθορίζονται ενδεικτικά (βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, σαφήνεια νομικού πλαισίου και επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα). Στο σημείο αυτό βεβαίως πρέπει να τεθεί ένας αναγκαίος προβληματισμός. Από τη διατύπωση του άρθρου 150 παρ. 1 δεν φαίνεται να εξαιρείται ρητά η περίπτωση του ουσιαστικού ελλείμματος από τις περιπτώσεις μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού. Μολαταύτα πρέπει να δεχτούμε ότι η φύση του καταλογισμού του ουσιαστικού ελλείμματος ως αμιγώς αποκαταστατικού χαρακτήρα θα πρέπει κατ' αρχήν να εμποδίζει τη δυνατότητα μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού προς τον υπόλογο⁶⁷.

Όσον αφορά το ζήτημα του καταλογισμού στους λαβόντες, στο νεοσύστατο άρθρο **150 παρ. 7** ορίζεται ότι «Μείωση του ποσού μπορεί να γίνει και στις περιπτώσεις του άρθρου 148 με ανάλογη εφαρμογή των κριτηρίων της παρ. 1 για τους παρανόμως λαβόντες και με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης για τους

⁶⁴ Πρακτικά της 4^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5^{ης} Φεβρουαρίου 2020 – Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης – Εισηγητές Σύμβουλοι: Δέσποινα Καβαδία – Κωνσταντάρα και Κωνσταντίνος Κρέπης

Πηγή:

<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%CE%92.pdf>

⁶⁵ Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 115

⁶⁶ Έτσι μεταξύ πολλών σε Μαυρίδης, ό.π., σελ. 493, Μπάρμπας, ό.π.,

⁶⁷ Άλλωστε και τα κριτήρια του άρθρου 150 παρ. 1 (βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, σαφήνεια νομικού πλαισίου και επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα), παραπέμπουν ιδίως σε περιπτώσεις τυπικού ελλείμματος.

αχρεωστήτως λαβόντες.» Η διάκριση αυτή ανάμεσα σε παρανόμως λαβόντες και αχρεωστήτως λαβόντες και η διαφορετική αντιμετώπιση αυτών, μπορεί να δικαιολογηθεί από το πρίσμα της αντιμετώπισης αυτών αφενός ως μετεχόντων στη μη νόμιμη διαδικασία καταβολής της σχετικής δαπάνης (παρανόμως λαβόντες), αφετέρου ως λαβόντων μια πληρωμή την οποία δεν δικαιούνταν (αχρεωστήτως λαβόντες). Έτσι, στην περίπτωση που εισπράχθηκαν παρανόμως – παρατύπως εκταμιευθέντα ποσά⁶⁸, μπορεί να επιβληθεί ένα μειωμένο καταλογιζόμενο ποσό (Άρθρα 145, 150 παρ. 1) από το ελεγκτικό όργανο με την εφαρμογή της αρχής της δίκαιης ισορροπίας (και της αρχής της αναλογικότητας στα πλαίσια της κατ' έφεση εκδίκασης της υπόθεσης). Αντίστοιχα, μια καταβολή που έγινε παντελώς αχρεώστητα (χωρίς πραγματική αντιπαροχή, γεννώντας «ζημία»), καθότι δεν υφίσταται σχετικός νόμιμος τίτλος, έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση καταλογιστικής πράξης, δυνάμενης να μειωθεί κατά κανόνα⁶⁹ με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως γινόταν μέχρι σήμερα δεκτό από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με δυνατότητα εφαρμογής ρητά από το άρθρο 150 και για το καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2.5. Η καταλογιστική πράξη

2.5.1. Έννοια και περιεχόμενο καταλογιστικής πράξης

Η πράξη με την οποία πραγματώνεται ο δημοσιονομικός καταλογισμός, είναι η καταλογιστική πράξη. Ως καταλογιστική πράξη επιβολής του ελλείμματος νοείται η **εκτελεστή διοικητική πράξη** με την οποία η αρμόδια διοικητική αρχή⁷⁰ διαπιστώνει την απαίτηση του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ κατά ορισμένου φυσικού ή νομικού προσώπου (βεβαίωση υπό ευρεία έννοια), και προσδιορίζει το ποσό αυτής για την περαιτέρω βεβαίωση (υπό στενή έννοια) και την είσπραξη εν συνεχεία αυτής ως δημόσιο έσοδο σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΕΔΕ⁷¹.

Όπως αναφέρεται⁷², η καταλογιστική πράξη έχει **διφυή χαρακτήρα**. Αφενός αποκαταστατικό, καθώς έχει ως σκοπό την άμεση αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη το Δημόσιο από τη δημιουργία ελλείμματος ή απώλειας υλικού, αφετέρου κυρωτικό εις βάρος του καταλογιζόμενου, μέσω της επιβολής προσαυξήσεων σε περίπτωση εκπρόθεσμης καταβολής⁷³. Βασικό στοιχείο νομιμότητας της πράξης καταλογισμού είναι να έχει τη σχετική εξουσία το εκδίδον όργανο. Τυχόν έκδοση από αναρμόδιο όργανο δεν φέρει έννομα αποτελέσματα⁷⁴.

⁶⁸ Εννοείται με συμμετοχή του λαβόντα στο μη νόμιμο των διαδικασιών (υποκειμενική ευθύνη)

⁶⁹ Και με βάση την αρχή της αναλογικότητας, όπως θα δούμε παρακάτω, κατά την εφαρμογή αυτής από τα Δικαστήρια

⁷⁰ Ο οικείος διατάκτης, ο Οικονομικός Επιθεωρητής, ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

⁷¹ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 235, Μπάλτα Ε., ό.π., σελ. 106

⁷² Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 235, Μπάλτα Ε., ό.π., σελ. 106

⁷³ Μπάλτα Ε., ό.π., σελ. 106 με περαιτέρω παραπομπή σε: Ι. Καραβοκύρης, Έννοια και φύση της καταλογιστικής πράξης, ΝοΒ 2007, σελ. 306. Βλ. επίσης Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 235 όπου αναφέρεται επιπροσθέτως ότι ο καταλογισμός κατά τη νομολογία δεν είναι κύρωση ποινικής αλλά αστικής φύσης, με παραπομπές σε ΕλΣυν 4428/2011.

⁷⁴ Βλ. π.χ. 2626/2006 ΕλΣυν: Πρέπει να σημειωθεί ότι οι Οικονομικοί Επιθεωρητές (...) Στην περίπτωση διαπίστωσης πληρωμής μη νομίμων δαπανών ανεξάρτητα από τη διενέργεια ελέγχου στη διαχείριση δημοσίου υπολόγου έχουν αρμοδιότητα καταλογισμού μόνο όπου ρητά τους παρέχεται, και στις περιπτώσεις αυτές δεν εμπίπτουν και οι δαπάνες που έχουν πληρωθεί με χρηματικά εντάλματα

Αναζητώντας το περιεχόμενο που πρέπει να έχει η καταλογιστική πράξη, πρέπει να τονιστεί ότι πρόκειται για μια δυσμενή ατομική διοικητική πράξη κρίσιμο στοιχείο για την εγκυρότητα της οποίας αποτελεί η εκ του νόμου αιτιολογία της⁷⁵. Πρέπει συνεπώς να περιλαμβάνει στο σώμα της ένα ελάχιστο περιεχόμενο που συνίσταται στην αναγκαία ιστορική και νομική αιτία που δικαιολογεί την υφιστάμενη δημοσιονομική σχέση⁷⁶. Όπως αναφέρεται⁷⁷, για να θεωρηθεί η πράξη καταλογισμού πλήρως αιτιολογημένη πρέπει στο σώμα της να εκτίθεται σαφώς το νόμιμο έρεισμα της, καθώς και η ιστορική αιτία του καταλογισμού, δηλαδή να εξειδικεύονται τα ουσιώδη πραγματικά περιστατικά τα οποία διαπιστώθηκαν από το αρμόδιο όργανο και θεμελιώνουν κατά νόμο την αξίωση του δικαιούχου έναντι του υπόχρεου. Έτσι αναφέρονται⁷⁸ ιδίως για την περίπτωση καταλογισμού υπολόγου: ο φορέας υπέρ του οποίου γίνεται καταλογισμός, το πρόσωπο του καταλογιζόμενου, η ιδιότητα του, ο χρόνος και το αντικείμενο της διαχείρισης, το έλλειμμα, ο τρόπος και ο χρόνος που προέκυψε καθώς και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ διαχείρισης και ελλείμματος⁷⁹. Η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία επιβάλλεται από την ανάγκη να λάβει ο διοικούμενος πλήρη γνώση των υποχρεώσεων του από την παράβαση των οποίων προέκυψε ο καταλογισμός⁸⁰. Κατ' επέκταση, σε περίπτωση που η αιτιολογία δεν είναι ειδική, πλήρης και επαρκής υφίσταται παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, με αποτέλεσμα την ακυρότητα της πράξης καταλογισμού⁸¹. Αξίζει τέλος να αναφερθεί, ότι ο βαθμός της υπαιτιότητας δεν απαιτείται να αναφέρεται, ιδίως στην περίπτωση του καταλογισμού υπολόγων (πλέον και συνευθυνόμενων) καθώς με βάση το άρθρο 144 παρ. 2 του Ν.4820/2021 η υπαιτιότητα αυτών κατ' αρχήν τεκμαίρεται⁸².

2.5.2. Καταλογιστική πράξη και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Ιδιαίτερη σημασία έχει το ζήτημα της άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου προτού εκδοθεί η εις βάρος του καταλογιστική πράξη. Όπως άλλωστε θα αναλυθεί παρακάτω, στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων φαίνεται ο νέος νόμος 4820/2021 να οδηγεί σε μεταβολή της μέχρι τώρα πρακτικής.

⁷⁵ Βλ. και 152 παρ. 3 Ν.4270/2014, Άρθρο 17 ΚΔΔιαδ.

⁷⁶ Μαυρίδης Σ., ό.π., σελ. 497, Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ 236

⁷⁷ Μαυρίδης Σ., ό.π., σελ. 497

⁷⁸ Μαυρίδης Σ., ό.π., Μπάλλα Ε., ό.π., σελ 107

⁷⁹ Βλ. επίσης ΕλΣυν 2063/2018: Περαιτέρω, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει πλέον αποτυπωθεί στις προμνησθείσες διατάξεις του άρθρου 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι ατομικές διοικητικές πράξεις που δημιουργούν δυσμενείς συνέπειες για τους διοικούμενους, όπως είναι και οι καταλογιστικές αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών τοιαύτες, πρέπει να είναι αιτιολογημένες. Η αιτιολογία, η οποία πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής, δεν είναι ανάγκη να περιέχεται πλήρης στο σώμα της καταλογιστικής απόφασης, αλλά αρκεί να προκύπτει ή να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου (πρβλ. Ολ. Ελ. Συν. 1285/1996). Ακόμη όμως και στην περίπτωση που η αιτιολογία δεν επιβάλλεται από τον νόμο, αλλά από τη φύση της πράξης, απαιτείται να υπάρχει στο σώμα αυτής ένα **ελάχιστο περιεχόμενο** που να καθιστά τον καταλογιζόμενο γνώστη της αιτίας, για την οποία βαρύνεται με τον καταλογισμό, δηλαδή, πρέπει να υπάρχει η αναγκαία ιστορική και νομική αιτία που δικαιολογεί την υφιστάμενη δημοσιονομική ενοχή, κατά τρόπο ο οποίος δεν αφήνει κενά ή αμφιβολίες για την ορθότητα της κρίσης και την αρμοδιότητα του καταλογισαντος οργάνου (βλ. Ολ. Ελ. Συν. 1853/1993, V Τμ. Ελ. Συν. 1629/2011, 3349/2009, 360/2008, 233/2007). Ειδικότερα, πρέπει (και αρκεί) να εκτίθενται στο σώμα της καταλογιστικής πράξης τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία θεμελιώνουν κατά νόμο την αξίωση του δικαιούχου κατά του υποχρέου, καθώς και τα στοιχεία που θεμελιώνουν την ύπαρξη και το ύψος του καταλογιζόμενου ποσού (Ολ. Ελ. Συν. 1396/2000). (Πηγή ΝΟΜΟΣ)

⁸⁰ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ 237

⁸¹ Μαυρίδης Σ., ό.π., σελ. 497

⁸² Διαφορετικό φυσικά είναι το ζήτημα σε περίπτωση όπου η Διοίκηση έχει το βάρος επίκλησης και απόδειξης της υπαιτιότητας.

Με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως καθιερώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η ευχέρεια να εκφέρει τις απόψεις του προς τη Διοίκηση πριν από την έκδοση δυσμενούς για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του διοικητικής πράξης⁸³. Ιδίως στην περίπτωση των υπολόγων, το άρθρο 152 παρ. 2 του Ν.Δ.Λ., προβλέπει ότι «Οποιοδήποτε έλλειμμα αναπληρώνεται από τον υπόλογο μέσα σε **σαράντα οκτώ (48) ώρες**, διαφορετικά αυτός απομακρύνεται από τη διαχείριση αμέσως και καταλογίζεται με το ποσό του ελλείμματος που βεβαιώνεται, χωρίς αναβολή, ως δημόσιο έσοδο, λαμβάνεται δε και κάθε άλλο απαραίτητο μέτρο για την εξασφάλιση της απαίτησης του Δημοσίου.». Με τον τρόπο αυτό, παρέχεται στον υπόλογο η δυνατότητα να αποκρούσει την ύπαρξη του ελλείμματος και να προβάλει λόγους για τους οποίους δεν γεννάται υποχρέωση προς αποκατάσταση του ελλείμματος (π.χ. έλλειψη υπαιτιότητας, αιτιώδους συνάφειας κλπ.), ενόψει και των ιδίως σοβαρών συνεπειών του επικείμενου καταλογισμού⁸⁴.

Όπως αναφέρεται⁸⁵, πριν από την κλήση, πρέπει να τεθεί υπόψη του προς καταλογισμού προσώπου, **εφόσον ζητηθεί**, ο πλήρης κατάλογος της υπόθεσης, και δη, η πορισματική έκθεση, τα αναλυτικά ευρήματα του διαχειριστικού ελέγχου, η αιτιολογία του επικείμενου καταλογισμού, τα ποσά και κάθε άλλο κρίσιμο στοιχείο που θα ζητηθεί προκειμένου να παρασχεθεί σε αυτό ουσιαστική δυνατότητα έκφρασης αντιρρήσεων. Αν μάλιστα κατά το χρόνο της κλήσης δεν έχουν τεθεί στη διάθεση του ενδιαφερόμενου όλα αυτά τα κρίσιμα στοιχεία, η διοίκηση θα πρέπει να τα χορηγήσει, παρέχοντας εύλογο χρόνο στον ενδιαφερόμενο προκειμένου να ενημερωθεί γι' αυτά και να εκθέσει τις απόψεις του.

Τυχόν μη κλήτευση του υπολόγου να αναπληρώσει το διαπιστωθέν έλλειμμα συνιστά άλλωστε παράβαση ουσιώδη τύπου της διαδικασίας και η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της καταλογιστικής πράξης⁸⁶. Άλλωστε η πλημμέλεια αυτή δεν μπορεί να θεραπευτεί στην περίπτωση που το υπό καταλογισμό πρόσωπο είχε κληθεί σε στάδιο διενέργειας ΕΔΕ, καθότι στο στάδιο αυτό αντιμετωπίζεται ως ουδέτερος μάρτυρας⁸⁷ και όχι ως υπεύθυνος⁸⁸ σε βάρος του οποίου επίκειται η έκδοση δυσμενούς ατομικής διοικητικής (καταλογιστικής) πράξης. Αντίστοιχα⁸⁹, όταν καταλογίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, συντάσσει ΦΜΕ, στο οποίο καταγράφονται αναλυτικά οι διαπιστωθείσες παραβάσεις και καλεί τον υπόλογο εντός ενδεικτικής προθεσμίας 15 ημερών να παράσχει πληροφορίες, ασκώντας έτσι εν προκειμένω το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Η υποχρέωση πάντως τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από τα ελεγκτικά όργανα δεν συνεπάγεται βεβαίως και τον αυτεπάγγελτο έλεγχο της τήρησης αυτού από τα Δικαστήρια⁹⁰.

Όσον αφορά ιδίως τους **αχρεωστήτως λαβόντες**, στο σημείο αυτό πρέπει να αναγνωριστεί μια μεγάλη αλλαγή που εισάγει ο νέος Ν.4820/2021. Με βάση τα μέχρι τώρα ισχύοντα, και σύμφωνα και με το 152 παρ. 4 του Ν.4270/2014, «Στους λαβόντες καταλογίζεται και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής.». Η πρόβλεψη αντικειμενικής ευθύνης για τους αχρεωστήτως λα-

⁸³ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 237

⁸⁴ Βλ. σε Καλλιτσιώτη Μαρία – Ευαγγελία, Δημοσιονομική ευθύνη αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. α' βαθμού, σε Μαραγκού Γεωργία, Ελεγκτικό Συνέδριο και τοπική αυτοδιοίκηση, 2017, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 103επ.

⁸⁵ Καλλιτσιώτη Μαρία – Ευαγγελία, ό.π., σελ. 110

⁸⁶ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 238 με αναφορές σε ΕλΣυν 2445/2007

⁸⁷ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 238

⁸⁸ Καλλιτσιώτη Μαρία – Ευαγγελία, ό.π., σελ. 110

⁸⁹ Μαυρίδης, ό.π., σελ. 498

⁹⁰ Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 109

βόντες έχει κατ' αρχήν ως συνέπεια τα αρμόδια όργανα εφόσον διαπιστωθεί έλλειμμα να καταλογίζουν **κατά δέσμια αρμοδιότητα** το σύνολο του ποσού αυτού στον λαβόντα. Άμεση απόρροια αυτού, αποτελεί το γεγονός πως δεν απαιτείται κλήση σε ακρόαση του αχρεωστήτως λαβόντος διότι ακριβώς η καταλογιστική πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα στηριζόμενη επί αντικειμενικών κριτηρίων χωρίς να συναρτάται με την υποκειμενική συμπεριφορά του λαβόντος⁹¹. Κατ' επέκταση, τυχόν επίκληση από το λαβόντα ως λόγο ακυρότητας της καταλογιστικής πράξης την μη άσκηση από αυτόν του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, έχει ως αποτέλεσμα την απόρριψη του συγκεκριμένου λόγου έφεσης.

Ωστόσο, οι νέες διατάξεις του **N.4820/2021**, επιφέρουν νέα αλλαγή στον ως άνω κανόνα σε περίπτωση καταλογισμού από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σύμφωνα με το **άρθρο 145 παρ. 1**, «*Το ποσό που καταλογίζεται είναι, με την επιφύλαξη του άρθρου 150, το σύνολο του ελλείμματος που διαπιστώθηκε.*» Επιπροσθέτως, σύμφωνα με τα **άρθρα 150 παρ. 1** «*Το καταλογίζον όργανο προβαίνει σε σταθμίσεις που επιβάλλονται από την αρχή της δίκαιης ισορροπίας και, αν συντρέχει λόγος, μειώνει ανάλογα το ποσό του καταλογισμού (...)*» και **150 παρ. 7**, «*Μείωση του ποσού μπορεί να γίνει και στις περιπτώσεις του άρθρου 148 με ανάλογη εφαρμογή των κριτηρίων της παρ. 1 για τους παρανόμως λαβόντες και με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης για τους αχρεωστήτως λαβόντες.*»

Από το συνδυασμό των ως άνω διατάξεων, προκύπτει ότι το καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Επίτροπος, Κλιμάκιο) δεν υποχρεούται πλέον να καταλογίσει κατά δέσμια αρμοδιότητα το συνολικό ποσό στον λαβόντα, αλλά δύναται να μειώσει το ποσό του καταλογισμού λαμβάνοντας υπόψιν μια σειρά από υποκειμενικές και αντικειμενικές παραμέτρους. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, **το βαθμό υπαιτιότητας**, τη σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα για τους παρανόμως λαβόντες (150 παρ. 1) αλλά και την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης για τους αχρεωστήτως λαβόντες. Μέσω άλλωστε των συγκεκριμένων αρχών, έρχεται ρητά στο προσκήνιο στα στάδια έκδοσης τα καταλογιστικής πράξης και το ζήτημα της **καλής πίστης** του λαβόντα, **η σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι είναι πράγματι δικαιούχος** του εν λόγω ποσού, και **η ανάγκη προστασίας των μέσων διαβίωσης αυτού και της οικογένειάς του**, σε περίπτωση που ο καταλογισμός θέτει σε κίνδυνο τα μέσα διαβίωσης αυτού.

Συνεπώς, η λήψη υπόψιν για τον καταλογισμό, υποκειμενικών κριτηρίων σε συνδυασμό με τη δυνατότητα μείωσης του ποσού του καταλογισμού, παρέχει διακριτική ευχέρεια στο καταλογίζον όργανο να μην επιβάλλει σε βάρος του λαβόντα το σύνολο του ελλείμματος. Έτσι η άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, ενώπιον του καταλογίζοντος οργάνου του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποκτά νόημα καθώς ο διοικούμενος έχει πλέον δυνατότητα να επικληθεί γεγονότα που μπορούν δυνητικά να μειώσουν τον καταλογισμό, ενώ η στέρηση του δικαιώματος αυτού καθίσταται πλέον λυσιτελής και νομικά βάσιμος λόγος ακύρωσης της καταλογιστικής πράξης.

Προς επίρρωση των ανωτέρω θέσεων, μπορούμε να αναφέρουμε το **άρθρο 149** κατά το οποίο, «*1. Η Υπηρεσία Επιτρόπου που διενήργησε τον έλεγχο, εκδίδει την πράξη καταλογισμού*

⁹¹ Βλ. ΕλΣυν 74/2018: Ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτός ως αβάσιμος αφού, εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά σε αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές και εκδόθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 96 του ν. 4270/2014, κατά δέσμια αρμοδιότητα, χωρίς να καταλείπεται στο καταλογίζον όργανο διακριτική ευχέρεια εκτιμήσεως της καλής πίστης και της οικονομικής αδυναμίας της ήδη εκκαλούσας, ως ερειδόμενη δε επί αντικειμενικών κριτηρίων, δεν απαιτείτο η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασής της. (Πηγή ΝΟΜΟΣ)

ύστερα από τήρηση διαδικασίας, που **διασφαλίζει πλήρως τα δικαιώματα άμυνας του καταλογιζομένου**. 2. Για ελλείμματα άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, αρμόδιο για τον καταλογισμό είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση αυτήν, ο Επίτροπος, αφού τηρήσει τη νόμιμη διαδικασία, διαβιβάζει στο Κλιμάκιο αίτηση καταλογισμού, η οποία συνοδεύεται από έκθεση ελέγχου και το σχετικό υποστηρικτικό υλικό. Το Κλιμάκιο, χωρίς να επαναλάβει τον έλεγχο, εφόσον κρίνει ότι η αίτηση θεμελιώνεται επαρκώς στα στοιχεία του φακέλου, **καλεί τους υπευθύνους σε ακρόαση και στη συνέχεια αποφαινεται επί της αίτησης καταλογισμού.**» Καθίσταται επομένως σαφής η άνευ διακρίσεων με βάση την κατηγορία του καταλογιζόμενου προσώπου (υπόλογος, συνευθυνόμενος, λαβών) υποχρέωση του ελεγκτικού οργάνου να διασφαλίζει τα δικαιώματα άμυνας του καταλογιζομένου, σε συνδυασμό με το **άρθρο 74** του Ν.4820/2021 κατά το οποίο **«Τα ελεγκτικά όργανα παρέχουν την αναγκαία πληροφόρηση για τα ευρήματά τους σε όσους υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη και σέβονται τα δικαιώματα άμυνας αυτών πριν από την επιβολή μέτρων και κυρώσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος.»**

2.5.3. Το ζήτημα της τοκοφορίας της καταλογιστικής πράξης

Στην περίπτωση που εκδοθεί πράξη καταλογισμού ελλείμματος σε βάρος υπολόγου, πέραν του ποσού του ελλείμματος, επιβάλλονται και οι προβλεπόμενοι τόκοι, όπως αυτοί ορίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 του ΚΕΔΕ (ΝΔ 356/1974)⁹². Σύμφωνα με το **άρθρο 147 Ν.4820/2021**, **«1. Σε βάρος των προσώπων που ευθύνονται για το έλλειμμα καταλογίζονται οι τόκοι που καθορίζονται από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων. Οι τόκοι υπολογίζονται από την ημέρα κατά την οποία εξακριβώθηκε ότι έλαβε χώρα το έλλειμμα και, εφόσον η εξακρίβωση αυτή καθίσταται αδύνατη, από τότε που ανακαλύφθηκε. Αν η εξακρίβωση του ελλείμματος γίνεται μετά τη λήξη του οικονομικού έτους στη διαχείριση του οποίου αναφέρεται το έλλειμμα και είναι αδύνατος ο προσδιορισμός της ημέρας ή του μήνα που έλαβε χώρα τούτο, οι τόκοι υπολογίζονται από τη λήξη του οικονομικού έτους της διαχείρισης. Εφόσον το έλλειμμα συνίσταται στην παράλειψη εισαγωγής των εισπράξεων, οι τόκοι υπολογίζονται από τότε που ο υπεύθυνος όφειλε να εισαγάγει τα εισπραχθέντα στο ταμείο. 2. Τα πρόσωπα της παρ. 1 απαλλάσσονται των τόκων, εφόσον αποδείξουν ότι το έλλειμμα δεν οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια τους.»** Ορίζεται έτσι ότι σε βάρος των προσώπων που ευθύνονται για το έλλειμμα καταλογίζονται οι προβλεπόμενοι από το άρθρο 6 του Κώδικα Εισπράξεων Δημοσίων Εσόδων (ν.δ. 356/1974, Α' 90) τόκοι και καθορίζεται η αφετηρία υπολογισμού τους. Επίσης επαναλαμβάνεται η προϊσχύουσα ρύθμιση (άρθρο 46 παρ. 3 του ν. 4129/2013 – Α' 52, όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 345 του ν. 4700/2020 – Α' 127), σύμφωνα με την οποία τα υπεύθυνα πρόσωπα απαλλάσσονται των τόκων – **εννοείται μέχρι την ταμειακή βεβαίωση** – εφόσον δεν βαρύνονται με δόλο ή βαρεία αμέλεια⁹³. Βαριά αμέλεια υπάρχει όταν δεν καταβάλλεται όχι μόνο βαριά ή ελαφρά η αξιούμενη από τις περιστάσεις επιμέλεια του μέσου συνετού και ευσυνείδητου ανθρώπου, αλλά ούτε και η στοιχειώδης επιμέλεια, έτσι ώστε η αμελής συμπεριφορά να εμφανίζεται ως εξαιρετικά σοβαρή και ασυνήθιστη και να εκδηλώνεται ως εκτροπή από την καταβαλλόμενη από τον κοινό και συνήθη άνθρωπο, επιμέλεια κατά τις συναλλαγές. Μέτρο κρίσης για την απόδειξη της έλλειψης υπαιτιότητας αποτελεί, σε κάθε περίπτωση που πρόκειται για έλλειμμα που συνέχεται εσωτερικά, υπό λειτουργική έννοια, με τη διαχειριστική δράση του υπολόγου, η συμπεριφορά που

⁹² Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 119

⁹³ Αιτιολογική έκθεση άρθρου 147 Ν.4820/2021

επιδεικνύει ο μέσος συνετός άνθρωπος του κύκλου του⁹⁴ (αντικειμενική επιμέλεια) και όχι η συνήθης ατομική συμπεριφορά του ιδίου.

Ο λόγος που δικαιολογεί τη διαφορά αντιμετώπισης του υπολόγου που φέρει ελαφρά αμέλεια σε σχέση με τον υπόλογο που ενεργεί με δόλο ή βαριά αμέλεια, όπως αναφέρεται⁹⁵, έγκειται στη στάθμιση της έννομης τάξης μεταξύ των καθημερινών δυσχερειών που αντιμετωπίζει ο υπόλογος χρηματικής διαχείρισης και οι οποίες άπτονται νομικών, πραγματικών και άλλων ζητημάτων που έχει να αντιμετωπίσει και της ενδεχόμενης επιβάρυνσης του με προσαυξήσεις. Η επιβολή άλλωστε προσαυξήσεων κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας συνιστά **μέτρο αποκατάστασης του ελλείμματος του Δημοσίου** (...) και ως εκ τούτου δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, καθώς **ελλείπει ο κυρωτικός χαρακτήρας** του μέτρου αυτού⁹⁶.

Όσον αφορά πάντως τους αχρεωστήτως λαβόντες, η αντιμετώπιση αυτών είναι διαφορετική στο ζήτημα της επιβολής τόκων εκπρόθεσμης καταβολής σε σχέση με αυτή των υπολόγων, καθώς σε αντίθεση με τους υπολόγους, που τα χρέη τους από καταλογισμούς καθίστανται ληξιπρόθεσμα και βαρύνονται με τόκους ήδη από την ημέρα που εξακριβώθηκε ότι δημιουργήθηκε το έλλειμμα (βλ. άρθρο 5 παρ. 5 του Κ.Ε.Δ.Ε., βλ. επίσης άρθρο 147 Ν.4820/2021), αντίστοιχη επιβάρυνση δεν προβλέπεται για τους αχρεωστήτως λαβόντες, για τους οποίους ισχύει ο γενικός κανόνας ότι το χρέος καθίσταται ληξιπρόθεσμο μόνον αφότου βεβαιωθεί «εν στενή έννοια» προς είσπραξη (βλ. άρθρο 5 παρ. 1 του προαναφερόμενου Κώδικα)⁹⁷. Τίθεται πάντως ο προβληματισμός εάν η νέα διάταξη του άρθρου 147 Ν.4820/2021 η οποία αναφέρεται γενικά σε πρόσωπα που ευθύνονται για το έλλειμμα περιλαμβάνει και τους αχρεωστήτως λαβόντες, με αποτέλεσμα να εκκινεί η τοκοφορία του άρθρου 6 Κ.Ε.Δ.Ε.⁹⁸ και για τους αχρεωστήτως λαβόντες με βάση το άρθρο 147 του Ν.4820/2021, που αποτελεί νεότερη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 5 Κ.Ε.Δ.Ε.. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, ακόμα και στην περίπτωση που γίνει δεκτή η ως άνω θέση όσον αφορά τους λαβόντες, αυτοί εξακολουθούν να προστατεύονται εφόσον δεν ευθύνονται με δόλο ή βαριά αμέλεια. Μάλιστα, καθώς στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων δεν τεκμαίρεται η υπαιτιότητα, το βάρος απόδειξης αυτής⁹⁹ θα πρέπει κατ' ορθότερη ερμηνεία να βρίσκεται στην πλευρά της Διοίκησης. Αυτό καθώς διαφορετική προσέγγιση θα οδηγούσε σε ανεπιεική αποτελέσματα, καθώς ένας αχρεωστήτως λαβών ο οποίος είναι πολύ πιθανό να είναι καλόπιστος και ενδεχομένως σε πλήρη άγνοια για τη γενομένη καταβολή, θα μπορούσε να υποχρεωθεί ξαφνικά να «επιστρέψει» ένα ποσό που είχε λάβει, ιδιαίτερα μάλιστα αυξημένο με τόκους, έχοντας επιπρόσθετα το βάρος να αποδείξει τη μη υπαιτιότητα του. Κάτι τέτοιο δεν θα πρέπει να γίνει δεκτό, ειδικά αν

⁹⁴ ΕλΣυν 12/2018

⁹⁵ Αρχοντάκη Α., ό.π., σελ. 120

⁹⁶ ΕλΣυν 877/2016

⁹⁷ ΕλΣυν 510/2017: Από το συνδυασμό των προπαρατεθεισών διατάξεων συνάγεται ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβολή προσαυξήσεων εκπρόθεσμης καταβολής, είναι να έχει καταστεί το χρέος ληξιπρόθεσμο κατά την έννοια του ανωτέρω άρθρου 5 του Κ.Ε.Δ.Ε., δηλαδή όχι μόνο να είναι ληξιπρόθεσμο και απαιτητό κατά το ουσιαστικό δίκαιο, αλλά να έχει περιέλθει στο αρμόδιο δημόσιο ταμείο, να έχει βεβαιωθεί σ αυτό ταμειακώς και να έχει παρέλθει η προβλεπόμενη στο εν λόγω άρθρο 5 προθεσμία, μετά τη συμπλήρωση της οποίας η απαίτηση αυτή μπορεί να εισπραχθεί με διοικητική εκτέλεση. Ειδικότερα, σε αντίθεση με τους υπολόγους, που τα χρέη τους από καταλογισμούς καθίστανται ληξιπρόθεσμα και βαρύνονται με προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής ήδη από την ημέρα που εξακριβώθηκε ότι δημιουργήθηκε το έλλειμμα (βλ. άρθρο 5 παρ. 5 του Κ.Ε.Δ.Ε.), αντίστοιχη επιβάρυνση δεν προβλέπεται για τους αχρεωστήτως λαβόντες, για τους οποίους ισχύει ο γενικός κανόνας ότι το χρέος καθίσταται ληξιπρόθεσμο μόνον αφότου βεβαιωθεί «εν στενή έννοια» προς είσπραξη (βλ. άρθρο 5 παρ. 1 του προαναφερόμενου Κώδικα). Συναφώς, παρέπεται ότι σε περίπτωση ακύρωσης της πράξης ταμειακής βεβαίωσης, το χρέος παύει να είναι ληξιπρόθεσμο, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων και, συνεπώς, η επιβολή προσαυξήσεων επ αυτού στερείται νομίμου ερείσματος

⁹⁸ Βλ. επίσης άρθρα 53 και 57 Ν.4174/2013

⁹⁹ Της υπαιτιότητας του λαβόντα προκειμένου να του επιβληθούν τόκοι από την ημέρα δημιουργίας του ελλείμματος.

ληφθεί υπόψιν με βάση τα προεκτεθέντα, ότι οι τόκοι κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχουν αποκαταστατικό χαρακτήρα, και επιβάλλονται κατά δέσμια αρμοδιότητα, οπότε ως προς αυτούς δεν χωρεί αυτόνομα κάποια μείωση ή απαλλαγή με βάση το άρθρο 150 Ν.4820/2021^{100 101}.

2.5.4. Το ζήτημα της παραγραφής

Ένα τελευταίο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί σχετικά με τον δημοσιονομικό καταλογισμό είναι αυτό της παραγραφής του δικαιώματος του Δημοσίου να εκδώσει πράξη καταλογισμού (βεβαίωση υπό ευρεία εννοία) καθώς και η αντίστοιχη παραγραφή του δικαιώματος του να εισπράξει έσοδα από πράξη καταλογισμού ελλείμματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 152 του Ν.4820/2021, «1. Η αξίωση αναπλήρωσης διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης από κάθε αρμόδιο όργανο **παραγράφεται μετά την πάροδο δέκα (10) ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους, εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα**. Επαναλαμβάνεται έτσι η ρύθμιση του άρθρου 39 του ν. 4509/2017, σύμφωνα με την οποία η παραγραφή ορίζεται σε δέκα έτη από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα. Επιπλέον, ορίζεται ρητά στο άρθρο 152, ότι η κοινοποίηση φύλλου μεταβολών και ελλείψεων δεν διακόπτει την παραγραφή. Αν όμως κοινοποιηθεί τέτοιο φύλλο εντός του τελευταίου εξαμήνου του χρόνου παραγραφής, η αξίωση παραγράφεται με την πάροδο έξι μηνών από τη συμπλήρωση της δεκαετίας. Όσον αφορά το Κλιμάκιο, ορίζεται ότι αν περιέλθει σε αυτό αίτηση καταλογισμού πριν από τη συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής, η σχετική αξίωση δεν παραγράφεται πριν από τη συμπλήρωση ενός έτους από την εισαγωγή της αίτησης στο Κλιμάκιο. Με την παράγραφο 4 εισάγεται ως λόγος αναστολής (λήξης) της παραγραφής η ανωτέρα βία, κατά τα σχετικά οριζόμενα στον Αστικό Κώδικα¹⁰². Αν, τέλος, το διαχειριστικό έλλειμμα προήλθε από αξιόποινη πράξη για την οποία έχει ασκηθεί ποινική δίωξη, η παραγραφή αναστέλλεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης του ποινικού δικαστηρίου επί της ασκηθείσας ποινικής δίωξης.

Η καθιέρωση της 10ετίας ήρθε το πρώτον με τον Ν.4509/2017, αντικαθιστώντας την μέχρι τότε 20ετή παραγραφή που ίσχυε ελλείψει ειδικής¹⁰³ ρύθμισης κατά τα γενικώς ισχύοντα¹⁰⁴. Η καθιέρωση 10ετίας συνδέεται ιδίως με την αρχή ασφάλειας του δικαίου, η οποία ακριβώς απαιτεί

¹⁰⁰ Άλλο το ζήτημα μείωσης του συνολικού οφειλόμενου ποσού από τόκους και προσαυξήσεις, εάν μειωθεί η βασική οφειλή, ήτοι το αρχικό ποσό του καταλογισμού. Και πάλι θα επιβληθούν κατά δέσμια αρμοδιότητα, αλλά το ποσό θα είναι μειωμένο λόγω μείωσης της κύριας οφειλής.

¹⁰¹ Σε σχέση με την **ανάγκη προστασίας των καλόπιστων αχρεωστήτως λαβόντων**, μπορούμε να αναφέρουμε και ένα παράδειγμα από την ειδική περίπτωση επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Με τις υπ' αριθμ. Γ.Ε. Σ81/23/20.6.2012 και Σ84/12/14.12.2012 Εγκυκλίου του ΙΚΑ καθώς και την υπ' αριθμ. 126/64 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ, έγινε δεκτό ότι σε περιπτώσεις καλοπίστως αχρεωστήτως εισπραχθέντων παροχών, ο τόκος καταβάλλεται από το χρόνο κοινοποίησης της καταλογιστικής πράξης, οπότε ο οφειλέτης λαμβάνει το πρώτον γνώση της οφειλής, ενώ σε περιπτώσεις δόλου από το χρόνο εισπραχθείσας της παροχής. Στην περίπτωση αυτή, επομένως, **η έναρξη της υποχρέωσης καταβολής τόκων συνδέθηκε με την ύπαρξη ή έλλειψη καλής πίστης**, παρά τη σαφή έλλειψη νομικού ερείσματος. Βλ. σε Πόνη Χαρά, Η αναζήτηση παροχών κοινωνικής ασφάλισης που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως, ΔιΔικ 5/2019, σελ. 781επ.

¹⁰² Αιτιολογική έκθεση αρ. 152

¹⁰³ Βλ. όμως και Ν.4093/2012 άρθρο 1 υποπαράγραφος ΙΑ-6 παρ. 2: «Αξιώσεις των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας που αφορούν την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών παραγράφονται μετά εικοσαετία από την τελευταία καταβολή. Κάθε αντίθετη διάταξη καταργείται.»

¹⁰⁴ Βλ. και ΑΚ249

την ύπαρξη ειδικής προθεσμίας παραγραφής και για την περίπτωση ενίσχυσης του κατασταλτικού ελέγχου, η οποία πρέπει να ορίζεται εκ των προτέρων και να έχει, συνολικά, εύλογη διάρκεια, δηλαδή να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας, ώστε να επιτρέπει τον αποτελεσματικό έλεγχο και να μην αφήνει τους μεν υπολόγους έκθετους σε μακρά περίοδο ανασφάλειας δικαίου -που αποτελεί παράγοντα αποτρεπτικό για την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων με δυσμενείς επιπτώσεις στην εθνική οικονομία- και στον κίνδυνο να μην είναι πλέον σε θέση, μετά την παρέλευση μακρού χρόνου από το γεγονός που γεννά την υποχρέωση, να αμυνθούν προσηκόντως έναντι σχετικού ελέγχου, το δε Δημόσιο έκθετο στον κίνδυνο αδυναμίας ανάκτησης του δημοσίου χρήματος μέσω της καταλογιστικής διαδικασίας¹⁰⁵.

Τέλος, όσον αφορά το ζήτημα της παραγραφής του δικαιώματος του Δημοσίου προς είσπραξη, σύμφωνα με το άρθρο 136 παρ. 3 του Ν.4270/2014, «Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που (...) γεννήθηκε από καταλογισμό που έγινε από οποιαδήποτε αρμόδια δημόσια αρχή (...) παραγράφεται μετά **εικοσαετία από τη λήξη του έτους μέσα στο οποίο έγινε η με στενή έννοια βεβαίωση αυτής**¹⁰⁶. Σύμφωνα πάντως με το άρθρο 139 του Ν.4270/2014, «*Η απαίτηση του Δημοσίου που έχει παραγραφεί αντιτάσσεται σε συμψηφισμό και για τρία (3) έτη μετά τη συμπλήρωση της παραγραφής. (...)*». Σχετική πράξη συμψηφισμού διενεργείται με ιδιαίτερη διοικητική πράξη υπό του Δημοσίου Ταμείου (άρθρο 83 παρ. 3 ΚΕΔΕ). Τυχόν δε ταυτόχρονη και δια μιας πράξεως διενέργεια καταλογισμού και συμψηφισμού σημαίνει ότι η Διοίκηση έχει ενεργήσει βάσει μιας τρίτης ανύπαρκτης νομοθετικά διοικητικής διαδικασίας, κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Αιτιολογική έκθεση αρ. 39 Ν.4509/2017, ΕλΣυν 2000/2020

¹⁰⁶ Βλ. επίσης σε: Σολδάτος Δ., Παραγραφές υπέρ και κατά του Δημοσίου Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ, σελ. 65, ΑΠ 1445/1988: «Η εικοσαετής παραγραφή των χρεών προς το Δημόσιο από καταλογισμούς αρχίζει από τη λήξη του οικονομικού έτους, κατά τη διάρκεια του οποίου το χρέος βεβαιώθηκε στο Δημόσιο Ταμείο.»

¹⁰⁷ Σολδάτος Δ., ό.π., σελ. 66

3. Οι Δημοσιονομικές Διορθώσεις

Στο σημείο αυτό και έχοντας εξετάσει τα βασικότερα ζητήματα γύρω από τη διαδικασία επιβολής δημοσιονομικού καταλογισμού στα υπεύθυνα για τη δημιουργία ελλείμματος πρόσωπα, χρήσιμο είναι να εξεταστεί και η ειδικότερη περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων.

3.1. Βασικές έννοιες σχετικές με τις δημοσιονομικές διορθώσεις

I. Δημοσιονομική διόρθωση

Με τον όρο **δημοσιονομική διόρθωση** νοούμε την ακύρωση και ανάκτηση δημόσιας χρηματοδότησης¹⁰⁸, λόγω παράβασης των όρων της. Επιβάλλεται, κατά κανόνα, ως αποτέλεσμα δημοσιονομικού ελέγχου στις χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰⁹. Δημοσιονομικές διορθώσεις μπορούν να επιβληθούν από διάφορους φορείς και όργανα. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε, ότι δημοσιονομική διόρθωση μπορεί να επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή **σε βάρος κράτους μέλους** της ΕΕ που διαχειρίστηκε χρηματοδοτήσεις της κατά παράβαση των σχετικών όρων (π.χ. η Επιτροπή έχει επανειλημμένως επιβάλλει στο παρελθόν δημοσιονομικές διορθώσεις στην Ελλάδα για γεωργικές ενισχύσεις της ΕΕ που αυτή διαχειρίστηκε κατά παράβαση των σχετικών όρων). Μπορεί επίσης να επιβάλλει η Διαχειριστική Αρχή της χρηματοδότησης ή ο Ενδιάμεσος Φορέας της χρηματοδότησης ή η Αρχή Πιστοποίησης της χρηματοδότησης ή ο Διατάκτης της χρηματοδότησης, **σε βάρος είτε του τελικού δικαιούχου της χρηματοδότησης**, δηλαδή αυτού που έχει οριστεί ως διαχειριστής και πληρωτής της κατά παράβαση όρων χρηματοδότησης προς τον τελικό αποδέκτη της, είτε **σε βάρος του τελικού αποδέκτη, ως αχρεωστήτως λαβόντος** τη χρηματοδότηση. Δημοσιονομική διόρθωση μπορεί επίσης να επιβάλλει και ο τελικός δικαιούχος της κατά παράβαση όρων χρηματοδότησης σε βάρος του τελικού αποδέκτη της¹¹⁰.

II. Τελικοί δικαιούχοι και τελικοί αποδέκτες

Όπως είναι εύλογο, στα πλαίσια της παρούσας μελέτης ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα της επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης σε βάρος των τελικών δικαιούχων και ιδίως σε βάρος των τελικών αποδεκτών, ως αχρεωστήτως λαβόντων. Όσον αφορά τη **διάκριση ανάμεσα σε δικαιούχους και τελικούς αποδέκτες**, πρέπει να τονιστεί ότι ενώ η έναρξη και εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων ανατίθεται στους τελικούς δικαιούχους, οι οποίοι λαμβάνουν πόρους με σκοπό την εκτέλεση του φυσικού αντικείμενου της πράξης, παρόλα αυτά, στο πλαίσιο υλοποίησης μιας τέτοιας πράξης, ενδέχεται να απαιτούνται περαιτέρω πληρωμές από αυτούς σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, οι οποίοι αποκαλούνται τελικοί αποδέκτες¹¹¹. Τόσο οι δικαιούχοι όσο και οι αποδέκτες υπόκεινται σε έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές και ανάλογα τις περιστάσεις κάθε

¹⁰⁸ Μπορεί να αφορά τόσο ενωσιακή όσο και εθνική συμμετοχή

¹⁰⁹ Καρακώιδας Αθανάσιος, Δημοσιονομικοί καταλογισμοί και δημοσιονομικές διορθώσεις. Δρόμοι παράλληλοι ή τεμνόμενοι;

<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/karaikodas.pdf>

¹¹⁰ Βλ. σχετικά σε Καρακώιδας Α., ό.π.

¹¹¹ Κωνσταντάκου Ευτυχία, Η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ, 2-3/2021, σελ. 164

υπόθεσης μπορεί να εκδοθεί εις βάρος τους δημοσιονομική διόρθωση. Σαν παράδειγμα της διάκρισης αναφέρεται¹¹² η εκτέλεση ενός προγράμματος με στόχο την αγροτική ανάπτυξη μιας περιοχής, όπου μια περιφερειακή ή δημοτική υπηρεσία καθίσταται «τελικός δικαιούχος» του προγράμματος και αναλαμβάνει τη διάθεση των ποσών στους δικαιούχους αγρότες («τελικοί αποδέκτες»), οι οποίοι με τη σειρά τους αναλαμβάνουν την τήρηση συγκεκριμένων υποχρεώσεων αναφορικά με τη χρήση των κονδυλίων που τους διατίθενται. Ορισμούς των ως άνω εννοιών μπορούμε ενδεικτικά να εντοπίσουμε στον **Κανονισμό 1303/2013**¹¹³, στο άρθρο 2 του οποίου ορίζεται ότι: **«δικαιούχος»** (είναι): *δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας και, για τους σκοπούς του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ και του κανονισμού ΕΤΘΑ μόνο, φυσικό πρόσωπο που έχει την ευθύνη για την έναρξη ή την έναρξη και την εφαρμογή πράξεων στο πλαίσιο των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων, όπως ορίζονται στο σημείο 13 του παρόντος άρθρου, ο φορέας που λαμβάνει την ενίσχυση στο πλαίσιο των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής σύμφωνα με το δεύτερο μέρος τίτλος IV του παρόντος κανονισμού, δηλώνει τον φορέα που εφαρμόζει το Μέσο Χρηματοοικονομικής Τεχνικής ή το Ταμείο Χαρτοφυλακίου, κατά περίπτωση, ενώ «τελικός αποδέκτης» (είναι): νομικό ή φυσικό πρόσωπο που λαμβάνει χρηματοδοτική υποστήριξη από ένα μέσο χρηματοοικονομικής τεχνικής.*

II. Αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό

Ως **αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό** νοείται, κάθε δαπάνη στην οποία δεν αντιστοιχεί ίσης αξίας παραδοθέν προϊόν, έργο ή υπηρεσία, σύμφωνα με τους όρους της σχετικής σύμβασης ή απόφασης με την οποία αναλήφθηκε η υποχρέωση της δαπάνης, ενώ αντίστοιχα, **ανάκτηση** είναι η επιστροφή των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από τον λαβόντα για μη νόμιμη αιτία.

III. Παρατυπία και τελικοί δικαιούχοι

Εξέχουσα θέση στο σύστημα των δημοσιονομικών διορθώσεων καταλαμβάνει η έννοια της **παρατυπίας**. Ως παρατυπία κατά τον κλασικό ορισμό του Κανονισμού 2988/1995 νοούμε *«κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη»*. Στον ως άνω ορισμό θα πρέπει πάντως να προστεθεί και η περίπτωση παραβάσεων του σχετικού με την εφαρμογή εθνικού δικαίου, συνεπώς παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του Κοινοτικού δικαίου ή του Εθνικού δικαίου η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα και η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζη-

¹¹² Κωνσταντάκου Ευτυχία, ό.π., σελ. 166

¹¹³ Κανονισμός 1303/2013 Περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006

μιάσει το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον καταλογισμό στον προϋπολογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης¹¹⁴. Με βάση τη νομολογία¹¹⁵, "παρατυπία" συνιστά η παράβαση διατάξεων τόσο του ενωσιακού όσο και των συναφών ρυθμίσεων του εθνικού δικαίου που καθορίζουν την επιλεξιμότητα των δαπανών, δηλαδή τους όρους υπό τους οποίους δύναται να χορηγηθεί και να διατηρηθεί η ενωσιακή συνδρομή, οι οποίοι επαναλαμβάνονται στην απόφαση ένταξης κάθε πράξης στο οικείο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (απόφαση ΔΕΕ της 3.9.2014, C-410/2013 *Baltlanda UAB*, σκ 48 και 49, απόφαση ΔΕΕ της 21.12.2011, C-465/2010, *Ministre de l' Interieur, de l' Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l' Immigration*, σκ. 43, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα επί των υποθέσεων C-260/2014 και C-261/2014, σκ. 51-108). Η παραβίαση της τήρησης των όρων αυτών, η οποία μπορεί να προέρχεται από πράξεις ή παραλείψεις του τελικού δικαιούχου που ζημιώνουν ή ενδέχεται να ζημιώνουν τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την καταβολή ποσών για αδικαιολόγητες δαπάνες, οι οποίες δεν προβλέπονται ως επιλέξιμες ή αποκλίνουν από αυτές, επιβάλλει, κατ' αρχάς, στα κράτη μέλη τη λήψη μέτρων αποκαταστατικού χαρακτήρα με την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων και την ανάκτηση των μη ορθώς διατεθέντων κονδυλίων (ΕλΣυν Ολ. 1811/2014, απόφαση ΔΕΕ της 22.1.2004, C-271/01, *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, σκ. 39).

Σε περίπτωση διαπίστωσης παρατυπίας, επιβάλλεται το διοικητικό μέτρο της επιστροφής των αδικαιολογήτως εισπραχθέντων ποσών, πλέον τόκων. Το ως άνω μέτρο, όπως θα αναλυθεί και παρακάτω, έχει αποκαταστατικό και όχι κυρωτικό χαρακτήρα και επιβάλλεται ανεξάρτητα από το βαθμό υπαιτιότητας¹¹⁶. Σε περίπτωση πάντως που διαπραχθεί μια σοβαρή παρατυπία, για την οποία υφίσταται υπαιτιότητα (είτε εκ προθέσεως, είτε εξ αμελείας) είναι δυνατόν να επιβληθούν και διοικητικές κυρώσεις, που μπορούν να λαμβάνουν τη μορφή διοικητικού προστίμου ή της πληρωμής ποσού που υπερβαίνει τα αδικαιολογήτως εισπραχθέντα.

3.2. Συνοπτικά η διαδικασία επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης

I. Διαδρομή ελέγχου των δικαιούχων και διαπίστωση παρατυπίας

Όπως συμβαίνει και με την περίπτωση του δημοσιονομικού καταλογισμού σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος, η διαδικασία επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης ξεκινά από τον αντίστοιχο έλεγχο που πραγματοποιείται από τα αρμόδια όργανα. Ο δικαιούχος υπόκειται σε διαρκή έλεγχο από τις εκάστοτε προβλεπόμενες¹¹⁷ αρμόδιες κρατικές αρχές προκειμένου να επαληθευθεί η υλική πραγματοποίηση του αναληφθέντος έργου, η πιστοποίηση των οικείων δαπανών και η τήρηση των συναφών κανόνων νομιμότητας. Όπως αναφέρεται¹¹⁸, για τη διευκόλυνση του

¹¹⁴ Έτσι σε 448/0052/4.3.2011 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών «Σύστημα επιβαλλόμενων από την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ) δημοσιονομικών διορθώσεων και διαδικασίες ανάκτησης αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού ή/και του προϋπολογισμού των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την υλοποίηση προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ (στόχοι 1 και 2), του ΕΣΣΑΑΑ 2007 - 2013 και του ΕΟΧ», Βλ. επίσης ΕλΣυν 645/2018

¹¹⁵ ΕλΣυν 743/2020

¹¹⁶ Κωνσταντάκου Ευτυχία, Η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ, 2-3/2021, σελ. 166

¹¹⁷ Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (Ε.Δ.ΕΛ.) (Άρθρο 11 Ν.4314/2014, Υ.Α. 2939/16-10-2018, ΦΕΚ Β' 4783/25-10-2018)

¹¹⁸ Κωνσταντάκου Ε., ό.π., σελ. 165

ελέγχου ο δικαιούχος της ενίσχυσης οφείλει να διατηρεί τη «διαδρομή ελέγχου», δηλαδή ένα σύστημα καταγραφής των ενεργειών και δαπανών του, με τα οικεία δικαιολογητικά, που να επιτρέπει την απόδοση από αυτόν λογαριασμού για τη δημόσια ενίσχυση που έλαβε. Αυτό καθώς ο δικαιούχος αναλαμβάνει με τη σειρά του μια σειρά δεσμεύσεων οι οποίες ορίζονται στις εκάστοτε εφαρμοζόμενες διατάξεις (π.χ. όροι επιλεξιμότητας των δαπανών, ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, τήρηση ορισμένων μακροχρόνιων υποχρεώσεων μετά την ολοκλήρωση του έργου κλπ.) Καθίστανται συνεπώς και οι σχετικοί (δικαιούχοι) ιδιωτικοί οργανισμοί, φορείς και επιχειρήσεις **υπόλογοι δημόσιας λογοδοσίας**¹¹⁹ κατά το μέρος που ανέλαβαν δέσμευση παραγωγής προϊόντος ή υπηρεσίας χρηματοδοτηθέντες γι' αυτό, με υποχρέωση παράλληλης τήρησης της διαδρομής ελέγχου, που καθιστά εφικτή τη λογοδοσία αυτή¹²⁰.

Στην περίπτωση που διαπιστωθεί από το όργανο ελέγχου παρατυπία, συντάσσεται σχετική έκθεση με κατάλληλη τεκμηρίωση και αναφορά των διατάξεων που παραβιάστηκαν και **προτείνει** την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης και εφόσον συντρέχει περίπτωση (εάν έχει γίνει ήδη σχετική καταβολή) την ανάκτηση του παρανόμως / αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού από τον δικαιούχο¹²¹.

II. Έλεγχος του τελικού αποδέκτη των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, εκτός των δικαιούχων, υπόκεινται σε έλεγχο και οι τελικοί αποδέκτες οι οποίοι πρέπει με τη σειρά τους να τηρούν τους όρους της απόφασης ένταξης στο πρόγραμμα και να συμμορφώνονται στις σχετικές μακροχρόνιες υποχρεώσεις τους. Εάν κατά τον έλεγχο του τελικού αποδέκτη της συγχρηματοδοτούμενης πράξης, διαπιστωθεί παράβαση των υποχρεώσεων που ανέλαβε, η οποία συνεπάγεται την άρση της υπαγωγής του στο καθεστώς αυτό ή τη μείωση της επιχορήγησης, το ανάλογο ποσό της εισπραχθείσας επιχορήγησης θεωρείται ως αχρεωστήτως καταβληθέν και αναζητείται από αυτόν με την έκδοση σε βάρος του απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης¹²². Για την ανάκτηση της χρηματοδότησης από τον τελικό αποδέκτη αρκεί η διαπίστωση ότι δεν έχουν τηρηθεί από τον τρίτο – τελικό αποδέκτη οι όροι από τους οποίους εξαρτήθηκε η χορήγηση της, ήτοι οι όροι που τίθενται ως προς τη νομιμότητα, κανονικότητα και επιλεξιμότητα των δαπανών. Όπως αναφέρει¹²³ σχετικά η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τούτο συμβαίνει διότι η συμβατότητα κάθε δαπάνης προς τους συγκεκριμένους στόχους και όρους επιλεξιμότητας του προγράμματος, στο οποίο είναι ενταγμένη η συγχρηματοδοτούμενη

¹¹⁹ Βλ. όμως και ΣτΕ 910/2021: οι τελικοί δικαιούχοι ενισχύσεων προερχόμενων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, κατά την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων από τα Ταμεία πράξεων επιχειρησιακού προγράμματος, ήτοι των πράξεων που έχουν επιλεγεί προς χρηματοδότηση από την οικεία αρμόδια αρχή, δεν αναλαμβάνουν οι ίδιοι τη διαχείριση ενισχύσεων, με την έκδοση πράξεων διαχείρισης κατ' ενάσκηση σχετικής εξουσίας, και δεν αποτελούν, ως εκ τούτου, διαχειριστές πόρων της ΕΕ και, συνεπώς, ex lege δημοσίους υπολόγους. Το γεγονός ότι ο δικαιούχος, π.χ. ο επιχειρηματικός φορέας -φυσικό ή νομικό πρόσωπο- που επελέγη προς χρηματοδότηση, καθίσταται, ως λήπτης της χρηματοδότησης, αυτοτελές υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, σε ό,τι αφορά την ορθή και σύννομη υλοποίηση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου της χρηματοδοτούμενης πράξης, δεν τον καθιστά διαχειριστή πόρων της ΕΕ και δεν του προσδίδει την ιδιότητα του υπολόγου. Συνακολούθως, ο καταλογισμός εις βάρος του δικαιούχου-λήπτη της ενίσχυσης ορισμένου ποσού, ως αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντος, δεν αποτελεί καταλογισμό σε βάρος δημοσίου υπολόγου, **οι δε σχετικές πράξεις δεν αποτελούν πράξεις ελέγχου λογαριασμών δημοσίου υπολόγου και δεν ανήκουν στην ειδική, κατά το άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ του Συντάγματος [βλ. και άρθρο 80 του ν. 4129/2013], δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς εκδίκαση των ρητώς προσδιοριζόμενων στο Σύνταγμα διοικητικών διαφορών**

¹²⁰ ΕλΣυν 1951/2020

¹²¹ Κωνσταντάκου Ε., ό.π., σελ. 167

¹²² ΕλΣυν 1016/2018, 255/2020

¹²³ ΕλΣυν 255/2020

πράξη, από την οποία απορρέει η δαπάνη αυτή, συνιστά αναγκαίο όρο για τη διατήρηση της δημόσιας χρηματοδοτικής συνδρομής, χωρίς να καταλείπεται στις ελεγκτικές αρχές περιθώριο εκτίμησης ως προς τη σκοπιμότητα ή μη της απαίτησης επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρατύπως χορηγηθέντων κεφαλαίων της Ένωσης.

III. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Για να ικανοποιηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως το επιτάσσει το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, ακολουθεί η κοινοποίηση στον εκάστοτε ελεγχόμενο της έκθεσης ελέγχου και η χορήγηση σε αυτόν προθεσμίας για την υποβολή αντιρρήσεων¹²⁴ κατά της επικείμενης δημοσιονομικής διόρθωσης. Στην περίπτωση που οι αντιρρήσεις του ενδιαφερομένου απορριφθούν ή παρέλθει άπρακτη η σχετική προθεσμία, τότε εκδίδεται η σχετική απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης και ακολουθεί ο καταλογισμός του λήπτη της χρηματοδότησης με το οικείο ποσό.

IV. Η επιβολή της δημοσιονομικής διόρθωσης

Όπως αναφέρεται¹²⁵, η απόφαση της δημοσιονομικής διόρθωσης ενσωματώνει τα αποτελέσματα των ελεγκτικών επαληθεύσεων και πρέπει να είναι επαρκώς και νομίμως αιτιολογημένη. Η αιτιολογία αυτή πρέπει να περιέχεται συνοπτικά στο σώμα της απόφασης και μπορεί να συμπληρώνεται, περαιτέρω, με ρητή παραπομπή στην οικεία έκθεση ελέγχου. Πρέπει δε να είναι ειδική και επαρκής, ώστε να παρέχεται στον καταλογιζόμενο η δυνατότητα ακριβούς γνώσης της αιτίας για την οποία επιβλήθηκε σε βάρος του το μέτρο της ανάκτησης, δηλαδή να περιέχει την αναγκαία νομική και ιστορική αιτία που στηρίζει και δικαιολογεί την επιβαλλόμενη υποχρέωση¹²⁶.

Με την πράξη δημοσιονομικής διόρθωσης, επέρχεται ακύρωση της εγγραφής μέρους ή του συνόλου της ενωσιακής ή της εθνικής συνδρομής, που αντιστοιχεί στις διαπιστωθείσες παράνομες δαπάνες και **εκκαθαρίζονται οι σχετικοί λογαριασμοί**, ώστε να γίνει η επαναφορά τους στη διαχειριστική κατάσταση που υπήρχε προ της συντέλεσης της παρατυπίας, με την διόρθωση να μην αφορά μονάχα το παρελθόν (διόρθωση διενεργηθεισών δαπανών και εισήγηση για έκδοση πράξης ανάκτησης προς το διατάκτη της δαπάνης αρμόδιο Υπουργό ή Περιφερειάρχη), αλλά και το μέλλον (καθορίζει εφεξής τη διακοπή ή την τροποποίηση της χρηματοδότησης)¹²⁷.

V. Δημοσιονομική διόρθωση και πράξη ανάκτησης

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης δύναται να διορθώνει τις διενεργηθείσες δαπάνες και να εισηγείται την έκδοση πράξης ανάκτησης. Στην πρόσφατη υπ' αριθμ. 1951/2020 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επιχειρήθηκε να οριοθετηθεί το αντικείμενο

¹²⁴ Αντίστοιχα στον δημοσιονομικό καταλογισμό η διαδικασία του άρθρου 152 παρ. 3 Ν.Δ.Λ..

¹²⁵ Κωνσταντάκου, ό.π., σελ. 168

¹²⁶ Βλ. ΕλΣυν 1051/2018

¹²⁷ Βλ. αναλυτικά σε Κωνσταντάκου, ό.π., σελ. 168

μενο της απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης και να προσδιοριστεί η νομική φύση μεταξύ απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης και πράξης ανάκτησης¹²⁸. Αρχικά, το Δικαστήριο προβαίνει στη διαπίστωση ότι η δημοσιονομική διόρθωση συνδυάζεται άρρηκτα με την υποχρέωση ανάκτησης από τον αχρεωστήτως λαβόντα του αναλογούντος ποσού. Έτσι, η **απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης**, κατά τον ορισμό που δίνεται σε αυτή, **προσλαμβάνει τον νομικό χαρακτήρα της ακύρωσης χρηματικής συμμετοχής και είναι ανάλογη της παράτυπης δαπάνης που διαπιστώνεται**. Αντίστοιχα, η **πράξη ανάκτησης** συνίσταται στην **επιβολή υποχρέωσης επιστροφής** από τον λαβόντα των εισπραχθέντων από αυτόν αχρεωστήτως ή παρανόμως ποσών¹²⁹. Ωστόσο, κατά την κρίση του Δικαστηρίου¹³⁰, *παρά τη σαφή ορολογική διάκριση μεταξύ δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης, στη διαδικασία που έχει θεσπισθεί για την έκδοση των αποφάσεων αυτών, οι δύο αποφάσεις συνέχονται κατά τρόπο αλληλένδετο, έτσι ώστε η δεύτερη να αποτελεί αναγκαία, αν μη υποχρεωτική, συνέπεια της πρώτης, όπως άλλωστε επιβάλλεται και από την οικεία νομοθεσία της Ένωσης (...)*. Παρά όμως τον αλληλένδετο χαρακτήρα τους, η πρώτη απόφαση (η δημοσιονομική διόρθωση) διατηρεί πλήρως την κανονιστική της αυτοτέλεια, δεδομένου ότι εκδίδεται με βάση αυτοτελείς διαπιστώσεις που οριστικοποιούνται ύστερα από διαδικασία αντιρρήσεων τις οποίες δικαιούται να προβάλλει ο θιγόμενος δικαιούχος, ενώ ακόμη, **παρά τον χαρακτήρα της δημοσιονομικής διόρθωσης ως «εισήγησης» αναφορικά με τη μεταγενέστερη αυτής έκδοση της απόφασης ανάκτησης, η δημοσιονομική διόρθωση, διαλαμβάνουσα το επιστρεπτέο ποσό, μπορεί από μόνη της, και χωρίς να εκδοθεί πράξη ανάκτησης, να εκτελεσθεί από τον αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντα**. Κατ' επέκταση, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης δεν συνιστά «προπαρασκευαστική πράξη» ως μέρος της εισήγησης στον οικείο διατάκτη για την έκδοση απόφασης ανάκτησης, αφού αυτή παράγει αυτοτελώς έννομες συνέπειες που επιφέρουν άμεσες μεταβολές στη νομική κατάσταση του αποδέκτη της, όχι μόνο ως προς την υποχρέωση του να επιστρέψει τα ποσά της ενίσχυσης που έλαβε αλλά και ως προς τη συνέχιση της ενίσχυσης που δικαιούται να λαμβάνει¹³¹.

Άλλωστε δεν πρέπει να παραβλέπεται, ότι με βάση και την απόφαση 14053/1749/27.3.2008 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Υπουργική απόφαση συστήματος διαχείρισης» η οποία είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 104 του ν. 2362/1995 και 26 του ν. 3614/2007, στην περίπτωση που τα όργανα που εκδίδουν την απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης είναι και διατάκτες της δαπάνης η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ταυτίζεται με την απόφαση ανάκτησης αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών¹³².

¹²⁸ Κωνσταντάκου Ε., ό.π., σελ. 168

¹²⁹ Βλ. ιδίως αιτιολογική σκέψη 45, ΕλΣυν 1951/2020

¹³⁰ Σκέψη 49

¹³¹ Βλ. αναλυτικά σε ΕλΣυν 1951/2020 – Αρμοδιότητα ΕλΣυν – Διαφορές από πράξεις ανάκτησης κατά ιδιωτών διαχειριστών χρηματικών ενισχύσεων – Επιχειρησιακά προγράμματα, σε ΘΠΔΔ 8-9/2020, σελ. 803 - 812

¹³² Εύλογα καθώς θα ήταν άνευ νοήματος η «εισήγηση» για ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών από τον διατάκτη, όταν ο ίδιος ο διατάκτης είναι το σχετικό όργανο που εκδίδει την απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης.

3.3. Ειδικότερα θέματα από την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης

3.3.1. Η ευθύνη του αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντα

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση της ευθύνης του τελικού αποδέκτη της χρηματοδότησης ως αχρεωστήτως λαβόντα. Όπως ήδη αναφέρθηκε¹³³, για την ανάκτηση της χρηματοδότησης από τον τελικό αποδέκτη αρκεί η διαπίστωση ότι δεν έχουν τηρηθεί από τον τρίτο – τελικό αποδέκτη οι όροι από τους οποίους εξαρτήθηκε η χορήγηση της, ήτοι οι όροι που τίθενται ως προς τη νομιμότητα, κανονικότητα και επιλεξιμότητα των δαπανών. Αυτό διότι **η συμβατότητα κάθε δαπάνης προς τους συγκεκριμένους στόχους και όρους επιλεξιμότητας** του προγράμματος, στο οποίο είναι ενταγμένη η συγχρηματοδοτούμενη πράξη, από την οποία απορρέει η δαπάνη αυτή, **συνιστά αναγκαίο όρο για τη διατήρηση της δημόσιας χρηματοδοτικής συνδρομής**, χωρίς να καταλείπεται στις ελεγκτικές αρχές περιθώριο εκτίμησης ως προς τη σκοπιμότητα ή μη της απαίτησης επιστροφής των αχρεωστήτως ή παρατύπως χορηγηθέντων κεφαλαίων της Ένωσης (**δέσμια αρμοδιότητα**). *«Εξάλλου, η επιβολή του μέτρου της ανάκτησης της αχρεωστήτως καταβληθείσας χρηματοδότησης αποτελεί συνέπεια της διαπίστωσης ότι ελλείπουν ή πάσχουν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη λήψη της και δεν προϋποθέτει την συνδρομή πταίσματος του υπευθύνου, καθόσον περιορισμός της δυνατότητας ανάκτησης της παρανόμως διατεθείσας χρηματοδοτικής συνδρομής στις περιπτώσεις παρατυπιών διαπραχθεισών εξ υπαιτιότητας του υπευθύνου θέτει σε διακινδύνευση τους κοινοτικούς πόρους. Συνεπώς, η ευθύνη του αχρεωστήτως λαβόντος προς επιστροφή των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών είναι, ενόψει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της αποτελεσματικότητας στην προστασία των κοινοτικών πόρων, γνήσια αντικειμενική και συνιστά απλή συνέπεια της διαπίστωσης ότι δεν συνέτρεχαν οι όροι χρηματοδότησης.»¹³⁴*

Συμπεραίνουμε συνεπώς ότι όπως στην περίπτωση του δημοσιονομικού καταλογισμού, έτσι και στις δημοσιονομικές διορθώσεις, ο τελικός αποδέκτης του δημοσίου χρήματος ευθύνεται αντικειμενικά για τα εισπραχθέντα ποσά. Έτσι ενώ στην περίπτωση του δημοσιονομικού καταλογισμού αρκεί η διαπίστωση ύπαρξης ελλείμματος, στις δημοσιονομικές διορθώσεις αρκεί η διαπίστωση ότι η διενεργηθείσα δαπάνη δεν είναι συμβατή προς τους όρους επιλεξιμότητας των δαπανών του προγράμματος¹³⁵.

3.3.2. Ζητήματα παραγραφής

Τέλος, υπό εξέταση μπορεί να τεθεί και το ειδικότερο ζήτημα της παραγραφής του δικαιώματος για την έκδοση πράξης ανάκτησης του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού. Σύμφωνα με τον Κανονισμό 2988/1995, καθιερώνεται ένας **γενικός κανόνας παραγραφής**, με βάση τον οποίο οι αρχές των κρατών μελών, ενεργώντας εξ ονόματος και για λογαριασμό του προϋπολογισμού της Ένωσης, οφείλουν να ανακτήσουν τις αχρεωστήτως καταβληθείσες χρηματοδοτήσεις. Η προθεσμία αυτή είναι **τετραετής** και εκκινεί, κατά κανόνα, από τη διάπραξη της παρατυπίας, ήτοι

¹³³ Κεφάλαιο 3.2

¹³⁴ Έτσι σε ΕΛΣυν 255/2020 με περαιτέρω παραπομπές σε ΕΛΣυν 1711/2016, 1721/2016, 1722/2016

¹³⁵ Δυνατή πάντως κατά περίπτωση και με βάση τους ειδικότερα ισχύοντες ανά χρηματοδότηση κανόνες η αναστολή της υποχρέωσης των αποδεκτών να τηρούν τις υποχρεώσεις χρηματοδότησης:

Βλ. ενδεικτικά ΕΛΣυν 735/2020 για να ανασταλεί η αναληφθείσα από τον τελικό αποδέκτη υποχρέωση διατήρησης του εκσυγχρονισμένου σκάφους στην κυριότητά του για μια πενταετία με τη διατήρηση παράλληλα της χορηγηθείσας προς αυτόν οικονομικής ενίσχυσης πρέπει να συντρέχουν γεγονότα ανωτέρας βίας στο πρόσωπό του ή άλλα γεγονότα τα οποία σαφώς και αποδεδειγμένα βρίσκονται υπεράνω του ελέγχου και της ευθύνης αυτού και παρεμποδίζουν την εκπλήρωση των αναληφθεισών από αυτόν υποχρεώσεων. – Αντίστοιχα ισχύουν και για τους τελικούς δικαιούχους.

από την ημερομηνία επέλευσης της ζημίας (λήψη παράνομου οφέλους), την οποία συνεπάγεται η πράξη ή η παράλειψη που συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Η τετραετής αυτή προθεσμία παραγραφής διακόπτεται, με κάθε πράξη διερεύνησης και δίωξης της παρατυπίας, που εκδίδεται από την αρμόδια αρχή και φέρεται εις γνώση του ενδιαφερομένου, οπότε η προθεσμία παραγραφής αρχίζει και πάλι να τρέχει μετά τη διακοπή της. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ασφάλειας του δικαίου των επιχειρήσεων και με σκοπό την παρακώλυση της επ' αόριστον παράτασης της παραγραφής των διώξεων των παρατυπιών, μέσω επαναλαμβανόμενων πράξεων που τη διακόπτουν, ο προαναφερθείς Κανονισμός θέτει, στο εδάφιο δ' της παραγράφου 1 του ως άνω άρθρου 3, ένα **απόλυτο όριο** για την παραγραφή των διώξεων των παρατυπιών, η οποία επέρχεται το αργότερο την ημέρα, κατά την οποία λήγει **προθεσμία ίση με το διπλάσιο** της προθεσμίας που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της ίδιας διάταξης (**οκταετία**), εφόσον η αρμόδια αρχή δεν έχει επιβάλει κάποιο διοικητικό μέτρο ή κύρωση, **εκτός από τις περιπτώσεις που η διοικητική διαδικασία ανεστάλη σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 6 του Κανονισμού αυτού, όταν, δηλαδή, έχει ασκηθεί ποινική δίωξη.** Επομένως, σε κάθε περίπτωση, η αρμόδια αρχή υποχρεούται να λάβει τα κατάλληλα διοικητικά μέτρα που αποσκοπούν στην ανάκτηση του αχρεωστήτως χορηγηθέντος οικονομικού οφέλους, εντός της ανωτέρω προθεσμίας¹³⁶. Τα κράτη πάντως διατηρούν την ευχέρεια να ορίσουν μεγαλύτερη προθεσμία εφόσον βεβαίως δεν υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου¹³⁷. Στην περίπτωση των πολυετών προγραμμάτων, η προθεσμία παραγραφής επεκτείνεται μέχρι την τελική ολοκλήρωσή τους.

Στο άρθρο **122 του Ν.4270/2014**, όπως και στο παλαιότερο 103 του Ν. 2362/1995 ορίζεται σχετική πενταετής παραγραφή. Ειδικότερα ορίζεται¹³⁸ ότι *«Η αναζήτηση των χρηματικών ποσών του προηγούμενου άρθρου υπόκειται σε παραγραφή εντός πενταετίας από την ημερομηνία διαπίστωσης της αχρεώστητης ή παράνομης είσπραξης, εκτός αν προβλέπεται μεγαλύτερη παραγραφή από τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παραγραφή για την είσπραξη των καταλογισθέντων ποσών του προηγούμενου εδαφίου είναι εικοσαετής, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διατάξεις περί αναστολής, διακοπής και συνεπειών της παραγραφής του παρόντος νόμου, που ισχύουν για τις απαιτήσεις του Δημοσίου, εφαρμόζονται ανάλογα και για τις απαιτήσεις του άρθρου αυτού, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»* Ως χρονικό σημείο έναρξης της δετίας θεσπίζεται έτσι η **διαπίστωση** της παρανομίας και διακόπτεται από κάθε πράξη που φέρεται σε γνώση του ενδιαφερόμενου, προέρχεται από την αρμόδια αρχή και αποσκοπεί στην διερεύνηση της παρατυπίας. Όπως προβάλλεται¹³⁹, τέτοια πράξη συνιστά και η διαβίβαση στον «δικαιούχο» έκθεσης από τις εθνικές αρχές με την οποία διαπιστώνεται παρατυπία και επιβάλλονται κυρώσεις. Από την επομένη της επίδοσης της έκθεσης ελέγχου στον φορέα που έλαβε τη χρηματοδότηση, ξεκινά νέα πενταετής προθεσμία παραγραφής εντός της οποίας πρέπει να εκδοθεί η σχετική καταλογιστική πράξη.

¹³⁶ ΕλΣυν 823/2018

¹³⁷ ΕλΣυν 899/2019

¹³⁸ Άρθρο 122 Ν.4270/2014

¹³⁹ ΕλΣυν 899/2019

4. Η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Στο σημείο αυτό, χρήσιμο είναι, προτού επιχειρηθεί η εμβάθυνση στα ειδικότερα ζητήματα γύρω από τον καταλογισμό αχρεωστήτως λαβόντων, να σκιαγραφηθεί η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στα πλαίσια αυτά, θα εξεταστούν ειδικότερες οριακές περιπτώσεις καταλογισμού αχρεωστήτως λαβόντων στα πλαίσια του δημοσιονομικού καταλογισμού. Επιπροσθέτως θα αναλυθεί το ζήτημα της δικαιοδοσίας σε περίπτωση επιβολής πράξης ανάκτησης στα πλαίσια δημοσιονομικών διορθώσεων, ένα θέμα το οποίο προσφάτως έχει αποκτήσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον μετά και από τις σχετικές αντικρουόμενες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁴⁰. Τέλος θα γίνει μια συνοπτική επισκόπηση των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά των πράξεων καταλογισμού ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

4.1. Γενικά για τη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, «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.

δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό 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.

Στις περιπτώσεις των στοιχείων α' έως δ' της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.

3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»

¹⁴⁰ Βλ. ΕλΣυν 1951/2020, ΣτΕ 910/2021

Όπως αναφέρεται¹⁴¹, ο όρος «ιδίως» έχει την έννοια ότι η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο άρθρο 98 είναι **ενδεικτική**, και όχι περιοριστική. Κατ' επέκταση ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο και άλλες αρμοδιότητες. Οι προβλεπόμενες αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο άρθρο 98 μπορούν να διακριθούν σε διοικητικές/ νομοπαρασκευαστικές και δικαστικές¹⁴². Κατ' άλλη διάκριση, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε ελεγκτικές (α', β', γ'), γνωμοδοτικές (δ', ε') και δικαιοδοτικές (στ', ζ').

Στον πρόσφατο νόμο για το Ελεγκτικό Συνέδριο καθορίζονται αναλυτικά οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έτσι, αρχικά στο **άρθρο 1 του Ν.4820/2021** αναγνωρίζεται η νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το οποίο, *«Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ανώτατο δημοσιονομικό Δικαστήριο και συγχρόνως ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη Χώρα. Αποτελεί πλήρη και αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο. Η αμιγώς δικαστική του φύση διατηρείται ανεξάρτητα από τις ειδικότερες αρμοδιότητες που ασκεί.»*

Κατόπιν στο **άρθρο 2** παρουσιάζεται η σχετική διάκριση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ αναγνωρίζεται ως περαιτέρω αποστολή αυτού, η παρακολούθηση της τήρησης της νομιμότητας, της κανονικότητας και των αρχών της καλής διακυβέρνησης στο σύνολο των δημόσιων φορέων, η επιτήρηση των δημοσίων υπολόγων και η άσκηση κάθε συμβατής με τη φύση του αρμοδιότητας που του ανατίθεται με νόμο.

Στα **άρθρα 8, 9 και 10** παρουσιάζονται αναλυτικώς οι δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου αντίστοιχα. Στην παρούσα μελέτη ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν 2 συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Η περίπτωση **8 παρ. 1 περ. στ'** κατά την οποία στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται *«Η εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά αποφάσεων καταλογισμού που εκδίδονται σε βάρος των δημοσιονομικώς υπευθύνων και των λαβόντων για μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής.»*, και το **άρθρο 8 παρ. 2. περ. α'** κατά το οποίο, *«το Ελεγκτικό Συνέδριο δικάζει επίσης: (α) Ένδικα βοηθήματα και μέσα που έχουν ασκηθεί από όποιον έχει έννομο συμφέρον κατά καταλογιστικών πράξεων ή αποφάσεων, οι οποίες αφορούν στη διαχείριση υλικού, αξιών ή χρημάτων του δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, καθώς και αυτών που αφορούν στη διαχείριση επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες, οι οποίες προέρχονται από τους πιο πάνω πόρους (παρ. 1 του άρθρου 68 του ν. 4055/2012, Α' 51). Το πρώτο εκ των δύο αφορά ιδίως την περίπτωση του δημοσιονομικού καταλογισμού, ενώ το δεύτερο, όπως θα δούμε, την περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων.»*

4.2. Αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δημοσιονομικών καταλογισμών

Όπως είδαμε, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων με βάση το άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος *«Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.»* Όσον αφορά το

¹⁴¹ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 178

¹⁴² Βλ. Μπάρμπας Ν., ό.π., με περαιτέρω παραπομπές σε Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, Β' τόμος

ζήτημα του καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων στην περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος, μολονότι δεν ορίζεται ρητά στο ως άνω άρθρο, αυτό διευκρινίζεται στο άρθρο 8 παρ. 1 περ. στ' του Ν.4820/2021 κατά το οποίο στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται **«Η εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά αποφάσεων καταλογισμού που εκδίδονται σε βάρος των δημοσιονομικώς υπευθύνων και των λαβόντων για μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής.»**

Αναζητώντας το που ερείδεται η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των καταλογιστικών πράξεων κατά αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντων στην περίπτωση που έχουν συμβάλει στη δημιουργία ελλείμματος, όπως αναφέρεται, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει την αποκλειστική δικαιοδοσία για την εκδίκαση του συνόλου των διαφορών που προκύπτουν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, καθώς και των υπολόγων των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ. Έτσι, στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου υπάγονται οι διαφορές όχι μόνο των ιδίων των υπολόγων αλλά και οποιουδήποτε άλλου εμπλεκόμενου, του οποίου ο καταλογισμός πραγματοποιείται για αποκατάσταση του δημιουργηθέντος ελλείμματος¹⁴³. Συνεπώς, στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και η εκδίκαση των διαφορών που προκύπτουν από τον καταλογισμό προσώπων (υπαλλήλων, ιδιωτών), στα οποία καταβλήθηκαν αχρεωστήτως χρηματικά ποσά από το δημόσιο ταμείο εν ευρεία εννοία (Δημόσιο, Ο.Τ.Α. ή άλλο Ν.Π.Δ.Δ.), χωρίς τα πρόσωπα αυτά να είναι δημόσιοι υπόλογοι, αφού δεν ενεργούν καμία πράξη διαχείρισης, καθόσον **ο καταλογισμός αυτός αποτελεί πράξη τακτοποίησης λογαριασμού**, η οποία, εκδιδόμενη σε βάρος του αχρεωστήτως λαβόντος, τείνει στην τακτοποίηση ελλείμματος που διαπιστώθηκε κατά τον έλεγχο δημοσίου λογαριασμού (Ολ.Ε.Σ. Πρακτικά 12^{ης} Γεν. Συν. της 16.6.2010 και αποφάσεις Ολ.Ε.Σ.717/2010, 1104/2007)¹⁴⁴.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να παρατεθεί συνοπτικά νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε ορισμένες «οριακές» περιπτώσεις.

- Σε περίπτωση αναζήτησης **αχρεωστήτως ληφθεισών συντάξεων** γίνεται δεκτό ότι οι διαφορές από την αμφισβήτηση της νομιμότητας της καταλογιστικής πράξης ή, αντιστοίχως, της πράξης παρακράτησης σύνταξης **υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου όχι ως διαφορές από τον έλεγχο λογαριασμών, αλλά ως διαφορές περί την απονομή σύνταξης**¹⁴⁵.
- Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνονται και οι διαφορές από τον **καταλογισμό του ιδιώτη που εισέπραξε αχρεωστήτως την αποζημίωση της απαλλοτριώσεως** (Είσπραξη βάσει του προσωρινού προσδιορισμού της αποζημίωσης για την απαλλοτριώση ακινήτου ποσού μεγαλύτερου από αυτό που καθορίστηκε κατά τον οριστικό προσδιορισμό). Οι διαφορές αυτές, που αποσκοπούν στην ικανοποίηση της βασιζόμενης στο δημοσιονομικό δίκαιο **αξίωσης του Δημοσίου για αποκατάσταση του ελλείμματος από την αχρεώστητη καταβολή της αποζημίωσης**, διαφοροποιούνται σαφώς από τις διαφορές για τον προσδιορισμό των δικαιούχων και τον καθορισμό της έκτασης του δικαιώματος της αποζημίωσής τους, οι οποίες, σχετιζόμενες με την αποκατάσταση της ζημίας που υφίσταται στην περιουσία του ο κύριος του απαλλοτριωμένου ακινήτου, έχουν έντονα ιδιωτικό χαρακτήρα, που δικαιολογεί την ενιαία εκδίκασή τους από τα πολιτικά

¹⁴³ Μπάμπας Ν., ό.π., σελ. 151

¹⁴⁴ Κονόμης Κ., ό.π., σελ. 7

¹⁴⁵ Βλ. σε Κονόμης, ό.π., σελ. 8, με εκτενή παράθεση σχετικής νομολογίας

δικαστήρια. Όμως, κατά την μειοψηφία, πρόκειται περί ιδιωτικής διαφοράς υπαγόμενης στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων¹⁴⁶.

- Σε περίπτωση αχρεώστητης καταβολής αποδοχών έπειτα από ανάκληση πράξης παράνομου διορισμού, η επακολουθούσα της ανάκλησης του διορισμού καταλογιστική πράξη, **εκδίδεται προς αποκατάσταση του ελλείμματος** που προκλήθηκε ένεκα της παράνομης και αχρεώστητης καταβολής αποδοχών, συναφώς **προς τακτοποίηση του οικείου λογαριασμού**, και προσβάλλεται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το διαπλαστικό ένδικο βοήθημα της έφεσης, δημιουργώντας διαφορά ουσίας¹⁴⁷ (πρβλ. ΕλΣυν Ολ 1104/2007).

4.3. Αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί δημοσιονομικών διορθώσεων

Ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων και πράξεων ανάκτησης κατά των λαβόντων σχετικών χρηματοδοτήσεων. Προσφάτως εκδόθηκαν δύο αποφάσεις, η ΕλΣυν 1951/2020 και η ΣτΕ 910/2021 οι οποίες προσεγγίζουν εντελώς διαφορετικά το ζήτημα.

Όσον αφορά την **ΕλΣυν 1951/2020**, όπως ήδη έχουμε εξετάσει, σε κεντρική θέση προβάλλεται η θέση ότι οι δικαιούχοι της χρηματοδότησης, ακόμη κι αν είναι ιδιωτικοί οργανισμοί, φορείς και επιχειρήσεις *«οφείλουν να διατηρούν τη «διαδρομή ελέγχου», δηλαδή ένα σύστημα καταγραφής των ενεργειών και δαπανών τους, με τα οικεία δικαιολογητικά, που να επιτρέπει την απόδοση από αυτούς λογαριασμών για τη δημόσια ενίσχυση που έλαβαν. Αυτό καθώς ο δικαιούχος αναλαμβάνει με τη σειρά του μια σειρά δεσμεύσεων οι οποίες ορίζονται στις εκάστοτε εφαρμοζόμενες διατάξεις (π.χ. όροι επιλεξιμότητας των δαπανών, ολοκλήρωση του φυσικού αντικείμενου εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, τήρηση ορισμένων μακροχρόνιων υποχρεώσεων μετά την ολοκλήρωση του έργου κλπ.) Καθίστανται συνεπώς και οι σχετικοί (δικαιούχοι) ιδιωτικοί οργανισμοί, φορείς και επιχειρήσεις υπόλογοι δημόσιας λογοδοσίας κατά το μέρος που ανέλαβαν δεσμευση παραγωγής προϊόντος ή υπηρεσίας χρηματοδοτηθέντες γι' αυτό, με υποχρέωση παράλληλης τήρησης της διαδρομής ελέγχου, που καθιστά εφικτή τη λογοδοσία αυτή.»* Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, οι διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο λογοδοσίας των δικαιούχων φορέων, όπως ιδίως οι διαφορές από επιβληθείσες αποφάσεις δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης είναι συναφείς με τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων που υπάγονται ρητά στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου με βάση το άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος. Έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε με βάση τη **συνάφεια** και την **ενδεικτική απαρίθμηση** του Συντάγματος, ότι επιτρεπτά ο κοινός νομοθέτης ανέθεσε την εκδίκαση των εν λόγω καταλογιστικών πράξεων στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με βάση και το τότε άρθρο 1 παρ. 1 περ. ιη' του Ν.4129/2013 κατά το οποίο (το Ελεγκτικό Συνέδριο) *«δικάζει τις εφέσεις που υπάγονται με βάση τις κείμενες διατάξεις στην αρμοδιότητά του κατά καταλογιστικών αποφάσεων, οι οποίες εκδίδονται από τους Υπουργούς ή άλλα αρμόδια προς τούτο συλλογικά ή μη όργανα της διοίκησης και αφορούν τη διαχείριση υλικού ή χρημάτων του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. γενικά.»*

Αντίθετη ήταν η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στην πρόσφατη υπό στοιχεία **ΣτΕ 910/2021** απόφασή του. Εκεί το Δικαστήριο έκρινε¹⁴⁸ ότι *«στο σύστημα εφαρμογής των χρηματο-*

¹⁴⁶ Κονόμης, ό.π., σελ. 8

¹⁴⁷ ΕλΣυν 39/2019

¹⁴⁸ Βλ. ιδίως Σκέψη 20

δοτικών παρεμβάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων, οι τελικοί δικαιούχοι ενισχύσεων προερχόμενων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, κατά την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων από τα Ταμεία πράξεων επιχειρησιακού προγράμματος, ήτοι των πράξεων που έχουν επιλεγεί προς χρηματοδότηση από την οικεία αρμόδια αρχή, δεν αναλαμβάνουν οι ίδιοι τη διαχείριση ενισχύσεων, με την έκδοση πράξεων διαχείρισης κατ' ενάσκηση σχετικής εξουσίας, και **δεν αποτελούν**, ως εκ τούτου, διαχειριστές πόρων της ΕΕ και, συνεπώς, **ex lege δημοσίους υπολόγους**. Το γεγονός ότι ο δικαιούχος, π.χ. ο επιχειρηματικός φορέας -φυσικό ή νομικό πρόσωπο- που επελέγη προς χρηματοδότηση, καθίσταται, ως λήπτης της χρηματοδότησης, αυτοτελές υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, σε ό,τι αφορά την ορθή και σύννομη υλοποίηση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου της χρηματοδοτούμενης πράξης, **δεν τον καθιστά διαχειριστή πόρων της ΕΕ και δεν του προσδίδει την ιδιότητα του υπολόγου**. Συνακολούθως, ο καταλογισμός εις βάρος του δικαιούχου-λήπτη της ενίσχυσης ορισμένου ποσού, ως αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντος, δεν αποτελεί καταλογισμό σε βάρος δημοσίου υπολόγου, οι δε σχετικές πράξεις **δεν αποτελούν πράξεις έλεγχου λογαριασμών δημοσίου υπολόγου και δεν ανήκουν στην ειδική, κατά το άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ του Συντάγματος [βλ. και άρθρο 80 του ν. 4129/2013], δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου** προς εκδίκαση των ρητώς προσδιοριζόμενων στο Σύνταγμα διοικητικών διαφορών. Τα ανωτέρω ισχύουν υπό την επιφύλαξη ότι δεν συντρέχει περίπτωση υπαγωγής του δικαιούχου - λήπτη της ενίσχυσης στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατ' εφαρμογή των αυτών συνταγματικών διατάξεων, βάσει του καθεστώτος που τον διέπει ως προς διαφορές ανακύπτουσες από τον έλεγχο [προληπτικό και κατασταλτικό] των λογαριασμών του, όπως συμβαίνει όταν λήπτης της ενίσχυσης είναι το Δημόσιο, οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου ή δεύτερου βαθμού, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή άλλο νομικό πρόσωπο, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του οποίου έχει υπαχθεί, με ειδική διάταξη νόμου, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθόσον και οι φορείς αυτοί ενδέχεται να περιλαμβάνονται στους δικαιούχους πράξεων».

Άλλωστε κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η ερμηνεία του όρου «ιδίως» στο άρθρο 98 του Συντάγματος έχει την έννοια ότι δύναται να υπάγεται από τον νομοθέτη στην ως άνω ειδική δικαιοδοτική αρμοδιότητα του ΕΛΣυν και η εκδίκαση κατηγορίας διαφορών, η οποία είναι **απολύτως συναφής** προς τις ανατεθείσες ρητώς από το Σύνταγμα με την περίπτωση στ' της ανωτέρω παραγράφου 1, όπως διαφορές από τον καταλογισμό άλλων φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα ή υλικό, κατ' ενάσκηση σχετικής εξουσίας, **η οποία τους έχει ειδικώς αναγνωρισθεί, όταν κατά την άσκηση τέτοιων διαχειριστικών πράξεων και οι ενεργούντες αυτές προσλαμβάνουν ιδιότητα δημοσίου υπολόγου**.

Έτσι, κατά την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι τελικοί δικαιούχοι ενισχύσεων, **εφόσον είναι ιδιώτες**, δεν αποτελούν ex lege δημοσίους υπολόγους και ο καταλογισμός εις βάρος τους ορισμένου ποσού, ως αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντος, δεν αποτελεί καταλογισμό σε βάρος δημοσίου υπολόγου, οι δε σχετικές διαφορές δεν ανήκουν στην ειδική δικαιοδοσία του ΕΣ, σε αντίθεση με τις περιπτώσεις που λήπτης της ενίσχυσης είναι το Δημόσιο, ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ. Κατ' επέκταση, οι σχετικές πράξεις δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης κατά το ΣτΕ υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ και όχι σε έφεση ενώπιον του ΕΣ.

Τέλος, όπως αναφέρεται¹⁴⁹, κατά πάγια νομολογία, στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο εισάγονται μόνο αμφισβητήσιες σχετικές με την έννοια διατάξεων τυπικών νόμων, όχι δε και αμφισβητήσιες σχετικές με την έννοια συνταγματικών διατάξεων (βλ. ΑΕΔ 38/1989, 19/1990, 5/1995, ΣτΕ 603-604/2008 Ολομ), η κρίση δε περί της φύσεως της διαφοράς ως κριτηρίου για τη διάκριση

¹⁴⁹ ΣτΕ 910/2021 Σκέψη 9

της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων δεν εξαρτάται από την ερμηνεία του νόμου, αλλά ανάγεται στο ίδιο το Σύνταγμα και στις διατάξεις του περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων.

Ο νέος **N.4820/2021** στο **άρθρο 8 παρ. 1 περ. α)** ορίζει ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται *«Η εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων κατά καταλογιστικών πράξεων ή αποφάσεων των οργάνων της διοίκησης, οι οποίες αφορούν στη διαχείριση υλικού ή χρημάτων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και αυτές που αφορούν στη διαχείριση των επιχορηγήσεων και κάθε είδους χρηματοδοτήσεων από τους ανωτέρω φορείς προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες»*. Η ως άνω διάταξη, η οποία ρητά προσθέτει (βλ. παλαιότερο άρθρο 1 παρ. 1 περ. ιη' του Ν.4129/2013) την περίπτωση καταλογιστικών πράξεων που αφορούν τη διαχείριση επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες. Άλλωστε με βάση την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 8, οι περιπτώσεις της παραγράφου 1 αφορούν δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες προκύπτουν ευθέως από το Σύνταγμα.

Τέλος στο **άρθρο 8 παρ. 2**, προβλέπεται άλλωστε ότι *«Το Ελεγκτικό Συνέδριο δικάζει επίσης: (α) Ένδικα βοηθήματα και μέσα που έχουν ασκηθεί από όποιον έχει έννομο συμφέρον κατά καταλογιστικών πράξεων ή αποφάσεων, οι οποίες αφορούν στη διαχείριση υλικού, αξιών ή χρημάτων του δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, καθώς και αυτών που αφορούν στη διαχείριση επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες, οι οποίες προέρχονται από τους πιο πάνω πόρους.»*

Με την ως άνω διάταξη η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου καλύπτει ρητά τις καταλογιστικές πράξεις που αφορούν εκτός από τη διαχείριση χρημάτων της Γενικής Κυβέρνησης, τη διαχείριση χρημάτων του δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, αλλά και τις **καταλογιστικές πράξεις** που αφορούν στη διαχείριση επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων **προς νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες**, οι οποίες προέρχονται από τους πιο πάνω πόρους. Η ως άνω αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση δεν προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα (παρ.1, 3 και 4), αλλά διαμορφώνεται με νομοθετική ρύθμιση σύμφωνα με το Σύνταγμα (παρ. 2 και 5).

Δεν πρέπει άλλωστε να παραβλέπεται ότι με βάση το **άρθρο 9 του Ν.4820/2021**, υπόκεινται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου *«(στ) Ο έλεγχος της διαχείρισης φυσικών ή νομικών προσώπων για τις χρηματοδοτήσεις ή επιχορηγήσεις που έλαβαν σε βάρος φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. (ζ) Η διενέργεια ελέγχου στην οικονομική διαχείριση ή σε επιμέρους διοικητικές και διαχειριστικές πράξεις των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και σε κάθε πρόγραμμα που χρηματοδοτείται είτε ολικά είτε μερικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από κράτη μέλη της Ένωσης.»*

Όσον αφορά τις επιχορηγήσεις και χρηματοδοτήσεις προς ιδιώτες, μπορούμε να κάνουμε δύο διακρίσεις με βάση τα ήδη εκτεθέντα. Αφενός την περίπτωση που δικαιούχος είναι φορέας του Δημοσίου, αλλά τελικός αποδέκτης είναι ιδιώτης, αφετέρου δε την περίπτωση που ο τελικός δικαιούχος είναι ιδιώτης. Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση, οι πράξεις ανάκτησης από τα ως άνω νομικά πρόσωπα - ιδιώτες πρόκειται κατά αναγκαία συνέπεια για καταλογιστικές πράξεις που απόκεινται στην τακτοποίηση λογαριασμού¹⁵⁰. Διαφαίνεται έτσι ότι είτε θεωρηθούν οι ίδιοι οι

¹⁵⁰ Ακόμη κι αν δεν θεωρηθεί ένας ιδιώτης (π.χ. τελικός αποδέκτης) ότι διενεργεί πράξεις διαχείρισης, και πάλι οι διαφορές θα υπάγονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, καθόσον ο καταλογισμός αυτός αποτελεί πράξη τακτοποίησης λογαριασμού, η οποία, εκδιδόμενη σε βάρος του αχρεωστήτως λαβόντος, τείνει στην τακτοποίηση λογαριασμού του δημοσίου φορέα που ασκεί τη διαχείριση και είναι υπόχρεος δημόσιας λογοδοσίας (π.χ. δικαιούχος – φορέας του Δημοσίου, που ενέκρινε και κατέβαλε την παράνομη / αχρεώστητη επιχορήγηση στον ιδιώτη).

ιδιώτες ως υπόλογοι δημόσιας λογοδοσίας¹⁵¹, είτε θεωρούνται οι αντίστοιχοι δικαιούχοι φορείς του Δημοσίου, **οι διαφορές από τις σχετικές πράξεις ανάκτησης κατά ιδιωτών – τελικών αποδεκτών ανήκουν στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου**. Όσον αφορά την περίπτωση του ιδιώτη τελικού δικαιούχου, εφόσον ήθελε θεωρηθεί¹⁵² ότι δεν είναι διαχειριστής – υπόλογος, τίθεται το ερώτημα εάν θα ήταν δυνατή μια προσέγγιση παρόμοια με αυτή των αχρεωστήτως λαβόντων. Συνεπώς με βάση το ότι διαχειριστής των διατιθεμένων εθνικών και κοινοτικών πόρων και υπόλογος έναντι του Δημοσίου για την σύννομη διαχείριση αυτών είναι ο ενδιάμεσος φορέας (ή η διαχειριστική αρχή εφόσον δεν υφίσταται ενδιάμεσος φορέας)¹⁵³, οπότε αντιστοίχως, οι πράξεις που διαπιστώνουν παρατυπία και επιβάλλουν δημοσιονομική διόρθωση / ανάκτηση κατά των δικαιούχων θα πρόκειται και πάλι για καταλογιστικές πράξεις που απόκεινται στην τακτοποίηση λογαριασμού διάθεσης κονδυλίων¹⁵⁴ της Ευρωπαϊκής Ένωσης του οικείου υπολόγου (ενδιάμεσου φορέα ή διαχειριστικής αρχής) και που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σε κάθε περίπτωση, αναμένεται με ενδιαφέρον τυχόν μελλοντική μεταστροφή στη νομολογία των Δικαστηρίων, στα πλαίσια της διευθέτησης των αρμοδιοτήτων τους και της αντιμετώπισης των ιδιωτών – τελικών δικαιούχων.

4.4. Συνοπτικά τα βασικά ένδικα βοηθήματα και μέσα κατά των πράξεων καταλογισμού ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου

4.4.1. Η Έφεση

Το βασικό ένδικο βοήθημα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι η έφεση κατά των καταλογιστικών πράξεων. Μολονότι η ονομασία παραπέμπει σε ένδικο μέσο, η έφεση κατά των πράξεων του καταλογισμού αποτελεί ουσιαστικά «προσφυγή» ουσίας¹⁵⁵, δεδομένου ότι δεν ελέγχεται μια δικαστική απόφαση, αλλά άγεται σε πρωτόδικη δικαστική κρίση μια διοικητική καταλογιστική πράξη¹⁵⁶. Σύμφωνα με το **άρθρο 111 παρ. 1 του Ν.4700/2020**¹⁵⁷, «Στο ένδικο βοήθημα της έφεσης σε Τμήμα υπόκεινται: (α) οι πράξεις που εκδίδονται από το Δικαστήριο κατά την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας των οργάνων του, (β) οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες εκδίδονται ή συντελούνται στο πλαίσιο (i) του ελέγχου των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των υπόχρεων σε δημόσια λογοδοσία, (ii) της απονομής των συντάξεων

¹⁵¹ Με βάση τη μέχρι τώρα θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

¹⁵² Με βάση τη θέση του ΣτΕ

¹⁵³ Βλ. ΣτΕ 910/2021 Σκέψη 20: Διαχειριστές των διατιθέμενων πόρων της ΕΕ, όπως και εθνικών πόρων, στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ προγραμματικής περιόδου 2007-2013 είναι οι οριζόμενες από το κράτος μέλος ως αρμόδιες για τη διαχείριση των πόρων αυτών αρχές, όπως η “Διαχειριστική Αρχή” και ο “Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης” ή άλλες αρχές που ορίζονται από το κράτος μέλος ως αρμόδιες για τη διαχείριση των πόρων τούτων, οι οποίες, ως ασκούσες την απονεμηθείσα σε αυτές από την νομοθεσία εξουσία διαχείρισης με την έκδοση σχετικών πράξεων διαχείρισης, **θεωρούνται**, και κατά τα ρητώς προβλεπόμενα στα άρθρα 105 του ν. 2362/1995 και 124 του ν. 4270/2014, **υπόλογοι για τη σύννομη διαχείριση των εν λόγω πόρων και ευθύνονται κατά τις διατάξεις περί δημοσίων υπολόγων** (πρβλ. και ΣτΕ 27/2019, 2886/2011, καθώς και τις προαναφερθείσες ΣτΕ 1621/2003, 1370/2004, 2548/2007, 4119/2012).

¹⁵⁴ Βλ. ΕλΣυν 743/2020, Σκέψη 42

¹⁵⁵ ΕλΣυν 39/2019, Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Ανάκληση παράνομου διορισμού υπαλλήλου λόγω πλαστότητας του πτυχίου του. Παρατηρήσεις στην απόφαση Ελ Συν 39/2019 Τμ. Ι, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 10/2019, σελ. 952

¹⁵⁶ Μπάλτα Ε., ό.π., σελ.175-176

¹⁵⁷ Βλ. πάντως και άρθρο 8 Ν.4820/2021

κατά την έννοια της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος και της εκτέλεσης των σχετικών συνταξιοδοτικών πράξεων ή αποφάσεων ή της πληρωμής των συντάξεων γενικά, περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν σε καταλογισμό σύνταξης που εισπράχθηκε αχρεωστήτως και (iii) της αστικής ευθύνης των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.»

Όσον αφορά τη **νομιμοποίηση**, αξίζει να αναφερθεί πως σύμφωνα με το **άρθρο 112 παρ. 2**, «Όταν με έφεση **προσβάλλονται πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου**, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 111, νομιμοποιούνται παθητικά το Δημόσιο, καθώς και ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης ή το νομικό πρόσωπο υπέρ του οποίου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη.

Σχετικά με την **προθεσμία** άσκησης έφεσης, η έφεση ασκείται μέσα σε προθεσμία **εξήντα (60) ημερών**, η οποία εκκινεί για το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και όσα από τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, από την περιέλευση της προσβαλλόμενης πράξης σ' αυτούς. Το ίδιο ισχύει και για τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Για όποιον έχει έννομο συμφέρον, η προθεσμία αυτή εκκινεί από την επίδοση ή την με οποιονδήποτε τρόπο περιέλευση ή την αποδεδειγμένα πλήρη γνώση από αυτόν της προσβαλλόμενης πράξης. Αν αυτός που έχει έννομο συμφέρον για την άσκηση έφεσης διαμένει στην αλλοδαπή, η αντίστοιχη προθεσμία ορίζεται σε **ενενήντα (90) ημέρες**. Σε περίπτωση παράλειψης, η προθεσμία εκκινεί από τη συντέλεσή της.

Η προθεσμία και η άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της έφεσης ενώπιον του Δικαστηρίου κατά πράξης της διοίκησης δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης αυτής¹⁵⁸, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στον νόμο. Η αναστολή, ολικώς ή μερικώς, της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης μπορεί να διαταχθεί, ύστερα από αίτηση του εκκαλούντος ή του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με συνοπτικά αιτιολογημένη απόφαση του Δικαστηρίου που εκδίδεται πριν αυτό αποφανθεί για την έφεση. Η αναστολή εκτέλεσης χορηγείται εάν πιθανολογηθεί ότι από την άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης θα επέλθει στον αιτούντα βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της έφεσης. Ακόμη πάντως και αν η βλάβη του αιτούντος από την άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης δεν πιθανολογείται ως δυσχερώς επανορθώσιμη, το Δικαστήριο χορηγεί την αναστολή αν εκτιμά ότι η έφεση είναι προδήλως βάσιμη¹⁵⁹. Όπως αναφέρεται¹⁶⁰, αντίστοιχα με ότι συμβαίνει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπάρχει η δυνατότητα έκδοσης προσωρινής διαταγής η οποία θα ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αίτησης αναστολής.

¹⁵⁸ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 242

¹⁵⁹ Άρθρο 96 Ν.4700/2020

¹⁶⁰ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 243

4.4.2. Η Αναθεώρηση

Με το ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης¹⁶¹, προσβάλλονται οι οριστικές αποφάσεις των τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η αίτηση αναθεώρησης ασκείται ενώπιον του Τμήματος που εξέδωσε την απόφαση. Νομιμοποιούνται να ασκήσουν αίτηση αναθεώρησης όσοι διετέλεσαν διάδικοι στη δίκη κατά την οποία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ παθητικώς νομιμοποιούνται όσοι διετέλεσαν αντίδικοι εκείνου που ασκεί το ένδικο μέσο στη δίκη κατά την οποία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση¹⁶².

Όπως εύστοχα αναφέρεται¹⁶³, το έκτακτο ένδικο μέσο της αναθεώρησης αντιστοιχεί στο έκτακτο ένδικο μέσο της αναψηλάφησης που προβλέπεται στο άρθρο 538 ΚΠολΔ. Όσον αφορά τους λόγους αναθεώρησης, αυτοί αναφέρονται στο **άρθρο 183** του Ν.4700/2020 ως εξής:

(α) αν η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται σε ψευδή κατάθεση μάρτυρα ή δήλωση διαδίκου, σε ψευδή έκθεση πραγματογνώμονα ή σε πλαστά ή νοθευμένα έγγραφα, και τα περιστατικά αυτά προκύπτουν από αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου, ή

(β) αν μετά την τελευταία συζήτηση της υπόθεσης περιήλθαν σε γνώση και στην κατοχή του διαδίκου που ζητεί την αναθεώρηση κρίσιμα έγγραφα τα οποία υπήρχαν πριν από τη δίκη αλλά δεν γνώριζε την ύπαρξή τους ή εμποδίστηκε στην προσκόμισή τους, ή

(γ) αν η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται σε απόφαση πολιτικού, ποινικού ή διοικητικού δικαστηρίου, η οποία ανατράπηκε αμετακλήτως μετά την τελευταία συζήτηση.

Επίσης, αναθεώρηση χωρεί και όταν το δικαστήριο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση πλανήθηκε πρόδηλα περί τα πράγματα, όπως ιδίως αν δεν εντόπισε σοβαρό σφάλμα που περιείχαν τα αριθμητικά δεδομένα πάνω στα οποία στήριζε την κρίση του ή αν θεώρησε ως υπαρκτό ή ανύπαρκτο γεγονός ενώ προκύπτει αναμφισβήτητα το αντίθετο.

Έτσι, σαν λόγο που δικαιολογεί αίτηση αναθεώρησης, μπορούμε να αναφέρουμε ιδίως την επίκληση κρίσιμων εγγράφων (π.χ. σε περίπτωση καταλογισμού υπολόγου, προσκόμιση βεβαίωσης καλής εκτέλεσης παρεχόμενων υπηρεσιών, πρωτόκολλων παράδοσης προμηθειών που αποδεικνύουν ότι η σχετική παροχή υπηρεσιών από τον λαβόντα πραγματοποιήθηκε, οπότε και το αντίστοιχο έλλειμμα θα πρέπει τελικώς¹⁶⁴ να θεωρηθεί τυπικό και να εφαρμοστεί η αρχή της αναλογικότητας). Αντίθετα δεν αποτελούν παραδεκτούς λόγους αναθεώρησης ζητήματα όπως η συγγνωστή πλάνη ή η εσφαλμένη ερμηνεία νομικών διατάξεων¹⁶⁵.

Αν γίνει δεκτός λόγος αναθεώρησης, η προσβαλλόμενη απόφαση εξαφανίζεται και επακολουθεί **νέα εξέταση της υπόθεσης** μέσα στα όρια του λόγου αυτού. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση αναθεώρησης υπόκειται στα ίδια ένδικα μέσα, στα οποία υπόκειται και η απόφαση που αναθεωρήθηκε.

¹⁶¹ Διαφορετική η αναθεώρηση των πράξεων του Επιτρόπου

¹⁶² Άρθρο 181 Ν.4700/2020

¹⁶³ Μπάμπας Ν., ό.π., σελ. 247

¹⁶⁴ Στη σχετική περίπτωση, στην κατ' έφεση δίκη δεν είχε προσκομιστεί κανένα έγγραφο που να δικαιολογεί τη διενέργεια της δαπάνης με αποτέλεσμα να μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή της αναλογικότητας. – ΕλΣυν 27/2018

¹⁶⁵ ΕλΣυν 27/2018 – Αίτηση αναθεώρησης – «Τυπικό έλλειμμα», Πηγή: ΘΠΔΔ 2/2019 σελ. 186επ.

4.4.3. Η Αναίρεση

Η αναίρεση αποτελεί έκτακτο ένδικο μέσο που ασκείται κατά των οριστικών αποφάσεων των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η αίτηση αναίρεσης ασκείται από οποιονδήποτε μετείχε στη δίκη ενώπιον του Τμήματος και ηττήθηκε. Δικαίωμα να ασκήσει αίτηση αναίρεσης έχει και ο διάδικος που νίκησε, εφόσον δικαιολογεί έννομο συμφέρον, καθώς και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ στρέφεται κατά των διαδίκων της δίκης, επί της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση.

Με το ένδικο μέσο της αναίρεσης επιτυγχάνεται ενότητα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και η προστασία των διαδίκων με την εξαφάνιση της τυχόν λαθεμένης απόφασης μέσα στα όρια του προβλεπόμενου ελέγχου. Δεν πραγματοποιείται ωστόσο νέα εξέταση της ουσίας της υπόθεσης ούτε και νέα κρίση των πραγματικών περιστατικών¹⁶⁶. Αναίρεση επιτρέπεται¹⁶⁷ για:

- (α) υπέρβαση δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση,
- (β) μη νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεσή του,
- (γ) παραβίαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας,
- (δ) εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελή εφαρμογή του νόμου,
- (ε) παράβαση του δεδικασμένου,
- (στ) έλλειψη νόμιμης βάσης ή αναιτιολόγητο,
- (ζ) παραμόρφωση του περιεχομένου αποδεικτικού εγγράφου.

Αν γίνει δεκτή η αίτηση αναίρεσης¹⁶⁸ για υπέρβαση δικαιοδοσίας, το Δικαστήριο δεν επιλαμβάνεται πλέον της υπόθεσης. Αν γίνει δεκτή η αίτηση αναίρεσης για εσφαλμένη ερμηνεία και πλημμελή εφαρμογή του νόμου, η Ολομέλεια αποφασίζει περαιτέρω για την υπόθεση, εκτός αν αυτή χρήζει διερεύνησης κατά το πραγματικό της μέρος, οπότε την αναπέμπει στο αρμόδιο Τμήμα. Αν, τέλος, η απόφαση αναιρεθεί για οποιονδήποτε άλλο λόγο, η Ολομέλεια αναπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο Τμήμα για την εκ νέου εξέτασή της με διαφορετική σύνθεση, κατά το μέρος που η απόφαση αναιρέθηκε.

Αναίρεση και αθωωτικές αποφάσεις ποινικών δικαστηρίων

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση που στο στάδιο της αναιρετικής δίκης περιέλθει στη γνώση του Δικαστηρίου αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σχετικά με την τέλεση πράξεων που έχουν την ίδια αντικειμενική υπόσταση με τις αποδοθείσες με την καταλογιστική απόφαση παράνομες πράξεις που αποτέλεσαν την γενεσιουργό αιτία πρόκλησης του ελλείμματος¹⁶⁹. Σύμφωνα με την κρατούσα¹⁷⁰ στη νομολογία θέση, «αθωωτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου πρέπει να προσκομίζεται ενώπιον του Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη δικαιοδοσία του οποίου ανήκει η εξέταση της υπόθεσης επί της ουσίας. Απόφαση ποινικού δικαστηρίου

¹⁶⁶ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 248 – 249, με περαιτέρω αναφορές σε Ζώη Κ., Η αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ, 2012, σελ. 737.

¹⁶⁷ Άρθρο 170 Ν.4700/2020

¹⁶⁸ Άρθρο 176 Ν.4700/2020

¹⁶⁹ Βλ. επίσης ΕλΣυν 124/2017 σε Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 250

¹⁷⁰ Σκέψη 46 ΕλΣυν 523/2021 – Επρόκειτο για περίπτωση απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης που είχε εκδοθεί κατόπιν φερόμενης λήψης εικονικών τιμολογίων από τελικό αποδέκτη, γεγονός που συνιστούσε λόγο απένταξης του από το πρόγραμμα.

που προσκομίζεται το πρώτον στην κατ' αναίρεση δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν λαμβάνεται υπόψη, καθόσον δι' αυτής δεν προσάπτεται στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση νομική πλημμέλεια περιλαμβανόμενη σε αυτές που μπορεί να στοιχειοθετήσουν λόγο παραδεκτός προβαλλόμενο με το έκτακτο ένδικο μέσο της αίτησης αναίρεσεως.»

Η ως άνω θέση έχει όμως και ισχυρή μειοψηφία, προς τις δικονομικές προϋποθέσεις εφαρμογής του τεκμηρίου της αθωότητας. Υποστηρίζεται¹⁷¹ έτσι ότι για τις περιπτώσεις, «κατά τις οποίες η ποινική απόφαση καθίσταται αμετάκλητη, σε χρόνο μεταγενέστερο της επ' ακροατηρίου συζήτησης της δημοσιονομικής υπόθεσης στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «μεταγενέστερη» της αμετάκλητης ποινικής απόφασης θεωρείται κάθε συναφής της κύριας ποινικής διαδικασίας δημοσιονομική δίκη, η οποία δεν έχει περαιωθεί με την έκδοση αμετάκλητης απόφασης και είναι εισέτι **εκκρεμής έστω και κατ' αναίρεση**. Τούτο, διότι το τεκμήριο αθωότητας, ως εγγύηση της δίκαιης δίκης, συμβάλλει κυρίως στην τήρηση των δικαιωμάτων υπεράσπισης του αμετακλήτως αθωωθέντος με την παροχή σε αυτόν της δυνατότητας προβολής λόγων που συνδέονται με την αμετάκλητη απαλλαγή του και προωθεί ταυτόχρονα τον σεβασμό της τιμής και της αξιοπρέπειάς του. Περιορισμός της δυνατότητας λυσιτελούς επίκλησης της αμετάκλητης αθωωτικής ποινικής απόφασης, κατ' εφαρμογή δικονομικών διατάξεων κατώτερης τυπικής ισχύος έναντι του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ, θα αντέβαινε στο άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος, στην απαίτηση ερμηνείας της Σύμβασης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εγγυάται δικαιώματα συγκεκριμένα και αποτελεσματικά και όχι θεωρητικά και πλασματικά καθώς και στην αρχή της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου, στις γενικές αρχές του οποίου εντάσσονται τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ. Κατά συνέπεια οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν μπορεί να αποδυναμώνουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και στην ΕΣΔΑ.»

4.4.4. Η Ανακοπή εκτέλεσης

Τελευταίο ένδικο βοήθημα που αξίζει να εξετάσουμε στα πλαίσια της παρούσας μελέτης είναι αυτό της ανακοπής εκτέλεσης¹⁷². Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανήκει η εκδίκαση των ανακοπών αν η υποκείμενη σχέση στην οποία στηρίζεται ο νόμιμος τίτλος, είναι σχέση δημοσίου δικαίου που ανέκυψε σε υποθέσεις (α) *ελέγχου των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των υπόχρεων σε δημόσια λογοδοσία*, (β) *απονομής των συντάξεων κατά την έννοια της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος και εκτέλεσης των σχετικών συνταξιοδοτικών πράξεων ή αποφάσεων ή της πληρωμής των συντάξεων γενικά, περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν σε καταλογισμό σύνταξης που εισπράχθηκε αχρεωστήτως και (γ) αστικής ευθύνης των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*¹⁷³. Άλλωστε με βάση τη νομολογία¹⁷⁴ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δικαιοδοσία εκδίκασης ανακοπής κατά πράξεων εκτέλεσης, έχει το Δικαστήριο και στην περίπτωση που αυτές ανέκυψαν από την επιβολή απόφασης δημοσιονομικής

¹⁷¹ Σκέψη 47 ΕλΣυν 523/2021

¹⁷² Υπάρχει φυσικά και το ένδικο βοήθημα της ανακοπής ερημοδικίας στο οποίο υπόκεινται οι αποφάσεις των Τμημάτων, αν κάποιος από τους διαδίκους δεν παραστάθηκε κατά τη συζήτηση ένδικου βοηθήματος ή μέσου, επειδή δεν κλητεύθηκε ή δεν κλητεύθηκε νόμιμα, ή επειδή, αν και κλητεύθηκε νόμιμα, δεν μπόρεσε λόγω ανωτέρας βίας να παρασταθεί.

¹⁷³ Άρθρο 142 Ν.4700/2020

¹⁷⁴ Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 240 – Με βάση το ήδη εκτεθέν σκεπτικό ότι αποτελούν υπόχρεους δημόσιας λογοδοσίας

διόρθωσης και πράξης ανάκτησης σε βάρος τελικού δικαιούχου ή αποδέκτη επιχορήγησης ή χρηματοδότησης από την ΕΕ.

Οι σχετικές διατάξεις των άρθρων 142 επ. του Ν.4700/2020 σε μεγάλο βαθμό απηχούν τις αντίστοιχες ρυθμίσεις των άρθρων 216 επ. του ΚΔΔικ., ενώ σαν βασική διαφορά μπορούμε να διακρίνουμε την περίπτωση της παθητικής νομιμοποίησης¹⁷⁵. Έτσι, αποκλίνοντας από τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (άρθρο 219) και τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 7 του ν. 2579/1998 (Α' 31) νομιμοποιούνται τόσο ο εκδότης της προσβαλλόμενης πράξης όσο και ο δικαιούχος της απαίτησης ενώ ορίζεται ότι όταν η εκτέλεση επισπεύδεται μεν από την αρμόδια δημόσια οικονομική υπηρεσία, αλλά για την ικανοποίηση απαίτησης άλλου νομικού προσώπου, το οποίο δεν διαθέτει αυτόνομη ταμειακή υπηρεσία και του οποίου τα έσοδα εισπράττονται κατά τον Κ.Ε.Δ.Ε., νομιμοποιούνται παθητικώς τόσο το δικαιούχο της απαίτησης νομικό πρόσωπο, όσο και η επισπεύδουσα υπηρεσία.

¹⁷⁵ Αιτιολογική έκθεση άρθρου 143 Ν.4700/2020

5. Ειδικότερα ζητήματα σχετικά με τις δημοσιονομικές δίκες περί τον καταλογισμό αχρεωστήτως λαβόντων

Έχοντας εξετάσει ήδη τις βασικές έννοιες και διαδικασίες γύρω από τον καταλογισμό των αχρεωστήτως λαβόντων, τόσο στην περίπτωση του δημοσιονομικού καταλογισμού (για την αναπλήρωση ελλείμματος) όσο και στην ειδικότερη περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων και πράξεων ανάκτησης, κρίνεται απαραίτητο να εξεταστούν ορισμένα ειδικότερα ζητήματα που άπτονται ιδίως του ζητήματος της μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο σημείο αυτό θα παρουσιαστεί αρχικά ιδίως μέσα από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας τόσο στην περίπτωση του καταλογισμού του παρανόμως ή αχρεωστήτως λαβόντα, όσο και στην περίπτωση επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης και πράξης ανάκτησης κατά των δικαιούχων και τελικών αποδεκτών χρηματοδοτήσεων. Στη συνέχεια θα προσεγγιστεί με εκτενή παρουσίαση της οικείας νομολογίας η εφαρμογή από το Ελεγκτικό Συνέδριο της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, ενώ τέλος θα εξεταστεί το ζήτημα της δυνατότητας επίκλησης από τους καταλογιζόμενους της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού του δικαιούχου (υπέρ ου ο καταλογισμός) φορέα.

5.1. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στα πλαίσια μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σε πρώτο βαθμό θα εξεταστεί μέσα από τη σχετική νομολογία, η δυνατότητα μείωσης του ποσού του καταλογισμού μέσα από την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 25 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος¹⁷⁶, και όπως εξειδικεύεται κατά περίπτωση. Όσον αφορά τα επιμέρους στοιχεία που συνθέτουν την **αρχή της αναλογικότητας** υπό ευρεία έννοια, αυτά είναι η καταλληλότητα, η αναγκαιότητα και η αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια. Κατάλληλος έτσι κρίνεται ο περιορισμός που αποτελεί κατ' είδος και έκταση το προσφορότερο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Αναγκαίο είναι το επιβαλλόμενο μέτρο, όταν αποκλείεται η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού μέτρου το οποίο όμως θα περιόριζε σε λιγότερο βαθμό ή καθόλου την άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Τέλος, το περιοριστικό των ατομικών δικαιωμάτων μέτρο, πρέπει, πέρα από κατάλληλο και αναγκαίο, να είναι και υπό στενή έννοια ανάλογο. Ο σκοπός δηλαδή που επιδιώκεται πρέπει να τελεί σε εύλογη σχέση με την ένταση της προσβολής των ατομικών συνταγματικών εγγυήσεων¹⁷⁷.

Όπως αναφέρεται¹⁷⁸, *«η αρχή της αναλογικότητας θέτει όρια στον περιοριστικό του δικαιώματος νόμο και απευθύνεται κατ' αρχήν στον νομοθέτη. Η αρχή της αναλογικότητας απευθύνεται*

¹⁷⁶ «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.»

¹⁷⁷ Έτσι σε: Μπάλλα Ευαγγελία, Η αρχή της αναλογικότητας ως μεθοδολογικό και ερμηνευτικό εργαλείο στη δημοσιονομική δίκη περί καταλογισμού δημοσίων υπολόγων. Παρατηρήσεις στην ΕλΣυν Ολ 4314/2013, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 2/2014, σελ. 177

¹⁷⁸ Προυσανίδης Αναστάσιος, Ius Suum Cuique Tribuere – Η κυρωτική διάσταση του δημοσιονομικού δικαίου και η αρχή της αναλογικότητας – Παρατηρήσεις στην ΕλΣυν Ολ 4314/2013, ΘΠΔΔ, 12/2013, σελ. 1152

όμως και στον Δικαστή. Σε δικαιοδοτικό επίπεδο έχει διπλή λειτουργία. Αφενός λειτουργεί ως δέσμευση του ίδιου του δικαστή, αφετέρου λειτουργεί ως έλεγχος της νομοθετικής και διοικητικής δράσης, κατά πόσο δηλαδή ο νομοθέτης και η διοίκηση, εάν είχαν διακριτική ευχέρεια, ανταποκρίθηκαν στην υποχρέωση τους για μη δυσανάλογη επιβολή περιορισμών σε ατομικά δικαιώματα. Ειδικότερα σε σχέση με τον νομοθέτη το Δικαστήριο ερευνά εάν ο κοινός νομοθέτης είτε έχει παραβιάσει την αρχή αυτή θεσπίζοντας υπέρμετρους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων είτε έχει παραλείψει να ασκήσει τις συνταγματικές του υποχρεώσεις αφήνοντας κενό, οπότε η αρχή της αναλογικότητας καλείται επικουρικώς σε εφαρμογή. Αναμφίβολα η δικαστική έρευνα έχει σε κάθε περίπτωση εμπειρικό χαρακτήρα ιδίως ως προς την επιλογή και χρήση των σχετικών κριτηρίων που θα εφαρμόσει ο δικαστής για να καλύψει το κενό που άφησε ο απλός νομοθέτης.» Εφόσον πάντως η δημοσιονομική Διοίκηση δεσμευόταν απολύτως από το νόμο, δοθέντος ότι η καταλογιστική πράξη συνιστά πράξη δέσμιας αρμοδιότητας, η ευθύνη της τήρησης της αρχής αυτής μετατίθεται στους ώμους του δημοσιονομικού δικαστή ο οποίος έχει πρωτογενή ρόλο¹⁷⁹.

Το ζήτημα της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη έχει παρέλθει από διάφορα στάδια. Επισημαίνεται¹⁸⁰ άλλωστε ότι δογματικοί του δημοσιονομικού δικαίου αντιτίθενταν στην εφαρμογή της και τάσσονταν υπέρ του κυρωτικού χαρακτήρα των καταλογισμών, με το επιχείρημα ότι η αποδοχή της αρχής στο πεδίο εφαρμογής των καταλογισμών οδηγεί εν τοις πράγμασι στην αλλοίωση της σχέσης μεταξύ του καταλογισθέντος και του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού προσώπου, με αποτέλεσμα ενώ θα έπρεπε κατά κύριο λόγο να ικανοποιείται με αυτόν το δημόσιο συμφέρον, στην πραγματικότητα καταλήγει στην προστασία του υπολόγου. Έτσι, όπως αναφέρεται¹⁸¹, ο έλεγχος της αναλογικότητας, όταν κρίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο η νομιμότητα των καταλογισμών, περιορίζεται σε έλεγχο **in concreto** της προφανούς δυσαναλογίας του μέτρου του καταλογισμού σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό καθώς το μέτρο του καταλογισμού είναι προδήλως πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της αναπλήρωσης του ελλείμματος, ωστόσο είναι δυνατόν να επιβάλλει μια υπέρμετρη επιβάρυνση στα περιουσιακά αγαθά των καταλογιζόμενων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

5.1.1. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού των δημοσίων υπολόγων.

Όσον αφορά το ζήτημα της εφαρμογής της αρχής στην περίπτωση των **δημοσίων υπολόγων**, καινοτόμα¹⁸² υπήρξε η απόφαση **ΕλΣυν Ολ. 4314/2013**. Βασικός άξονας προβληματισμού

¹⁷⁹ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Το τυπικό έλλειμμα ως όχημα στον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης. Κριτική αποτίμηση.

Πηγή: http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/koyloumbini_2019.pdf

¹⁸⁰ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ο έλεγχος της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη – Μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων ελέγχου νομιμότητας, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 3-4/2016, σελ. 356. Έτσι και σε Μπάρμπας Ν., ό.π., σελ. 257 - 258

¹⁸¹ Κουλουμπίνη Ε. Ε., ό.π., σελ. 357

¹⁸² Φυσικά, δεν ήταν η πρώτη φορά που εφαρμόστηκε η αρχή της αναλογικότητας στο ζήτημα του καταλογισμού ελλείμματος. Άλλωστε με τη διάταξη του άρθρου 37 του Ν.3801/2009, είχε παρασχεθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο η δυνατότητα τόσο κατά την εκδίκαση της έφεσης όσο και της αναίρεσης, να μειώσει τον επιβληθέντα καταλογισμό για οποιαδήποτε αιτία εις βάρος των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού έως το ένα δέκατο (1/10). Για τη μείωση αυτή λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, οι συνθήκες τέλεσης, το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, ο βαθμός υπαιτιότητας και η προσωπική και οικογενειακή κατάσταση του καταλογισθέντος. Με τη σχετική διάταξη είχε μάλιστα παρασχεθεί η δυνατότητα απαλλαγής του καταλογισθέντα από

γύρω από τη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες περί τον καταλογισμό των δημοσίων υπολόγων αποτέλεσε ο χαρακτηρισμός του ελλείμματος ως τυπικού. Όπως αναφέρεται¹⁸³, ο νομικός χαρακτηρισμός ενός ελλείμματος, από το Δικαστήριο που κρίνει τις καταλογιστικές πράξεις των αρμοδίων οργάνων, ως τυπικού, και κατ' επέκταση ο κυρωτικός χαρακτήρας του καταλογισμού ανοίγει την πόρτα σε ουσιαστικές σταθμίσεις και επιμετρήσεις του καταλογιστέου ποσού, το οποίο βρίσκεται σε δυσαρμονία με την διαχειριστική συμπεριφορά του υπολόγου.

Το Δικαστήριο, έκανε δεκτό ότι η «*επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά*» στην οικεία διαχείριση άλλοτε μεν επάγεται **ισόποση ζημία** του νομικού προσώπου, οπότε ο επιβαλλόμενος σε βάρος του οικείου υπολόγου καταλογισμός έχει χαρακτήρα αμιγώς αποκαταστατικό της ζημίας αυτής (**ουσιαστικό έλλειμμα**), άλλοτε δε, δεν συνεπάγεται αντιστοίχως πραγματική ζημία αυτού, καθόσον οφείλεται σε **τυπικές παραλείψεις** κατά τη διενέργεια των δημόσιων δαπανών ή σε παραλείψεις σχετικά με την κανονική τήρηση των οικείων λογαριασμών (**τυπικό έλλειμμα**).» Δέχτηκε¹⁸⁴ δε περαιτέρω ότι σε περίπτωση τυπικού ελλείμματος, έστω κι αν οι ισχύουσες δημοσιολογιστικές διατάξεις δεν παρέχουν¹⁸⁵ στα ελεγκτικά όργανα τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τις ευθύνες του υπολόγου και να τον καταλογίσουν με μέρος μόνο του διαπιστωθέντος ελλείμματος, πάντως το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο της έφεσης κατά της οικείας καταλογιστικής πράξης, **πρέπει κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), να συνεκτιμά το ύψος του καταλογισθέντος ποσού, το βαθμό της υπαιτιότητας του καταλογισθέντος, την έκταση της απόκλισης του από τη δημοσιονομική νομιμότητα, καθώς και τη βαρύτητα και τις συνθήκες τέλεσης της συγκεκριμένης κάθε φορά παράβασης και εφόσον διαπιστώνει ότι το ύψος του καταλογισμού βρίσκεται σε δυσαρμονία (αναλογικότητα stricto sensu) με τα λοιπά ως άνω στοιχεία, να το προσαρμόζει στο ανάλογο, κατά την κρίση του ύψος.** Τα σχετικά εφαρμοζόμενα κριτήρια είναι επομένως τόσο αντικειμενικά όσο και υποκειμενικά, ενώ όπως αναφέρεται¹⁸⁶, με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας συντελείται έτσι μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων του ελέγχου της νομιμότητας προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής δικαιοσύνης και ο έλεγχος που διενεργείται είναι κατ' ουσία έλεγχος της προφανούς δυσαναλογίας του μέτρου (του καταλογισμού) σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Τα ως άνω κριτήρια στάθμισης εντάχθηκαν σε μεγάλο βαθμό και στο άρθρο 150 παρ. 1 του Ν.4820/2021 που παρέχει πλέον και στο καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μειώσει το ποσό του καταλογισμού. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, «*Το καταλογίζον όργανο προβαίνει σε σταθμίσεις που επιβάλλονται από την αρχή της δίκαιης ισορροπίας και, αν συντρέχει λόγος, μειώνει ανάλογα το ποσό του καταλογισμού. Κατά τις σταθμίσεις συνεκτιμώνται ιδίως, η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, ο βαθμός υπαιτιότητας, η σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το*

το συνολικό ποσό του καταλογισμού, αν κριθεί ότι συντρέχει στο πρόσωπο του συγγνωστή πλάνη για το δημιουργηθέν έλλειμμα. Επιπροσθέτως, στα πλαίσια πληθώρας νομιμοποιητικών διατάξεων (άρθρο 26 Ν.3274/2004, άρθρο 34 Ν.3801/2009) είχε ακριβώς επιχειρηθεί η άμβλυνση των προϋποθέσεων διενέργειας δαπανών και η κάλυψη σχετικών τυπικών πλημμελειών. – Βλ. εκτενώς σε Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ο έλεγχος της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη – Μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων ελέγχου νομιμότητας, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 3-4/2016, σελ. 350

¹⁸³ Πουλής Σ., Αδικαιολόγητος Πλουτισμός και Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 5(2006) σελ. 1146επ. Έτσι και σε Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, ό.π., σελ. 353

¹⁸⁴ Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020 – Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης – Εισηγητές Σύμβουλοι: Δέσποινα Καββαδία – Κωνσταντάρια και Κωνσταντίνος Κρέπης

¹⁸⁵ Βλ. όμως πλέον άρθρο 150 Ν.4820/2021

¹⁸⁶ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, ό.π., σελ. 354

επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα.» Μολονότι ο νομοθέτης χαρακτηρίζει τις σχετικές σταθμίσεις ως επιβαλλόμενες από την αρχή της δίκαιης ισορροπίας, δεν έχει κάποια ουσιαστική διαφορά πέραν από τη σχετική ονοματοδοσία, σε σχέση με τις σταθμίσεις που κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιβάλλει η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί τυπικού ελλείμματος, το οποίο όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω έχει προεχόντως κυρωτικό χαρακτήρα, αποδοκιμάζοντας ιδίως την απόκλιση του υπολόγου από τη δημοσιονομική νομιμότητα.

Η ως άνω προσέγγιση των τυπικών ελλειμμάτων των δημοσίων υπολόγων έχει σε μεγάλο βαθμό παγιωθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει πάντως και η πιο πρόσφατη **Ελ Συν 477/2019**, κατά την οποία¹⁸⁷ *«σύμφωνα με την απορρέουσα από την έννοια του κράτους δικαίου και προβλεπόμενη πλέον ρητώς στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, η οποία διατρέχει το σύνολο της έννομης τάξης και λαμβάνεται υπόψιν κατά την ερμηνεία και εφαρμογή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου, συνάγεται ότι ο καταλογισμός, ο οποίος συνιστά την επαπειλούμενη κύρωση στις δημοσιονομικές υποθέσεις, δεν συνδέεται αναγκαίως και ακάμπτως με το ύψος του διαπιστωθέντος ελλείμματος. Τουτέστιν το ύψος του καταλογισμού, που ως κύρωση πλήττει αφεύκτως το δικαίωμα στην περιουσία του καταλογιζομένου, πρέπει να τελεί σε σχέση εύλογης αναλογίας αφενός μεν με το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, αφετέρου δε με τη βαρύτητα της δημοσιονομικής παραβάσεως. Συνεπώς, ενόψει της διάχυτης στην έννομη τάξη αρχή της αναλογικότητας, τυγχάνει σε κάθε περίπτωση ερευνητέο, είτε από το διοικητικό όργανο είτε από τον δικαστή, αφενός μεν ο βαθμός απόκλισης της συμπεριφοράς του βαρυνομένου από τη δημοσιονομική νομιμότητα, αφετέρου δε το είδος του ελλείμματος, ήτοι εάν είναι ουσιαστικό, επάγεται δηλαδή ισόποση ζημία στην οικεία δημόσια διαχείριση, ή τυπικό, οφείλεται δηλαδή σε τυπικές παραλείψεις κατά τη διενέργεια των δημοσίων δαπανών ή σε παραλείψεις σχετικά με την τήρηση των οικείων λογαριασμών.»* Διακρίνουμε επομένως τη θέση του Δικαστηρίου ότι ο έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας δεν θα έπρεπε να αφορά μονάχα το Δικαστήριο, αλλά και το καταλογίζον όργανο, το οποίο εκτιμώντας αν το έλλειμμα είναι τυπικό, και λαμβάνοντας υπόψιν το βαθμό απόκλισης της συμπεριφοράς, να μπορεί να μην επιβάλλει το σύνολο του ελλείμματος στον καταλογιζόμενο¹⁸⁸.

5.1.2. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων.

Έχοντας δει τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας στον καταλογισμό των δημοσίων υπολόγων, εξεταστέο στη συνέχεια είναι το ζήτημα του καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων. Από τα κρισιμότερα στοιχεία για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στους αχρεωστήτως λαβόντες είναι η ύπαρξη ή μη πραγματικής ζημίας στον φορέα του Δημοσίου και η έκταση αυτής, ή κατ' άλλη διατύπωση, εάν ο υπέρ ου ο καταλογισμός φορέας του Δημοσίου έχει λάβει κάποια ωφέλεια από τον καταλογιζόμενο (ιδίως παροχή εργασίας). Συνηθέστερη περίπτωση επίκλησης και εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας έχουμε άλλωστε όταν μια καταβολή προς ένα πρόσωπο καθίσταται αχρεώστητη, καθότι έπαυε αναδρομικά να υφίσταται ο σχετικός νόμιμος τίτλος πληρωμής¹⁸⁹ (π.χ. ανάκληση διορισμού λόγω πλαστών δικαιολογητικών – στο μεταξύ είχε παρασχεθεί προσηκόντως η σχετική εργασία) και καταλογίζεται από τα

¹⁸⁷ Σκέψη 16, ΕλΣυν 477/2019

¹⁸⁸ Σε πλήρη εναρμόνιση με τη θέση αυτή, ακολούθησε το άρθρο 150 Ν.4820/2021

¹⁸⁹ Λόγω της αναδρομικής μετά την ανάκληση της πράξης διορισμού, απώλειας της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας.

ελεγκτικά όργανα στο σύνολο της. Κάτι τέτοιο συχνά έχει ως αποτέλεσμα να καταλογίζεται στον λαβόντα ένα υπέρογκο ποσό, το οποίο δεν αντικρύζει απόλυτα τη ζημία που υπέστη ο φορέας του Δημοσίου. Άλλωστε, όπως θα δούμε παρακάτω, πολλοί ακόμη παράγοντες μπορούν να συνεκτιμώνται και να δικαιολογούν τη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και για τους αχρεωστήτως λαβόντες (π.χ. ύψος καταλογιζόμενου ποσού, βαθμός υπαιτιότητας, συντρέχουσες αρνητικές συνέπειες κλπ.), μειώνοντας έτσι το επιβληθέν ποσό καταλογισμού. Από την άλλη, μια καταβολή που έγινε παντελώς αχρεώστητα (χωρίς πραγματική αντιπαροχή, γεννώντας «ζημία»), έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση καταλογιστικής πράξης αμιγώς αποκαταστατικού χαρακτήρα σχετικά με τη δημιουργηθείσα ζημία, δυνάμενης να μειωθεί, ιδίως¹⁹⁰ με βάση την αρχή της χρηστής διοίκησης και την αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως γινόταν μέχρι σήμερα δεκτό από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με δυνατότητα εφαρμογής πλέον ρητά με βάση το άρθρο 150 Ν.4820/2021 και για το καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όπως θα δούμε πάντως, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφαρμόζει την αρχή της αναλογικότητας και σε περιπτώσεις καταλογισμού αμιγώς αποκαταστατικού χαρακτήρα (όπου ο φορέας του δημοσίου δεν είχε λάβει κάποια ωφέλεια), ακόμη και κακόπιστων ληπτών.

Όπως αναφέρθηκε, η **αρχή της αναλογικότητας χωρεί εφαρμογής από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατ' εξοχήν στις περιπτώσεις διενέργειας μιας καταβολής προς ένα πρόσωπο η οποία εν συνεχεία κρίθηκε παράνομη ενώ στο μεταξύ είχε καταβληθεί η σχετική αντιπαροχή** (π.χ. ανάκληση διορισμού λόγω πλαστών δικαιολογητικών – στο μεταξύ είχε παρασχεθεί προσήκοντως η σχετική εργασία). Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στην περίπτωση των λαβόντων, αποτελεί η πρόσφατη απόφαση **ΕλΣυν 599/2021** επί αίτησης αναίρεσης. Στην περίπτωση αυτή, υφίστατο ανάκληση διορισμού λόγω παραποίησης του βαθμού πτυχίου της καταλογιζόμενης. «Το δικάσαν Τμήμα, κατ' εκτίμηση των ειδικότερων αιτιάσεων που προβλήθηκαν με την έφεση, **εφάρμοσε τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας** και, λαμβάνοντας υπόψη ότι από τον διορισμό της αναιρεσείουσας μέχρι την έκδοση της ανακλητικής του διορισμού πράξης μεσολάβησαν δεκατρία χρόνια με συνέπεια το **ύψος του καταλογισθέντος ποσού να ανέλθει στο υψηλό ποσό των 179.014,40 ευρώ**, ότι, καίτοι η ίδια παραποίησε τον βαθμό πτυχίου της, κατείχε τον απαιτούμενο για τη θέση τίτλο σπουδών, **ότι εκτέλεσε τα καθήκοντα της θέσης της με συνέπεια και επάρκεια** κατά τη διάρκεια του εργασιακού της βίου σύμφωνα με τις οικείες εκθέσεις αξιολόγησης και ότι το νοσοκομείο **επωφελήθηκε** των υπηρεσιών της χωρίς να ασκήσει τη νόμιμη ευχέρειά του να προβεί στον έλεγχο της γνησιότητας του τίτλου διορισμού της, περιόρισε το καταλογισθέν ποσό στο ύψος των 50.000,00 ευρώ. Τούτο δε, προκειμένου να μη διαταραχθεί η **δίκαιη ισορροπία** μεταξύ αφενός του δημόσιου σκοπού που υπηρετεί το μέτρο του καταλογισμού και αφετέρου της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας των δικαιουμένων ατομικών δικαιωμάτων της εκκαλούσας, παράλληλα δε, **προκειμένου να διασφαλισθεί ότι το αντανακλαστικό της ανάκλησης διοικητικό μέτρο του καταλογισμού, συνάδει με τη φύση της ανάκλησης ως διοικητικού μέτρου και δεν τη μετατρέπει σε διοικητική ή πειθαρχική κύρωση ή ποινή**»

Το Δικαστήριο επιλαμβανόμενο της υπόθεσης στο στάδιο της αναίρεσης, επισήμανε την ανάγκη σεβασμού της περιουσίας των προσώπων, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. *«Τυχόν δε επέμβαση σε προστατευόμενο από το ως άνω Πρωτόκολλο περιουσιακό δικαίωμα για να είναι σύμφωνη με την προαναφερθείσα διάταξη,*

¹⁹⁰ Σε περιπτώσεις πλημμελούς παροχής υπηρεσιών, καθότι θα υφίσταται ζημία, αλλά όχι στην πλήρη έκταση του καταλογισθέντος ελλείμματος, μπορεί να εφαρμόζεται απρόσκοπτα η αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να διεξάγονται οι σχετικές σταθμίσεις και να περιορίζεται αναλόγως το ποσό του καταλογισμού.

πρέπει και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και η αναπλήρωση του δημιουργηθέντος ελλείμματος από αχρεώστητη καταβολή αποδοχών σε υπηρετούντες υπαλλήλους. Περαιτέρω, σε κάθε περίπτωση επέμβασης στην περιουσία πρέπει να πληρούνται οι όροι της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού δημοσίου συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν, εξασφαλιζόμενης μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της απαίτησης σεβασμού της περιουσίας των προσώπων, ώστε αυτός στον οποίο αφορά η επέμβαση να μην υφίσταται δυσανάλογη και υπερβολική επιβάρυνση.» Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, **πρέπει να σταθμισθούν ως κρίσιμα σύμφωνα με τα ανωτέρω δεχθέντα τα ακόλουθα δεδομένα:** πρώτον, **η ένταση της παραβίασης της αρχής της αξιοκρατίας σε συνάρτηση με την ένταση του πλήγματος που είναι επιτρεπτό να υποστούν τα δικαιώματα της καταλογισθείσας·** δεύτερον, **το ύψος του καταλογιζόμενου ποσού ως αχρεωστήτως καταβληθέντος, το οποίο συνεπάγεται αντίστοιχη μείωση της περιουσίας της καταλογισθείσας, σε συνάρτηση με την υπηρεσία που αυτή προσέφερε χρονικά και ποιοτικά, και την ωφέλεια που αποκόμισε ο υπέρ ου ο καταλογισμός φορέας·** τρίτον, **η φύση και η έκταση του πταίσματος της καταλογισθείσας ως προσκομίσασας παραποιημένα δικαιολογητικά σε συνάρτηση όμως με το συντρέχον πταίσμα και της διοίκησης που δεν έλεγξε έγκαιρα τα δικαιολογητικά αυτά·** και, τέταρτον, **άλλες αρνητικές συνέπειες που υπέστη η καταλογισθείσα ως επακόλουθο της ίδιας συμπεριφοράς που οδήγησε στον καταλογισμό της.** Για την απόδοση δε συγκεκριμένης βαρύτητας, αρνητικής ή θετικής, στα ανωτέρω δεδομένα, το Δικαστήριο εκτιμά κατ' αρχάς ότι κανένα από αυτά δεν κατέχει τόσο **ιδιάζουσα θέση έναντι των λοιπών ώστε να του αποδοθεί εντόνως υπερέχουσα αξία.** Εκτίθενται έτσι από το Ελεγκτικό Συνέδριο μια σειρά από στοιχεία που πρέπει κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας να σταθμίζονται, προκειμένου η πράξη καταλογισμού να μην προσβάλλει τα δικαιώματα του καταλογιζόμενου.

Έτσι στην προκείμενη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψιν το σύνολο των σχετικών δεδομένων (ιδίως ότι είχε ανακληθεί ο διορισμός της καταλογιζόμενης χάνοντας έτσι την εργασία της, ενώ είχε καταδικαστεί για την πράξη της και από ποινικό δικαστήριο), το Δικαστήριο έκρινε ότι τυχόν επιπρόσθετη επιβολή καταλογισμού μετατρέπει αφενός την ανάκληση του διορισμού σε κύρωση αφ' ετέρου άγει σε πλουτισμό του Νοσοκομείου σε βάρος της περιουσίας της καταλογιζόμενης, οπότε **με βάση την αρχή της αναλογικότητας ακύρωσε καθ' ολοκληρίαν την πράξη καταλογισμού**¹⁹¹.

ΕλΣυν 754/2019

Αρχή της αναλογικότητας – Εφαρμογή σε κακόπιστο λήπτη λόγω ουσιώδη περιορισμού των μέσων διαβίωσης

«Ειδικότερα, ο μισθός του εκκαλούντος δεν είχε τον χαρακτήρα ανταλλάγματος για την παρεχόμενη από αυτόν εργασία, αλλά παροχής προσαρμοσμένης στην ειδική λειτουργική σχέση που δημιουργήθηκε μεταξύ αυτού και του Δήμου με την πρόσληψή του ως μόνιμου δημοτικού υπαλλήλου, στις απαιτήσεις της οποίας (ειδικής λειτουργικής σχέσης) όμως δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί, λόγω του ότι δε διέθετε το σύνολο των προσόντων που απαιτούνταν για να ασκήσει τα καθήκοντα του δημοτικού αστυνομικού. (...) διότι ο εκκαλών δεν ήταν καλόπιστος ως προς την

¹⁹¹ Σκέψη 34, ΕλΣυν 599/2021

είσπραξη των αποδοχών του, αφού είχε προκαλέσει ο ίδιος με δόλια ενέργεια τον παράνομο διορισμό του (...). Με δεδομένο ότι από τα στοιχεία που επικαλείται και προσκομίζει, (...) το δικαστήριο κρίνει ότι ο σε βάρος του καταλογισμός ποσού μεγαλύτερου των 30.000,00 ευρώ θα είχε ως συνέπεια τον ουσιώδη περιορισμό των μέσων διαβίωσης του ίδιου και της οικογένειάς του.»

ΕλΣυν 771/2021

Ο πλουτισμός του Δημοσίου ως κριτήριο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας

«η μη εφαρμογή των διατάξεων του αδικαιολόγητου πλουτισμού κατά πράξεων του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, με τις οποίες καταλογίζονται αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές επειδή νόμιμη αιτία του πλουτισμού αποτελεί η διάταξη του εδαφίου β) της παραγράφου 1 του άρθρου 33 του ν. 2362/1995, δεν συνεπάγεται ότι η καταλογιστική πράξη δεν ελέγχεται με βάση την αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να διαπιστωθεί αν τηρείται μια εύλογη αναλογία μεταξύ του σκοπού του καταλογισμού (αποκατάσταση του ελλείμματος της δημόσιας διαχείρισης από τη μη νόμιμη καταβολή αποδοχών) και των ατομικών δικαιωμάτων της αναιρεσίβλητης καθώς και αν ο καταλογισμός, ως απόρροια της ανάκλησης συνάδει με τον αποκαταστατικό της χαρακτήρα ή την μετατρέπει σε διοικητική κύρωση ή ποινή. Κριτήριο, μεταξύ άλλων, για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας αποτελεί και ο ενδεχόμενος πλουτισμός του Δημοσίου σε βάρος της περιουσίας του καταλογιζόμενου.¹⁹²»

Διακρίνουμε επομένως ότι και στην περίπτωση των λαβόντων χωρεί εφαρμογής η αρχή της αναλογικότητας, λαμβανομένων μάλιστα υπόψιν και λοιπών στοιχείων εκτός του δημοσιονομικού καταλογισμού (όπως αφενός η έκδοση πράξης ανάκλησης διορισμού ή η καταδίκη από ποινικό δικαστήριο για την τέλεση πράξεων που έχουν την ίδια αντικειμενική υπόσταση με τις αποδοθείσες με την καταλογιστική απόφαση παράνομες πράξεις που αποτέλεσαν την γενεσιουργό αιτία πρόκλησης του ελλείμματος, αφετέρου δε ο ουσιώδης περιορισμός των μέσων διαβίωσης του καταλογιζόμενου).

5.1.3. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις δίκες δημοσιονομικών διορθώσεων και πράξεων ανάκτησης

Όπως αναφέρεται¹⁹³, η αναλογικότητα συνιστά μια από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινωνικού δικαίου, έχει δε διαμορφωθεί από την νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνει έλεγχο καταλληλότητας, αναγκαιότητας και εν στενή εννοία αναλογικότητας του κρινόμενου μέτρου. Από την πλευρά του, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι το περιεχόμενο της αρχής της αναλογικότητας ταυτίζεται στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο με όσα ισχύουν αντίστοιχα στην κοινοτική έννομη τάξη¹⁹⁴.

¹⁹² Σκέψη 20, ΕλΣυν 771/2021, Πηγή: <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/0771-2021.pdf>

¹⁹³ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ο έλεγχος της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη – Μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων ελέγχου νομιμότητας, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 3-4/2016, σελ. 354, με περαιτέρω παραπομπές σε Πρεβεδούρου Ε., Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ΕΕΕυρΔ 1997, σελ. 1επ.

¹⁹⁴ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, ό.π., σελ. 354

Με βάση τη νομολογία¹⁹⁵ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η αρχή της αναλογικότητας είναι δυνατόν να συμπεριληφθεί στους κανόνες που διέπουν τις παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ένωσης. Τα όργανα ελέγχου των δράσεων που χρηματοδοτούνται με κοινοτικά κονδύλια, **όταν διαπιστώνουν παρατυπίες, των οποίων οι δημοσιονομικές συνέπειες δεν είναι δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν και να αποτιμηθούν επακριβώς, δεν υποχρεούνται να αναζητήσουν το σύνολο της χρηματοδότησης, αλλά διαθέτουν περιθώριο εκτίμησης και επιλογής του επιβλητέου δημοσιονομικού μέτρου, ανάλογα με τη φύση και τη βαρύτητα της παράβασης, καθώς και την έκταση και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις των ελλείψεων που προέκυψαν.** Όταν μάλιστα η δημοσιονομική διόρθωση είναι προδήλως δυσανάλογη και παραβιάζει τα κριτήρια που συνθέτουν την αναλογικότητα, είναι δυνατή η ακύρωση της από το Δικαστήριο που κρίνει τη διαφορά¹⁹⁶. Στους παράγοντες για την εν λόγω εκτίμηση, θα μπορούσαν έτσι να περιληφθούν η έκταση της ευθύνης του δικαιούχου της ενίσχυσης για την παρατυπία, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της αποδιδόμενης σε αυτόν ευθύνης (δεν απαιτείται πάντως υπαιτιότητα για την επιβολή διόρθωσης – αντικειμενική ευθύνη), και της συμπεριφοράς, η τυχόν ευθύνη της διαχειριστικής αρχής, οι οικονομικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ, η ύπαρξη εθνικής διάταξης που να επέτρεπε την παρατυπία και η έκταση στην οποία η παράβαση επηρέασε την υλοποίηση του έργου, αν αυτό βεβαίως εκτελέστηκε σωστά και επιτεύχθηκαν οι στόχοι του προγράμματος¹⁹⁷.

Με βάση τα ήδη εκτεθέντα, κρίσιμο στοιχείο αποτελεί η ύπαρξη ή μη ποσοτικοποιημένης ζημίας. Στην περίπτωση **ποσοτικοποιημένης ζημίας** τα περιθώρια εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας είναι κατ' αρχήν περιορισμένα¹⁹⁸, καθώς **το ποσό που ανακτάται αντιστοιχεί κατά κανόνα στην αξία της μη επιλέξιμης και συνακόλουθα παράνομης δαπάνης** (αναφέρεται έτσι το ενδεικτικό παράδειγμα όπου δαπανήθηκαν ενωσιακά κονδύλια για εργασίες που δεν προβλέπονταν στο φυσικό αντικείμενο του έργου)¹⁹⁹. Αντίθετα, οι σχετικές σταθμίσεις που πραγματοποιούνται με βάση την αρχή της αναλογικότητας βρίσκουν πρόσφορο πεδίο εφαρμογής, στην περίπτωση που επιβάλλονται ακυρώσεις του ποσού της χρηματοδότησης για παρατυπίες που σχετίζονται είτε με την τήρηση διαδικαστικής φύσεως υποχρεώσεων του δικαιούχου, ή με την τήρηση μακροχρόνιων υποχρεώσεων μετά την ολοκλήρωση του φυσικού έργου της επένδυσης. Άλλωστε, ψήγματα της αρχής της αναλογικότητας μπορούν να εντοπιστούν και σε επιμέρους νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες ακριβώς αφορούν περιπτώσεις που δεν ανακτάται το σύνολο της χρηματοδότησης²⁰⁰.

¹⁹⁵ Βλ. ενδεικτικά ΕλΣυν 743/2020 με αναφορές σε αποφάσεις ΔΕΕ της 24.1.2002, C-500/99 P, Conserve Italia κατά Επιτροπής, σκ. 100, απόφαση της 19.1.2006, C-240/03 P, Comunita Montana della Valnerina κατά Επιτροπής, σκ. 140.

¹⁹⁶ Κουλουμπίνη Ε. Ε., ό.π., σελ. 356

¹⁹⁷ Κωνσταντάκου Ε., ό.π., σελ. 174

¹⁹⁸ Αντίστοιχα με την περίπτωση του ουσιαστικού ελλείμματος στις δημοσιονομικές διορθώσεις.

¹⁹⁹ Κωνσταντάκου Ε., ό.π., σελ. 174

²⁰⁰ Μπορούμε έτσι να αναφέρουμε ενδεικτικά την περίπτωση των κατ' αποκοπή διορθώσεων του άρθρου 4 του Ν.4314/2014 στο οποίο παρουσιάζεται σχετική περιπτώσιολογία δημοσιονομικών διορθώσεων (αναλογικές, κατ' αποκοπή, κατά παρεκβολή):

2. Κατ' Αποκοπή Διορθώσεις

Στις περιπτώσεις **μεμονωμένων ή συστημικών παρατυπιών η δημοσιονομική επίπτωση των οποίων δεν είναι άμεσα μετρήσιμη**, επειδή εξαρτάται από πολύ μεγάλο πλήθος μεταβλητών, ή οι επιπτώσεις των οποίων είναι διάσπαρτες και κρίνεται δυσανάλογη η εξ ολοκλήρου ακύρωση της παράτυπης δαπάνης σε σχέση με τη ζημία του π/υ, ή όταν δεν είναι σκόπιμο από άποψη σχέσης κόστους ελέγχων αποτελέσματος να προσδιοριστεί με ακρίβεια η παράτυπη δαπάνη για κάθε μεμονωμένη πράξη, επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, δημοσιονομική διόρθωση εφαρμόζοντας **κατ' αποκοπή συντελεστές στο σύνολο των δαπανών του επηρεαζόμενου από την παρατυπία πληθυσμού**. Το ποσοστό της διόρθωσης καθορίζεται **με βάση τη βαρύτητα της παράβασης**,

Ενδεικτικά μπορούμε να δούμε ορισμένα παραδείγματα μέσα από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

Ελ.Συν 743/2020

Ανακτήσιμη (επιστρεπτέα) είναι μόνον η **ποσοτικοποιημένη δαπάνη** των 135.243,46 ευρώ, η οποία αφορά στις εργασίες ολοκλήρωσης του ... και κατασκευής του κόμβου της ..., που υλοποιήθηκαν **καθ' υπέρβαση του φυσικού αντικειμένου του έργου**. Από το σύνολο των εργασιών του υποέργου ..., συμβατικής δαπάνης 2.661.010,00 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., **μόνον οι ως άνω δαπάνες, ως προς τις οποίες διαπιστώθηκε σοβαρή παρατυπία, κρίθηκαν επιστρεπτές ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, χωρίς να θιγεί κατά τα λοιπά η χρηματοδότηση του υποέργου**. Ως εκ τούτου, **δεν τίθεται ζήτημα επιβολής μιας δυσανάλογης κύρωσης, καθόσον η φύση και σοβαρότητα της παρατυπίας επάγεται ως συνέπεια την υποχρέωση ανάκτησης του ποσού της ενίσχυσης που καταβλήθηκε αχρεωστήτως για την εκτέλεση των ως άνω εργασιών, οι οποίες κατά τα ως άνω αναφερθέντα δεν περιλαμβάνονταν στην απόφαση ένταξης και δεν μπορούσαν να συγχρηματοδοτηθούν από ευρωπαϊκά κονδύλια. Η δημοσιονομική διόρθωση εν προκειμένω αποτελεί μέτρο αποκαταστατικού χαρακτήρα για τη διόρθωση των λογαριασμών διάθεσης κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιβάλλεται κατ' εφαρμογή του κανόνα που επιτάσσει την αφαίρεση του αδικαιολογήτως αποκτηθέντος οφέλους²⁰¹.**

Ελ.Συν 1268/2019

Επί αναιρετικής δίκης για δημοσιονομική διόρθωση λόγω **παράβασης μακροχρόνιων υποχρεώσεων**.

« (...) Το δικάσαν Τμήμα οφείλει εν προκειμένω, αφού εξετάσει την συνδρομή της (αρχής της αναλογικότητας) να υπαγάγει τα πραγματικά στοιχεία της υπόθεσης στην εφαρμοστέα αυτή αρχή και με βάση την εκτίμηση τους να οδηγηθεί, εφόσον δεχθεί παραβίασή της, σε κρίση όχι μόνον **μείωσης του καταλογισθέντος** σε βάρος της αναιρεσείουσας ποσού, αλλά ενδεχομένως και σε πλήρη εξάλειψη του, **εφόσον οι διαπιστωθείσες παρανομίες είναι ήσσονος σημασίας, συνεκτιμώντας** και την γενικότερη συμπεριφορά της αναιρεσείουσας εταιρείας και κυρίως **το γεγονός ότι ο σκοπός της επένδυσης αυτής επετεύχθη πλήρως**, αφού κατά τα γενόμενα δεκτά από το Τμήμα πραγματικά περιστατικά, η επιδοτηθείσα μονάδα, παρά την προσωρινή και για μικρό χρονικό διάστημα αναστολή της λειτουργίας της, βρίσκεται πλέον σε πλήρη παραγωγική δραστηριότητα και σύμφωνη με τους κανόνες που διέπουν την επιδότηση της.²⁰²»

λαμβανομένων υπόψη και των σχετικών κατευθυντηρίων γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που περιλαμβάνονται στο άρθρο 3β του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2017/646 της Επιτροπής της 5ης Απριλίου 2017 και στο έγγραφο C(2013) 9527/19.12.2013 της Επιτροπής. – Βλ. επίσης άρθρο 6 παρ. 3 Ν.4314/2014 «Στις περιπτώσεις κατ' αποκοπή διορθώσεων που εφαρμόζονται σε συστημικές παρατυπίες δεν ανακτάται το ποσό από τους δικαιούχους.»

²⁰¹ Σκέψη 42, Ελ.Συν 743/2020, Πηγή: <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%9F%CE%9B743-2020.pdf>

²⁰² Σκέψη 12, Ειδική Γνώμη σε Ελ.Συν 1268/2019, Πηγή: https://www.elsyn.gr/sites/default/files/1268_2019.pdf

ΕλΣυν 913/2010

Νέος γεωργός – εγκατάσταση για πρώτη φορά σε δική του γεωργική εκμετάλλευση και υποχρέωση παραμονής για 10 έτη – Αναζήτηση του συνολικού ποσού ως αχρεωστήτως καταβληθέντος σε περίπτωση αθέτησης της δέσμευσης.

Στην προκείμενη περίπτωση, κατά την οποία ο καταλογισθείς δεν τήρησε τις δεσμεύσεις του από το πρόγραμμα, αφού δεν είχε την ιδιότητα του, κατά κύριο επάγγελμα, αγρότη (...) όμως παρέμεινε στην γεωργική του εκμετάλλευση περίοδο που αντιστοιχεί περίπου στα 8/10 της χρονικής περιόδου δέσμευσης, ο καταλογισμός σε βάρος του με το συνολικό ποσό που εισέπραξε ως οικονομική ενίσχυση για την πρώτη του εγκατάσταση **αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας**. Έτσι κρίθηκε ότι θα πρέπει να μειωθεί και να **περιοριστεί το ποσό του καταλογισμού στο ένα τέταρτο αυτού (1/4)**²⁰³.

ΕλΣυν 1278/2019

«Το μέτρο αυτό της **ολικής δημοσιονομικής διόρθωσης που συνιστά άμεση απόρροια της αθέτησης ουσιώδους δέσμευσης** που είχε αναληφθεί από τον ήδη αναιρεσείοντα είναι **πρόσφορο και αναγκαίο** για τη εκπλήρωση των στόχων του Επιχειρησιακού Προγράμματος, τόσο σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου και κοινής γεωργικής πολιτικής, όσο και σε επίπεδο εθνικού δικαίου. Επιπροσθέτως, η ανάκτηση αυτή ως διοικητικό μέτρο αποκαταστατικού χαρακτήρα είναι πρόσφορη και αναγκαία για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού, δοθέντος ότι **δεν εξαντλείται στην δημοσιονομική αποκατάσταση των δημόσιων προϋπολογισμών, αλλά αποσκοπεί στην επαναφορά των πραγμάτων στην προ της καταβολής της ενίσχυσης κατάσταση, ώστε να αποτρέπονται στρεβλώσεις** κατά τους όρους ανάπτυξης του ανταγωνισμού στο τομέα της γεωργίας, άλλως, διαταράσσεται η κοινή γεωργική πολιτική μέσω της επιλεκτικής και εκτός ενιαίου προγραμματισμού ενίσχυσης συγκεκριμένων επιχειρηματιών στον οικείο τομέα.²⁰⁴»

ΕλΣυν 255/2020

«Οι **ελλείψεις που διαπιστώνονται είναι ουσιώδεις και καθιστούν το έργο μη λειτουργικό**, τούτο δε παρά τη παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος από την έναρξη κατασκευής του και την παρέλευση του χρόνου ολοκλήρωσής του, μετά από σειρά παρατάσεων (...). Υπό τα δεδομένα αυτά και ενόψει της φύσης και της σοβαρότητας των παρατυπιών και της **ματαίωσης κατ' ουσίαν του σκοπού της επένδυσης**, παρίσταται, κατά τη κρίση του Δικαστηρίου, δικαιολογημένη, με βάση τους όρους ένταξης και το οικείο κανονιστικό πλαίσιο, η ανάκτηση της χρηματοδότησης του θέματος, **χωρίς να τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της χρηστής διοίκησης ή της αναλογικότητας**, αφού **δεν συντρέχει ο όρος της επιλεξιμότητας των σχετικών δαπανών ήτοι η εμπρόθεσμη ολοκλήρωση και η θέση σε αυτόνομη λειτουργία της χρηματοδοτούμενης μονάδας**. Αλυσιτελώς δε προβάλλεται από την εκκαλούσα ότι το μεγαλύτερο μέρος της επένδυσης έχει υλοποιηθεί και ότι επιθυμεί την ολοκλήρωση και λειτουργία της ξενοδοχειακής της μονάδας,

²⁰³ Κουλουμπίνη Ε.Ε., ό.π., σελ. 355

²⁰⁴ Σκέψη 11, ΕλΣυν 1278/2019, Πηγή: <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%9F%CE%9B1278-2019.pdf>

δοθέντος ότι οι περιστάσεις αυτές δεν δικαιολογούν ούτε την καταβολή ούτε τη διατήρηση της κοινοτικής συνδρομής²⁰⁵.»

Ελ.Συν 232/2019

Ανάκτηση του συνόλου της χρηματοδότησης επειδή ο τελικός αποδέκτης δεν υπέβαλε εμπροθέσμως αίτημα παράτασης ολοκλήρωσης του επενδυτικού σχεδίου και ως εκ τούτου θεωρήθηκε ότι η επένδυση του εγκαταλείφθηκε²⁰⁶.

« (...) Η θέσπιση του συγκεκριμένου όρου επιλεξιμότητας, ήτοι της εμπρόθεσμης υλοποίησης του επενδυτικού σχεδίου όσο και η επιβολή του διοικητικού μέτρου της ανάκτησης, σε περίπτωση μη πλήρωσης του ουσιώδους αυτού όρου του προγράμματος, είναι συμβατές με την αρχή της αναλογικότητας, δοθέντος ότι υπό την αντίθετη εκδοχή, κατά την οποία θα αρκούσε η έστω εκπρόθεσμη εκπλήρωση των σχετικών συμβατικών δεσμεύσεων, θα αφαιρούσε από τις εν λόγω ενισχύσεις το αναγκαίο αντιστάθμισμα, μετατρέποντας αυτές σε γενικό οικονομικό βοήθημα υπέρ ιδιωτικής επιχείρησης εκτός των στόχων της κοινής πολιτικής στον τομέα της αλιείας. **Η χρονική άλλωστε απόκλιση που διαπιστώθηκε εν προκειμένω είναι τόσο σοβαρή ώστε να μη τίθεται ζήτημα αναλογικότητας του επίδικου μέτρου**, καθόσον ο αναιρεσείων προέβη (...) ήτοι μετά πάροδο δύο και πλέον ετών από την ταχθείσα προθεσμία ολοκλήρωσης της επένδυσης (...) στην υποβολή νέας αίτησης παράτασης του επενδυτικού του σχεδίου, χωρίς να έχει μεσολαβήσει γνωστοποίηση στις αρμόδιες αρχές περιστατικών ικανών να δικαιολογήσουν την εμπρόθεσμη ολοκλήρωση της επένδυσης.²⁰⁷»

Από το σύνολο των ως άνω αποφάσεων μπορούμε συνοπτικά να παρατηρήσουμε σχετικά με την επίκληση εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, ότι σε **περιπτώσεις ματαίωσης του σκοπούμενου φυσικού αντικειμένου του έργου**, επιβάλλεται κατά κανόνα ως δημοσιονομική διόρθωση το σύνολο του χορηγηθέντος ποσού, ακόμα και αν έχει πραγματοποιηθεί ένα μεγάλο μέρος του (βλ. Ελ.Συν 255/2020). Από την άλλη σε περιπτώσεις **μη επιλέξιμων δαπανών** (βλ. Ελ.Συν 743/2020), ακόμη κι αν πραγματοποιήθηκε το έργο, είναι και πάλι ευχερής ο υπολογισμός της δημοσιονομικής διόρθωσης λόγω ακριβώς της ύπαρξης ποσοτικοποιημένης (αχρεωστήτως καταβληθείσας) δαπάνης. Εκεί ωστόσο που υφίσταται κατά κανόνα ευχέρεια εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και αντίστοιχα δυνατότητα μείωσης ή και ακύρωσης του συνόλου της δημοσιονομικής διόρθωσης, είναι οι περιπτώσεις όπου έχει ολοκληρωθεί επιτυχώς το αντικείμενο της επένδυσης, αλλά επιβάλλεται ακύρωση της χρηματοδότησης λόγω **μη τήρησης διαδικαστικής φύσης υποχρεώσεων ή σχετικών μακροχρόνιων υποχρεώσεων** (βλ. Ελ.Συν 1268/2019), οπότε και η επιβολή διόρθωσης αποκτά κατ' εξοχήν κυρωτικό χαρακτήρα.

²⁰⁵ Σκέψη V2, Ελ.Συν 255/2020, Πηγή: <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%99255-2020.pdf>

²⁰⁶ Κωνσταντάκου Ε., Επισκόπηση επίκαιρης νομολογίας της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα ζητήματα των δημοσιονομικών διορθώσεων, ΘΠΔΔ 2-3/2021, σελ. 178

²⁰⁷ Σκέψη 21, Ελ.Συν 232/2019, Πηγή: https://www.elsyn.gr/sites/default/files/232_2019.pdf

5.2. Η εφαρμογή της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Βασική διέξοδο ακύρωσης της σχετικής καταλογιστικής πράξης, αποτελεί η εφαρμογή της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

5.2.1. Η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης στις δίκες δημοσιονομικού καταλογισμού και δημοσιονομικών διορθώσεων

Η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου σκοπός των οποίων είναι, γενικότερα, η προστασία των διοικουμένων και η διασφάλιση των δικαιωμάτων τους έναντι των επεμβάσεων της Διοίκησης, πηγάζουσα από τις αρχές του Κράτους Δικαίου και της νομιμότητας²⁰⁸. Όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η εν λόγω αρχή χρησιμοποιείται για τον έλεγχο της νομιμότητας ή μη των δημοσιονομικών ενεργειών της διοίκησης.

Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαφοράς, με αντικείμενο την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών, το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να προβεί, κατ' εφαρμογή της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, στην ακύρωση της σχετικής καταλογιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν **σωρευτικά** οι ακόλουθες προϋποθέσεις: **α) να έχει παρέλθει ικανός χρόνος από την είσπραξη αυτών, β) να έχουν ληφθεί καλόπιστα και γ) να υφίσταται, από την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, ενόψει της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης του λαβόντος, κίνδυνος δημιουργίας ανυπέβλητων οικονομικών δυσχερειών σ' αυτόν, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογενείας του**²⁰⁹. Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης δεν απαγορεύει κατ' αρχήν την επανορθωτική επέμβαση των κρατικών οργάνων, με σκοπό τη συμμόρφωση στην αρχή της νομιμότητας και την αποτροπή του αδικαιολόγητου πλουτισμού, σκοπός που κατά τα ανωτέρω υπηρετείται από τις διατάξεις περί καταλογισμού σε βάρος των καλοπίστων αχρεωστήτως λαβόντων. Η επέμβαση, όμως, της Διοίκησης, ειδικά όταν αυτή επιχειρείται σε αποδοχές που έχουν καταβληθεί στο πλαίσιο μίας επιγενόμενα παράνομης εργασιακής σχέσης, δυνάμει της οποίας δημιουργήθηκε μία μη αναστρέψιμη πραγματική οικονομική κατάσταση για όσο διάστημα λειτούργησε, και αποτελούν περιουσιακό δικαίωμα emπίπτον στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, πρέπει να είναι έγκαιρη, προσήκουσα και συνεπής και να μην επιβάλλει στους λαβόντες τις σχετικές παροχές δυσανάλογο βάρος, όπως, ιδίως, όταν μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών εκάστης περίπτωσης, καλούνται να επιστρέψουν τα καλοπίστως εισπραχθέντα από αυτούς ποσά²¹⁰.

Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, αυτή της **καλής πίστης**, όπως αναφέρεται²¹¹, έχει τη σημασία ότι η είσπραξη των χρηματικών ποσών από αποδοχές ή συντάξεις πρέπει να πραγματοποιήθηκε με καλόπιστο τρόπο και να δημιουργήθηκε η σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση

²⁰⁸ Κούρτης Ιωάννης, Η αρχή της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ, 12/2018, σελ. 1089

²⁰⁹ Βλ. σε 287/2017 ΕλΣυν

²¹⁰ Σκέψη II Γ., ΕλΣυν 473/2019

²¹¹ Κούρτης Ι., ό.π., σελ. 1091

στο λαβόντα ότι ήταν δικαιούχος του ληφθέντος ποσού λόγω της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα σε δύο στάδια. Αυτό του χρόνου είσπραξης του ποσού και αυτό του διαστήματος μετά τη λήψη αυτού. Κατά κανόνα, κατά το χρόνο είσπραξης των χρηματικών ποσών, καλόπιστος θεωρείται ο λήπτης που αγνοούσε ανυπαίτως ότι δεν ήταν δικαιούχος των ποσών αυτών. Στον αντίποδα, δεν θεωρείται καλόπιστος, αυτός που έχει συμβάλλει με δικές του ενέργειες στην παράνομη καταβολή από τη Διοίκηση προς το πρόσωπο του (π.χ. ανακριβής δήλωση προς τη συνταξιοδοτική διοίκηση για τον καθορισμό της σύνταξης), ή αυτός που έχει αμελήσει να προβεί σε μια νομική υποχρέωση που υπέχει έναντι της Διοίκησης. Όσον αφορά άλλωστε το διάστημα μετά τη λήψη του ποσού, για τη δημιουργία της σταθερής και εύλογης πεποίθησης αρκεί η απλή παράλειψη της Διοίκησης να αναζητήσει τα σχετικά αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά (στο σημείο αυτό διαφοροποιείται όπως θα δούμε παρακάτω ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής η αρχή της χρηστής διοίκησης σε σχέση με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου)²¹².

Όσον αφορά την προϋπόθεση **να έχει παρέλθει ικανός χρόνος από την είσπραξη των αχρεωστήτως ληφθέντων χρηματικών ποσών** μέχρι και την έκδοση της καταλογιστικής πράξης, όπως παρατηρείται²¹³, σημείο προβληματισμού γεννάται συγκριτικά με τους πρόσφατους νόμους με τους οποίους ορίστηκε²¹⁴ ως χρόνος παραγραφής της αξίωσης του δημοσίου να αναπληρώσει το διαχειριστικό έλλειμμα με την έκδοση καταλογιστικής πράξης, η 10ετία από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα. Τίθεται έτσι το εύλογο ερώτημα, εφόσον με την πάροδο δεκαετίας η σχετική αξίωση παραγράφεται, ποιο θα πρέπει να θεωρείται ικανό χρονικό διάστημα (προφανώς μικρότερο της δεκαετίας)²¹⁵.

Τέλος, όπως είδαμε, η τρίτη προϋπόθεση εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης αφορά να υφίσταται, από την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, ενόψει της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης του λαβόντος, **κίνδυνος δημιουργίας ανυπερβλητών οικονομικών δυσχερειών σ' αυτόν, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογενείας του**. Η ως άνω προϋπόθεση πρέπει να υφίσταται κατά το χρόνο της αιτούμενης δικαστικής προστασίας, δηλαδή πρέπει τα απαιτούμενα οικονομικά στοιχεία να προσκομίζονται κατά την πρώτη συζήτηση επί της ουσίας της υπόθεσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου²¹⁶. Κατ' επέκταση, οικονομικά στοιχεία που έχουν καταστεί ανεπίκαιρα λόγω παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος δεν λαμβάνονται υπόψιν²¹⁷. Σε περίπτωση²¹⁸ θανάτου του λαβόντος, που εισέπραξε καλοπίστως το καταλογισθέν ποσό, οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοί-

²¹² Βλ. αναλυτικά σε Κούρτης Ι., σελ. 1091 – 1092

²¹³ Κούρτης Ι., σελ. 1092

²¹⁴ Έτσι Άρθρο 152 Ν.4820/2021. Βλ. επίσης άρθρο 39 Ν.4509/2017

²¹⁵ Έτσι ενδεικτικά, η ΕλΣυν 497/2020, έκρινε ότι η πάροδος ενός διαστήματος περί το ενάμιση έτος από τη διακοπή των καταβολών συνιστά ικανό χρονικό διάστημα. Αντίθετα, η ΕλΣυν 2452/2011 έκρινε ότι η αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών μετά την πάροδο 4 μηνών από την διακοπή της καταβολής δεν συνιστά μακρό χρονικό διάστημα. Βλ. Κούρτης Ι., ό.π., σελ. 1092

Χωρίς φυσικά να αποκλείεται κατά περιπτώσεις η θεώρηση ενός μικρότερου διαστήματος, ως ικανού χρονικού διαστήματος με βάση τις δημιουργηθείσες συνθήκες, ή αντίστοιχα, η θεώρηση ενός μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος ότι δεν αποτελεί ικανό χρονικό διάστημα κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα.

²¹⁶ ΕλΣυν 2438/2008

²¹⁷ Κούρτης Ι., ό.π., σελ. 1093 με ειδικότερη αναφορά στην περίπτωση που προσκομιστούν τα ίδια οικονομικά στοιχεία που είχαν προσκομιστεί στην προσωρινή δικαστική προστασία, ενώ έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ των δύο διαδικασιών.

²¹⁸ Κονόμης Κώστας, Αναφυόμενα ζητήματα κατά την εκδίκαση από το Ελεγκτικό Συνέδριο των διαφορών από καταλογισμούς αχρεωστήτως λαβόντων.

http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/konomis_2019.pdf

κτησης εφαρμόζονται **και υπέρ του κληρονόμου** αυτού, αν στο πρόσωπο του κληρονόμου συντρέχει η οικονομική αδυναμία επιστροφής του καταλογισθέντος ποσού, το οποίο υποχρεούται να επιστρέψει με την ιδιότητά του αυτή, κατά το λόγο της κληρονομικής του μερίδας.

Πρέπει βεβαίως να αναφερθεί ότι το **βάρος απόδειξης** των τριών ως άνω προϋποθέσεων ανήκει εν προκειμένω στον αχρεωστήτως λαβόντα που επικαλείται την εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Τέλος, όπως ορθά αναφέρεται²¹⁹, **η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε διαφορές σχετικές με τον καταλογισμό υπολόγου**. Αυτό καθώς για να θεμελιωθεί ευθύνη υπολόγου απαιτείται η συνδρομή υπαιτιότητας, κάτι που αποκλείει κατευθείαν την προϋπόθεση καλής πίστης του καταλογισθέντα υπολόγου. Άλλωστε, ούτε θα μπορούσε ο καταλογισμός του υπολόγου να εξαρτάται από την οικονομική δυνατότητα αυτού, λόγω ακριβώς της ιδιαίτερης θέσης και ευθύνης αυτού ως διαχειριστή του δημοσίου χρήματος.

5.2.2. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί όπως και η αρχή της ασφάλειας δικαίου, έκφανση του κράτους δικαίου. Παρότι δεν θεσπίζεται στο ισχύον Σύνταγμα με ρητή διάταξη, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη στην τήρηση των δεσμεύσεων τις οποίες έχει αναλάβει αποτελώντας αναγκαία και κύρια λογική συνέπεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Αφορά έτσι στην προστασία της εύλογης και δικαιολογημένης, ενόψει των συνθηκών, πεποίθησης του πολίτη, ως μέσου συνετού ανθρώπου του οικείου κλάδου δραστηριότητας, ότι η δημιουργηθείσα από δημόσια εξουσία νομική κατάσταση ως απόρροια πράξης του αρμοδίου οργάνου θα συνεχιστεί, εφόσον δεν συντρέχει αντίθετος επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Για τη συνδρομή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του διοικουμένου πολίτη είναι **απαραίτητη η με συγκεκριμένες θετικές ενέργειες προηγούμενη παροχή διαβεβαιώσεων εκ μέρους της διοίκησης**, μέσω των αρμοδίων οργάνων της, απαλλαγμένων από αιρέσεις και σύμφωνων με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, ότι η κατάσταση που τα όργανα της καθιέρωσαν με τη συμπεριφορά τους θα συνεχιστεί. Οι διαβεβαιώσεις αυτές δεν είναι απαραίτητο να απευθύνονται ατομικά στο διοικούμενο όταν το ζήτημα στο οποίο αναφέρονται δεν αφορά προσωπικά και αποκλειστικά σ' αυτόν αλλά π.χ. στη γενικότερη υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση των τελούντων σε όμοια θέση με αυτόν δημοσίων λειτουργών, οπότε και μπορούν να παρασχεθούν και με την έκδοση σχετικών εγκυκλίων από τα αρμόδια προς τούτο διοικητικά όργανα. Η παράβαση της ανωτέρω αρχής με την μετέπειτα έκδοση διοικητικών πράξεων αντίθετων προς την μέχρι τότε πρακτική και συμπεριφορά της διοίκησης έχει ως αποτέλεσμα την ακυρότητα των πράξεων αυτών και στην περίπτωση που πρόκειται για πράξεις με καταλογιστικό περιεχόμενο την ακυρότητα των καταλογιστικών αυτών πράξεων²²⁰.

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου **δεν ταυτίζεται αλλά διακρίνεται από τη νομολογιακή αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, με την οποία ισχύει παράλληλα**. Διαφέρει έτσι ως προς το ότι για την εφαρμογή της τελευταίας και τη συνδρομή της καλής πίστης του διοικουμένου δεν απαιτείται να προηγηθούν συγκεκριμένες θετικές ενέργειες των αρμοδίων διοικητικών οργάνων με τις οποίες να δημιουργήθηκε η σταθερή και εύλογη πεποίθηση σ' αυτόν ότι η διοίκηση θα είναι συνεπής προς μια κατάσταση που τα ίδια

²¹⁹ Κούρτης Ι., ό.π.

²²⁰ Βλ. μεταξύ άλλων ΕΛΣυν 287/2017, Πηγή: https://www.elsyn.gr/sites/default/files/287_2017.pdf

τα όργανα της καθιέρωσαν με τη συμπεριφορά τους, αλλά αρκεί και η απλή παράλειψη τους να ανατρέψουν την κατάσταση αυτή και στην περίπτωση καταβολής αχρεωστήτως αποδοχών να αναζητήσουν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα²²¹.

Όπως αναφέρεται²²², για τη διάκριση μεταξύ των δύο γενικών αρχών χρησιμοποιείται ως κριτήριο από το Ελεγκτικό Συνέδριο ο λόγος θεμελίωσης στο διοικούμενο αφενός μεν της εύλογης πεποίθησης στην προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, αφετέρου δε της καλής πίστης στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Έτσι, **για να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη εύλογης πεποίθησης απαιτείται οποιαδήποτε θετική ενέργεια** καθώς η παράλειψη δεν δύναται να δημιουργήσει δικαιολογημένη πεποίθηση, ενώ **για να στοιχειοθετηθεί καλή πίστη, απαιτείται έστω και παράλειψη ή αδράνεια** των αρμοδίων διοικητικών οργάνων να αναζητήσουν τα εν λόγω χρηματικά ποσά, η οποία δημιουργεί στο διοικούμενο την εντύπωση ότι τα έχει εισπράξει νόμιμα, εφόσον παράλληλα, το πρόσωπο αυτό δεν έχει συντελέσει με οιαδήποτε υπαίτια πράξη ή παράλειψη του στην αχρεώστητη καταβολή εκ μέρους της Διοίκησης.

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης χωρεί εφαρμογής και στην περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων. Όπως αναφέρεται²²³, το δικαίωμα για προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης **προϋποθέτει καλοπιστία του ενισχυόμενου φορέα, που συντρέχει – κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης –** εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) έχουν δοθεί στον ενδιαφερόμενο φορέα συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες **διαβεβαιώσεις**, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές, β) οι διαβεβαιώσεις μπορούν να δημιουργήσουν **θεμιτή προσδοκία** σε αυτόν προς τον οποίο απευθύνονται και γ) οι παρασχεθείσες βεβαιώσεις είναι **σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες**. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, δεν δημιουργείται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο λήπτη της ενίσχυσης, από μόνο το γεγονός ότι οι παρατυπίες ή η παράβαση των όρων της ενίσχυσης δεν αποκαλύφθηκαν, κατά τη διάρκεια προγενέστερου ελέγχου.

5.2.3. Νομολογιακά παραδείγματα

Στο σημείο αυτό, χρήσιμο είναι να παρατεθούν και πάλι ορισμένα παραδείγματα από τη νομολογία προκειμένου να εξακριβωθεί ο τρόπος επίκλησης και εφαρμογής των σχετικών προϋποθέσεων των αρχών της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν στην ακύρωση της καταλογιστικής πράξης.

Ελ.Συν 1279/2016

Αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης – Καλή πίστη – Βάρος απόδειξης

«Σε κάθε περίπτωση επισημαίνεται, συναφώς ότι **η όποια παράλειψη συνετελέσθη εκ μέρους των οργάνων του Νοσοκομείου** αναφορικά με τη χορήγηση του επίμαχου επιδόματος (μη διερεύνηση εάν ελάμβανε η εκκαλούσα το επίδομα και από άλλη πηγή, παράλειψη αναζήτησης σχετικής υπεύθυνης δήλωσης), συνιστά ζήτημα, το οποίο είναι αξιολογητέο στο πλαίσιο εξέτασης

²²¹ Σκέψη 17, Ελ.Συν 287/2017

²²² Κούρτης Ι., ό.π., σελ. 1094

²²³ Βλ. μεταξύ άλλων σε Σκέψη VII, Ελ.Συν 823/2018

της ευθύνης των οργάνων αυτών, η οποία είναι αυτοτελής και **δεν σχετίζεται με την ενδιάθετη βούληση της εκκαλούσας ούτε συνεπάγεται την καλή πίστη αυτής.** (...) η αχρεώστητη καταβολή του επιδόματος οφείλεται σε υπαιτιότητα της εκκαλούσας συνάγεται και από το γεγονός ότι η ίδια **συνετέλεσε σε αυτήν, διά της υποβολής αιτήσεως** για τη χορήγηση του (...) η εκκαλούσα **δεν απέδειξε ότι ήταν καλόπιστη** κατά την είσπραξη του επίμαχου επιδόματος και συνεπώς ο ισχυρισμός της ότι ο ένδικος καταλογισμός αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.²²⁴»

ΕλΣυν 497/2020

Αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης – Καλόπιστη είσπραξη – Οικονομική αδυναμία – Πάροδος ικανού χρονικά διαστήματος

«ο λόγος εφέσεως περί εφαρμογής της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης είναι βάσιμος, διότι από τα στοιχεία του φακέλου **αποδεικνύεται: Α)** Η **καλόπιστη είσπραξη** του καταλογισθέντος ποσού από την εκκαλούσα. (...), εκδοθέν κατόπιν δικής της αίτησης, ενημερώθηκε ότι δεν τυγχάνουν εφαρμογής στην περίπτωση της οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 20 του ν. 3801/2009. Εξάλλου η τροποποιητική .../11.3.2016 απόφαση (...) περί κανονισμού σύνταξης γήρατος, με την οποία κρίθηκε το πρώτον ότι η εκκαλούσα υπάγεται στις διατάξεις του προαναφερθέντος άρθρου 20 του ν. 3801/2009, κοινοποιήθηκε από την ίδια στην υπηρεσία της εντός σύντομου χρονικού διαστήματος στα μέσα Απριλίου του 2016 (...) Τέλος η ίδια, μετά την παραίτηση και τη λύση της υπαλληλικής της σχέσης, υπέβαλε τις από 27.7.2017 και 15.11.2017 αιτήσεις περί ανάκλησης της παραίτησής της και επαναφοράς της στην υπηρεσία, υπολαμβάνοντας ότι δεν τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση της η διάταξη του άρθρου 20 του ν. 3801/2009 και ότι, συνακόλουθα, έπρεπε να έχει απολυθεί αυτοδικαίως από 1.4.2016. Από όλα τα ανωτέρω αποδεικνύεται ότι η εκκαλούσα βρισκόταν σε **νομική πλάνη** σχετικά με τις εφαρμοστέες συνταξιοδοτικές διατάξεις, που **δημιουργήθηκε από ενέργειες της συνταξιοδοτικής διοίκησης**, ευλόγως δε δημιουργήθηκε η πεποίθηση σε αυτήν ότι νομίμως εξακολούθησε να εργάζεται μετά τη συνταξιοδότησή της και, συνακόλουθα, να εισπράττει τις αποδοχές από την εργασία αυτή. Επιπλέον, με θετικές της ενέργειες προσπάθησε να διαφωτίσει την υπηρεσία της σχετικά με το ζήτημα, γνωστοποιώντας εγκαίρως όλα τα στοιχεία του φακέλου, αποκλεισμένου ως εκ τούτου του ενδεχομένου δόλιας παραπλάνησης της διοίκησης.» (...) **Β)** Η καταβολή του καταλογισθέντος ποσού θα προκαλέσει σε **αυτήν απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσής της ίδιας και της οικογένειάς της.** Ειδικότερα η ανωτέρω κατάσταση αποδεικνύεται από το προσκομιζόμενο εκκαθαριστικό σημείωμά φόρου εισοδήματος (...) και το εκκαθαριστικό σημείωμα φόρου εισοδήματος του φορολογικού έτους (...) Επίσης από τα ενημερωτικά σημειώματα συντάξεων των μηνών (...). Τέλος το από 1.10.2019 έγγραφο της Τράπεζας (...), από το οποίο προκύπτει ότι η εκκαλούσα καταβάλλει ως μηνιαία δόση στεγαστικού δανείου το ποσό (...), με συνολικό κεφάλαιο το ποσό (...), το οποίο εξυπηρετείται μόνο ως προς το κεφάλαιο των (...) για 4 έτη (από 1.12.2018), κατά τα οποία το λοιπό ποσό κεφαλαίου ύψους (...) έχει παγώσει λόγω αδυναμίας εξυπηρέτησής του. Εξάλλου (...), η εκκαλούσα, είναι μητέρα δύο ανήλικων τέκνων, και σε αυτήν έχει ανατεθεί αποκλειστικώς η οριστική επιμέλεια των τέκνων αυτών. (...) **Γ)**

²²⁴ Σκέψη V, ΕλΣυν 1279/2016

Κρίνεται τέλος ότι **έχει παρέλθει ικανός χρόνος** από την καταβολή των αποδοχών της εκκαλούσας, δηλαδή χρονικό διάστημα από 1.4.2016 έως 28.2.2017, μέχρι τον καταλογισμό αυτής, στις 15.10.2018. Ενόψει των ανωτέρω, γενομένου δεκτού του πρώτου ως άνω λόγου εφέσεως, παρέλκει η εξέταση του έτερου συναφούς λόγου, περί παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.²²⁵»

ΕλΣυν 632/2018

Καλή πίστη – Παράλειψη υποχρέωσης του διοικουμένου – Συρροή προϋποθέσεων εφαρμογής αρχής χρηστής και εύρυθμης διοίκησης

«Τέλος, δεν συντρέχει στο πρόσωπο του εκκαλούντος η, απαιτούμενη για την εφαρμογή των αρχών της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, καλοπιστία, καθόσον **ο ίδιος δεν ενημέρωσε εγκαίρως, ως όφειλε** σύμφωνα με την απογραφική υπεύθυνη δήλωση που είχε υπογράψει, την αρμόδια Διεύθυνση (..) της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. **για την αποχώρησή του από την υπηρεσία, προκειμένου να γίνει η διακοπή καταβολής του σχετικού επιδόματος**. Περαιτέρω, ο εκκαλών δεν επικαλείται ειδικά και κατά τρόπο ορισμένο οποιαδήποτε διοικητική ενέργεια ή άλλη περίπτωση, εξαιτίας της οποίας του δημιουργήθηκε δικαιολογημένα και σταθερά η πεποίθηση ότι νομίμως ελάμβανε το ειδικό επίδομα μετά από τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης. Συνεπώς, παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση της προϋπόθεσης περί οικονομικής αδυναμίας επιστροφής του καταλογισθέντος ποσού, και τούτο ανεξαρτήτως του ότι δεν προσκομίζεται οποιοδήποτε οικονομικό στοιχείο, καθόσον **για την εφαρμογή των αρχών της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης η οικονομική αδυναμία πρέπει να συντρέχει σωρευτικά με την καλόπιστη είσπραξη**.²²⁶»

ΕλΣυν 287/2017

Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη διοικουμένου βάσει εγκυκλίου

«Ο λόγος όμως αναίρεσης περί παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας λόγω μη λήψης υπόψη από το Δικαστήριο του προβληθέντος με την έφεση ουσιώδους ισχυρισμού του περί παράβασης της **γενικής αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου**, με την αιτίαση ότι κατά το χρονικό διάστημα 1999-2002, στο οποίο αφορά η επίμαχη αμοιβή του (αναιρεσείοντα) από τη συμμετοχή του στα χρηματοδοτούμενα από το Λογαριασμό Κονδυλίων Έρευνας του (...) Πανεπιστημίου ερευνητικά προγράμματα, αυτός **δικαιολογημένα πίστευε ότι το ύψος της (αμοιβής) νόμιμα είχε υπολογισθεί σε ετήσια βάση, σύμφωνα με τις εγκυκλίους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και τα Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η νομολογία του οποίου μεταστράφηκε κατά το έτος 2005**, πρέπει (...) να γίνει κατά πλειοψηφία δεκτός.²²⁷»

²²⁵ Σκέψη VII, ΕλΣυν 497/2020

²²⁶ Σκέψη V, 632/2018 ΕλΣυν

²²⁷ Σκέψη 23, 287/2017 ΕλΣυν

Επιβολή σε βάρος του τελικού δικαιούχου δημοσιονομικής διόρθωσης – Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

«ο προβαλλόμενος λόγος περί παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, για το λόγο ότι, κατά τον αρχικό έλεγχο του Σ.Δ.Ο.Ε., το έτος 2008, η επίδικη συναλλαγή κρίθηκε πραγματική, είναι, ομοίως, απορριπτέος ως αβάσιμος, καθόσον, όπως εκτέθηκε, δεν δημιουργείται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο λήπτη της ενίσχυσης από το γεγονός ότι οι παρατυπίες ή η παράβαση των όρων της ενίσχυσης δεν αποκαλύφθηκαν, κατά τη διάρκεια προγενέστερου ελέγχου»

5.3. Το ζήτημα του αδικαιολόγητου πλουτισμού

Τελευταίο ειδικότερο ζήτημα που κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί είναι αυτό της επίκλησης της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού από τους καταλογιζόμενους. Χαρακτηριστική περίπτωση όπου προκύπτει ο σχετικός προβληματισμός, είναι αυτή που η λεγόμενη «επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά» ανακύπτει μεν στο λογαριασμό «ταμείο», διότι π.χ. πληρώθηκε ένα έξοδο κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας, όμως στη θέση του εξόδου που πληρώθηκε εισήλθε κάποιο άλλο αγαθό ή υπηρεσία που θεραπεύει μια δημόσια ανάγκη, όταν, δηλαδή, υφίσταται κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο σχέση παροχής – αντιπαροχής. Όπως αναφέρεται, είναι πρόδηλο ότι αυτή η περίπτωση από την άποψη απόδοσης δημοσιονομικών ευθυνών, δεν πρέπει να εξομοιωθεί με το γνήσιο έλλειμμα, όπου η επέλευση ισόποσης ζημίας στον οικείο προϋπολογισμό είναι δεδομένη. Όπως προβάλλεται, σε περίπτωση ενός τέτοιου καταλογισμού, εάν επιστραφεί το σχετικό ποσό, τίθεται ζήτημα «πλουτισμού» του Δημοσίου, που θα έχει λάβει την «αντιπαροχή», χωρίς κατ' ουσίαν να έχει δώσει την δική του παροχή, αφού το τίμημα που κατέβαλε αρχικώς στον τρίτο έχει επιστραφεί²²⁸.

Το εν λόγω ζήτημα θα πρέπει να προσεγγιστεί από δύο πλευρές. Αφενός από την πλευρά του δημοσίου υπολόγου, όταν σε αυτόν καταλογιστεί ένα έλλειμμα λόγω παράνομης καταβολής από υπαιτιότητα του προς έναν τρίτο (ιδίως στην περίπτωση που το ποσό αυτό έχει επιστραφεί). Αφετέρου από την πλευρά του αχρεωστήτως λαβόντος, ιδίως στην περίπτωση διενέργειας μιας καταβολής προς ένα πρόσωπο η οποία εν συνεχεία κρίθηκε παράνομη ενώ στο μεταξύ είχε καταβληθεί η σχετική αντιπαροχή, οπότε το ποσό αυτό καταλογίζεται στον λαβόντα ως αχρεωστήτως ληφθέν²²⁹.

Εισαγωγικά, θα πρέπει να αναφερθεί ότι στα πρώτα στάδια, το Ελεγκτικό Συνέδριο αρνείτο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών ή ελεγκτικών του καθηκόντων να εφαρμόσει τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού, θεωρώντας ότι δεν έχει δικαιοδοσία να αποφανθεί επί των σχετικών διαφορών. Η ως άνω θέση στηριζόταν στο ότι πρωταρχική αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Δημοσιονομικού Δικαστηρίου είναι ο έλεγχος της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών και η προστασία του δημοσίου πλούτου. Συνεπώς η άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων σε περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου θα έπρεπε να περιορίζεται

²²⁸ Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020 – Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης – Εισηγητές Σύμβουλοι: Δέσποινα Καββαδία – Κωνσταντάρια και Κωνσταντίνος Κρέπης

²²⁹ Καθότι ελλείπει ο σχετικός νόμιμος τίτλος

στον καταλογισμό του υπολόγου και των λοιπών διαχειριστικών οργάνων. Συνεπώς κατά τη θέση αυτή, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είχε δικαιοδοσία να αποφανθεί επί των ισχυρισμών των διαδικών περί αδικαιολόγητου πλουτισμού του δημοσίου και ότι οι σχετικές διαφορές (περί αδικαιολόγητου πλουτισμού) υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών ή των διοικητικών δικαστηρίων²³⁰. Μεταβολή στη σχετική νομολογία επήλθε ιδίως με την απόφαση **ΕλΣυν 2335/2009** οπότε το Δικαστήριο δέχθηκε στη δικαιοδοσία του τις **διαφορές εξ αδικαιολόγητου πλουτισμού με το κριτήριο της υποκειμενικής αιτίας**. Κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη στις περιπτώσεις του τυπικού ελλείμματος, όπως π.χ. στις περιπτώσεις της μη τήρησης των νόμιμων διατυπώσεων για την πραγματοποίηση των δαπανών, της μη ύπαρξης πλήρων και νομίμων δικαιολογητικών, της διενέργειας δαπανών χωρίς να υφίσταται σχετική πίστωση ή καθ' υπέρβαση των υφισταμένων πιστώσεων ή που δεν ανάγονται στην αρμοδιότητα του υπολόγου, εάν ο υπόλογος στο πλαίσιο της δημοσιολογιστικής δίκης προβάλλει ως λόγο έφεσης τον εκ του καταλογισμού του χωρίς νόμιμη αιτία πλουτισμό του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού προσώπου, τότε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο έχει πλήρη δικαιοδοσία για την επίλυση της όλης διαφοράς, δεδομένου ότι η **υποκείμενη σχέση του καταλογισμού έχει έρεισμα έλεγχο λογαριασμών δημοσίου υπολόγου**, πρέπει να ερευνήσει την ουσιαστική βασιμότητα του ισχυρισμού αυτού²³¹.

5.3.1. Αδικαιολόγητος πλουτισμός και δημόσιοι υπόλογοι

Όσον αφορά την περίπτωση του δημοσίου υπολόγου, το εν λόγω ζήτημα αντιμετωπίζεται ιδίως στα πλαίσια της διάγνωσης ενός ελλείμματος ως τυπικού²³². Στο πλαίσιο ενός ειδικού νομικού πλαισίου που διέπει τις ευθύνες των οργάνων που ασκούν δημοσιονομική εξουσία, κατά τη σχετική γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου²³³, δεν τίθεται ζήτημα «αδικαιολόγητου πλουτισμού» κατά την έννοια του άρθρου 904 ΑΚ. Αυτό καθώς στις περιπτώσεις αυτές ο πλουτισμός θα έχει πάντοτε «νόμιμη αιτία», δηλαδή θα βρίσκει επαρκή δικαιολόγηση ακριβώς στις διατάξεις εκείνες που προβλέπουν την επιβολή καταλογισμού. Ειδικότερα, όσον αφορά τον υπόλογο θα πρέπει να ληφθούν υπόψιν και να συνεκτιμηθούν τα εξής: α) από τις ισχύουσες διατάξεις (ιδίως άρθρο 152 Ν.4270/2014, άρθρα 141, 142 Ν.4820/2021) προβλέπεται ο καταλογισμός του υπολόγου και στην περίπτωση διαπίστωσης στη διαχείριση του, τυπικού ελλείμματος. Οι διατάξεις αυτές, ως ειδικές, υπερισχύουν αυτών του αδικαιολόγητου πλουτισμού και τυχάνουν εφαρμοστέες²³⁴. Σχετική η απόφαση **ΕλΣυν 2462/2020** κατά την οποία: «Σύμφωνα με τις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού διατάξεις των άρθρων 904 - 913 του Α.Κ., όποιος καθίσταται πλουσιότερος, χωρίς νόμιμη αιτία, από την περιουσία ή επί ζημιά άλλου υποχρεούται να του αποδώσει την ωφέλεια. Για την εφαρμογή,

²³⁰ Πουλής Σταμάτης, Αδικαιολόγητος Πλουτισμός και Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ, 18 (2006), σελ. 1140

²³¹ Χρυσανθάκης Χ., Αδικαιολόγητος πλουτισμός – Δικαιοδοσία ΕλΣυν, Παρατηρήσεις επί της ΕλΣυν Ολ 2335/2009, ΘΠΔΔ 8-9/2009, σελ. 1014επ., βλ. επίσης σε Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Το τυπικό έλλειμμα ως όχημα στον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης. Κριτική αποτίμηση. http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/koyloubini_2019.pdf

²³² Έτσι, επί τυπικών ελλειμμάτων, ο χαρακτήρας του καταλογισμού είναι προεχόντως κυρωτικός, αφού με τον καταλογισμό δεν επιδιώκεται κατά κανόνα η αποκατάσταση ζημίας του Δημοσίου, αλλά η αποδοκιμασία του υπολόγου λόγω της παράβασης της δημοσιονομικής νομιμότητας.

²³³ Σκέψη 16, Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020

²³⁴ Πουλής Σταμάτης, ό.π., σελ. 1146

συνεπώς, των ανωτέρω διατάξεων **απαιτείται αφενός** περιουσιακή μετακίνηση και, ειδικότερα, **επαύξηση της περιουσίας ενός προσώπου σε βάρος κάποιου άλλου, αφετέρου η περιουσιακή αυτή μετακίνηση να θεωρείται από την έννομη τάξη αδικαιολόγητη.** (...) επί τυπικών ελλειμμάτων, (...) νόμιμη αιτία της περιουσιακής μετακίνησης συνιστούν οι ειδικές και κατισχύουσες ρυθμίσεις του άρθρου 56 του ν. 2362/1995²³⁵, κατά τις οποίες κάθε διενεργηθείσα, χωρίς τη νόμιμη διαδικασία, πληρωμή λογίζεται ως έλλειμμα, καταλογιστέο σε βάρος εκείνου που προκάλεσε την επέλευσή του.²³⁶» Σχετική και η υπό στοιχεία **ΕλΣυν 477/2019**, κατά την οποία «(...) Συνεπώς, δεν τυγχάνουν εφαρμογής οι περί αδικαιολόγητου πλουτισμού διατάξεις στις περιπτώσεις που είτε συντρέχει ειδική και επικρατούσα ρύθμιση που επιτρέπει τον πλουτισμό και δεν τον θεωρεί αδικαιολόγητο (χρησικτησία, άρθρα 1041 επ. ΑΚ, τυπικό έλλειμμα, άρθρο 56 Δημόσιου Λογιστικού), είτε αυτός που επικαλείται τον πλουτισμό τρίτου εις βάρος του αφενός μεν δεν αποδεικνύει τον πλουτισμό του τρίτου και ότι ο πλουτισμός αυτός επήλθε από την περιουσία του ή με ζημία του, αφετέρου δε, την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ του πλουτισμού του τρίτου και την επιβάρυνση του καθώς και την έλλειψη νόμιμης αιτίας που καθιστά τη διατήρηση του πλουτισμού αδικαιολόγητη.»

Κατ' επέκταση, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν δύναται κατ' αρχήν να εφαρμόσει ως προς τον υπόλογο τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Το ΕλΣυν έχει πάντως ορθά κάνει δεκτό σε ορισμένες αποφάσεις του ότι στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ότι το καταλογισθέν έλλειμμα επιβλήθηκε σε βάρος του υπαιτίου υπολόγου λόγω μη τήρησης της προβλεπόμενης δημοσιολογιστικής διαδικασίας αλλά χωρίς να προκαλείται ζημία στο Δημόσιο καθώς αυτό (το έλλειμμα) είχε ήδη καταβληθεί από τον υπόλογο, τότε αυτός μπορεί να το αναζητήσει με βάση τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού ασκώντας σχετική αγωγή σε βάρος του Δημοσίου²³⁷. Πάντως, ο προεχόντως κυρωτικός χαρακτήρας των τυπικών ελλειμμάτων, σε συνδυασμό με τη συνδρομή περαιτέρω στοιχείων όπως η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, ο βαθμός υπαιτιότητας, η σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, καθιστά δυνατό όπως είδαμε τον περιορισμό ή ακόμα και την ακύρωση της καταλογιστικής πράξης με βάση την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο (και της αρχής της δίκαιης ισορροπίας από το καταλογίζον όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

5.3.2. Αδικαιολόγητος πλουτισμός και αχρεωστήτως λαβόντες

Ιδιαίτερος προβληματισμός υφίσταται σχετικά με την αντιμετώπιση της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων. Όπως θα δούμε, η νομολογία αλλά και η θεωρία είναι σε ένα βαθμό διχασμένη ως προς τη δυνατότητα επίκλησης της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού. Και πάλι κεντρικό σημείο προβληματισμού είναι το ζήτημα της νομιμότητας του σχετικού πλουτισμού του Δημοσίου. Προκειμένου να γεννηθεί η ένσταση του αδικαιολόγητου πλουτισμού πρέπει να επέλθει η μεταβολή στις σχέσεις δικαιούχου – υπόχρεου, σε βάρος της περιουσίας του τελευταίου, **χωρίς νόμιμη αιτία** και ο πλουτισμός του λήπτη να είναι πραγματικός και συγκεκριμένος. Στις περιπτώσεις του καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων (ιδίως στη συνήθη περίπτωση των καταβληθέντων αποδοχών επί ανάκλησης διορισμού, ή στην περίπτωση που έκπτωτος υπάλληλος συνεχίζει να παρέχει

²³⁵ Πλέον οι αντίστοιχες διατάξεις του Ν.Δ.Α.

²³⁶ Σκέψη VI, ΕλΣυν 2462/2020

²³⁷ Βλ. Μπάμπας Ν., ό.π., σελ 256

υπηρεσίες), κατ' αρχήν **ο πλουτισμός αυτός έχει νόμιμη αιτία** την υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος από την καταβολή σ' αυτόν των αποδοχών του. Σε κάθε δε περίπτωση, όπως θα δούμε και από την παράθεση σχετικής νομολογίας, κεντρικό σημείο στο ζήτημα της επίκλησης του αδικαιολόγητου πλουτισμού, έχει αφενός η ωφέλεια που λαμβάνει ως «αντιπαροχή» ο φορέας του δημοσίου και ιδίως το **κατά πόσον μπορεί αυτή να θεωρηθεί ότι καθιστά τον εν λόγω φορέα αδικαιολόγητα πλουσιότερο**, αφετέρου δε το ζήτημα της προσβολής της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου μέσα από τις παράνομες ενέργειες των αχρεωστήτως λαβόντων και κατά πόσον η προσβολή αυτή επηρεάζει τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού.

Νομολογία υπέρ της εφαρμογής των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού

Ελ.Συν 719/2019

Ανάκληση δημοσιουπάλληλικής ιδιότητας – Εφαρμογή ΑΚ904 – Μείωση καταλογισθέντος ποσού

«(...) Σύμφωνα με το άρθρο 904 του Αστικού Κώδικα «Όποιος έγινε πλουσιότερος χωρίς νόμιμη αιτία από την περιουσία ή με ζημία άλλου, έχει υποχρέωση να αποδώσει την ωφέλεια. Η υποχρέωση αυτή γεννιέται ιδίως σε περίπτωση παροχής αχρεώστητης ή παροχής για αιτία που δεν επακολούθησε ή έληξε ή αιτία παράνομή ή ανήθικη. Με παροχή εξομοιώνεται και η συμβατική αναγνώριση ότι υπάρχει ή δεν υπάρχει χρέος». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, που **εφαρμόζεται και στις έννομες σχέσεις του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.**, όποιος καθίσταται πλουσιότερος χωρίς νόμιμη αιτία από την περιουσία ή επί ζημία άλλου, υποχρεούται να του αποδώσει την ωφέλεια. Προϋποθέσεις για τη γένεση της αξίωσης είναι: α) να υπάρχει πλουτισμός ή ωφέλεια ενός προσώπου, β) ο πλουτισμός να έχει επέλθει από την περιουσία ή με ζημία άλλου (μείωση του ενεργητικού ή αύξηση του παθητικού της περιουσίας του), γ) να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια ανάμεσα στον πλουτισμό και τη ζημία και δ) **ο πλουτισμός να είναι αδικαιολόγητος (χωρίς νόμιμη αιτία)**, ως τέτοια δε νοείται η αιτία που δεν έχει πηγή τη σύμβαση ή το νόμο (causa ex lege), καθώς και η νόμιμη αιτία που δεν επακολούθησε ή έληξε ή είναι παράνομη ή ανήθικη. **Ειδικότερα, υποχρέωση απόδοσης πλουτισμού λόγω έλλειψης νομίμου αιτίας γεννάται, μεταξύ άλλων, και επί παροχής εργασίας στο Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου άνευ έγκυρης σχέσης εργασίας, καθώς και μετά την, για οποιονδήποτε λόγο, λύση της υπαλληλικής σχέσης.** Η αξίωση δε του αδικαιολόγητου πλουτισμού συνίσταται, στις περιπτώσεις αυτές, σε ό,τι ο εργοδότης (το Δημόσιο), **κατ' ανάγκη, θα κατέβαλλε σε άλλον υπάλληλο για την παροχή σε αυτό των ιδίων υπηρεσιών που προσέφερε ο δημόσιος, στρατιωτικός κ.λπ. υπάλληλος, ο οποίος μη νομίμως απασχολήθηκε σε αυτό, είτε λόγω ακυρότητας της σύμβασης του, είτε λόγω λήξης της υπαλληλικής του σχέσης.** (...) το Ελληνικό Δημόσιο ωφελήθηκε από τις υπηρεσίες του, καθόσον απέφυγε την καταβολή αποδοχών σε άλλο στρατιωτικό υπάλληλο, ο οποίος θα προσέφερε τις υπηρεσίες του στην ίδια θέση κατά το διάστημα αυτό. Ως εκ τούτου, η αναζήτηση, μέσω της προσβαλλόμενης καταλογιστικής πράξης, από το εφεσίβλητο Δημόσιο των αποδοχών που του καταβλήθηκαν κατά το ως άνω χρονικό διάστημα **θα καθιστούσε αυτό αδικαιολόγητα πλουσιότερο κατά το ως άνω ποσό.** Με βάση τις παραδοχές αυτές, το Τμήμα κρίνει ότι βασίμως προβάλλει ο εκκαλών, βάσει του γενικού κανόνα του άρθρου 904 Α.Κ., ο οποίος έχει εφαρμογή και στο Δημόσιο επί παροχής εργασίας σε

αυτό μετά τη με οποιοδήποτε τρόπο λύση της υπαλληλικής σχέσης, συνεπώς και κατόπιν αποστρατείας, την ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού έναντι του Δημοσίου, για μέρος του καταλογιζόμενου ποσού, ήτοι για το ποσό (...), που αντιστοιχεί στις αποδοχές που του καταβλήθηκαν για τις παρασχεθείσες από αυτόν στο Ελληνικό Δημόσιο υπηρεσίες (...)

ΕλΣυν 1730/2016

Λύση (αναδρομική) υπαλληλικής σχέσης – Εφαρμογή ΑΚ904 – Ακύρωση καταλογιστικής πράξης

«Ο ισχυρισμός του εκκαλούντος ότι το καταλογισθέν σε βάρος του ποσό δεν είναι αχρεωστήτως καταβληθέν, καθόσον συνιστά αμοιβή του για υπηρεσίες που αυτός προσέφερε (...) παρόλο που τέθηκε σε αποστρατεία αναδρομικά (...) καθώς και ότι το εφεσίβλητο κατέστη αδικαιολογήτως πλουσιότερο επί ζημία του κατά το ποσό αυτό, λόγω μη καταβολής αποδοχών σε άλλο πρόσωπο για την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών κατά το ως άνω χρονικό διάστημα, συνιστά, κατ' εκτίμηση αυτού, ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού του υπέρ ου ο ένδικος καταλογισμός Ελληνικού Δημοσίου. Με τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο κρίνει, κατά πλειοψηφία, ότι κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα, το Ελληνικό Δημόσιο ωφελήθηκε από τις υπηρεσίες του εκκαλούντος (...) Η αναζήτηση μέσω της προσβαλλόμενης καταλογιστικής πράξης, από το εφεσίβλητο Δημόσιο των αποδοχών που καταβλήθηκαν στον εκκαλούντα θα καθιστούσε αυτό αδικαιολόγητα πλουσιότερο κατά το ως άνω ποσό, που αντιστοιχεί στη δαπάνη, στην οποία θα υποβαλλόταν προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες της συγκεκριμένης θέσης. (...) Ο εκκαλών έχει βάσει του γενικού κανόνα του άρθρου 904 ΑΚ, ο οποίος **έχει εφαρμογή και στο Δημόσιο επί παροχής εργασίας σε αυτό μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης (...) αξίωση διατήρησης του καταλογιζόμενου ποσού, το οποίο αποτελεί και την ωφέλεια που οφείλει να αποδώσει το Ελληνικό Δημόσιο.**²³⁸»

Νομολογία κατά της εφαρμογής των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού

ΕλΣυν 1016/2017

« (...) Στην περίπτωση κατά την οποία δημόσιος υπάλληλος καταλογίζεται με τις εισπραχθείσες από αυτόν αποδοχές του χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί από την αυτοδίκαιη έκπτωσή του λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης μέχρι την έκδοση της σχετικής διαπιστωτικής πράξης, κατά το οποίο **ο έκπτωτος υπάλληλος εξακολούθησε εν τοις πράγμασι να παρέχει τις υπηρεσίες του**, συνεπάγεται μεν τον πλουτισμό του Δημοσίου, ο πλουτισμός, όμως, αυτός ως νόμιμη αιτία έχει την, κατ' άρθρα 33 παρ. 1 (β) και 56 παρ. 4 του ν. 2362/1995, υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος στη δημόσια διαχείριση από τη συνέχιση της καταβολής σε αυτόν αποδοχών, παρά την παύση οποιασδήποτε αξίωσής του για μισθό, **υποχρέωση που, υπό την αντίθετη εκδοχή, θα στερείτο εκ προοιμίου κάθε συνέπειας, με**

²³⁸ Σκέψη ΙΙΙ, ΕλΣυν 1730/2016 σε: Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Κονόμης Κώστας, Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (V Τμήμα) – Αδικαιολόγητος πλουτισμός – Καταλογισμός αχρεωστήτως ληφθεισών αποδοχών (ΕλΣυν 1730/2016 Τμ. V), Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 7/2019, σελ. 665 – 668

συνέπεια η ερειδόμενη στα άρθρα 904 επ. του Α.Κ. ένσταση του εκπτώτου υπαλλήλου προς άρση του σε βάρος του καταλογισμού είναι νόμω αβάσιμη και για το λόγο αυτό απορριπτέα. Άλλωστε, η υπηρεσία που παρέχει ο δημόσιος υπάλληλος μετά την ως άνω αυτοδίκαιη έκπτωσή του και μέχρι την έκδοση της οικείας διαπιστωτικής πράξης **δε δημιουργεί καμιά αξίωση αμοιβής, αφού η εν λόγω υπηρεσία δεν παρέχεται σε καμιά περίπτωση με βάση υπάρχουσα έγκυρη υπαλληλική σχέση** και ως εκ τούτου δεν δημιουργεί αξίωση ούτε από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, δεδομένου ότι τέτοιος πλουτισμός δεν προκύπτει για το Δημόσιο, στο μέτρο που αυτό (Δημόσιο) στη θέση του διατηρηθέντος, παρά την αυτοδίκαιη έκπτωσή του, υπαλλήλου, **δεν θα προσλάμβανε άλλον και δεν θα υποβαλλόταν έτσι αναγκαίως στις δαπάνες αμοιβής του** (μισθούς κλπ.) με αντίστοιχη ωφέλεια (πρβλ. ΑΠ 401/2015).²³⁹»

Ελ.Συν 39/2019

Ανάκληση παράνομου διορισμού υπαλλήλου – Εφαρμογή αρχής αναλογικότητας – Δεν δημιουργείται αξίωση από αδικαιολόγητο πλουτισμό

Όπως αναφέρεται²⁴⁰, με τη σχετική απόφαση, το Ελεγκτικό Συνέδριο οδηγήθηκε για λόγους ουσιαστικής δικαιοσύνης στη **λύση της αρχής της αναλογικότητας**, αφού το Δικαστήριο το ενδιαφέρει πρωτίστως η ύπαρξη και η αποκατάσταση ελλείμματος σε μια χρηματική διαχείριση και το γεγονός ότι ο καταλογισμός επέρχεται ως άμεση συνέπεια της διαπίστωσης αυτού, χωρίς να ενδιαφέρει η ύπαρξη πλουτισμού του υπέρ ου ο καταλογισμός. **Ο καταλογισμός για δεδουλευμένες αποδοχές δημιουργεί τον πλουτισμό του Δημοσίου, όμως ο πλουτισμός αυτός έχει ως νόμιμη αιτία την κατ' άρθρο 33 παρ. 1 περ. β) του ν. 2362/1995 υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος της δημόσιας διαχείρισης που προκλήθηκε από την καταβολή των παρανόμως ληφθεισών αποδοχών.** Η υπηρεσία που παρείχε ο υπάλληλος **δεν δημιουργεί καμιά αξίωση για αμοιβή**, δοθέντος ότι η υπηρεσία αυτή **δεν ερείδεται σε έγκυρη υπαλληλική σχέση, ούτε δημιουργείται αξίωση από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό.**

Η σχετική νομολογία εκκινεί από τη θέση ότι η Διοίκηση πρέπει να ενεργήσει τη δαπάνη μόνο με βάση τις διατάξεις δημοσίου δικαίου και δεν έχει την εξουσία να μεταβάλλει την ιστορική και νομική αιτία της αξίωσης και να θεωρήσει νόμιμη την ίδια δαπάνη εκδίδοντας τίτλο πληρωμής που δεν στηρίζεται στις δημοσίου δικαίου διατάξεις που θεμελιώνουν την κύρια βάση της αξίωσης αλλά σε διατάξεις ιδιωτικού δικαίου, όπως αυτές του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Η άποψη αυτή ερείδεται στο ότι αν η Διοίκηση είχε την σχετική ευχέρεια τότε θα ήταν δυνατόν με τη νομιμοποίηση των δαπανών κατά τον τρόπο αυτό να παρακάμπτεται η εφαρμογή όλου του συστήματος του δημοσιολογιστικού δικαίου, χωρίς τις αντίστοιχες εγγυήσεις που αυτό παρέχει για την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος²⁴¹.

²³⁹ Σκέψη ΙΙΙ, Ελ.Συν 1016/2017, Πηγή ΝΟΜΟΣ

²⁴⁰ Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Ανάκληση παράνομου διορισμού υπαλλήλου λόγω πλαστότητας του πτυχίου του. Παρατηρήσεις στην απόφαση Ελ.Συν 39/2019 Τμ. Ι, ΘΠΔΔ, 10/2019, σελ. 963

²⁴¹ Κουλουμπίνη Ε. Ε., ό.π., με περαιτέρω παραπομπή σε: Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη – Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, σελ. 92επ.

Ιδιαίτερη σημασία στο ζήτημα της επίκλησης της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού επιφέρει η πρόσφατη απόφαση **ΕΛΣυν 599/2021** που αφορούσε **περίπτωση αναδρομικής απώλειας της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας** και τη σχετική υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος της δημόσιας διαχείρισης που προκλήθηκε από την καταβολή των παρανόμως ληφθεισών αποδοχών. Η ως άνω απόφαση εκδόθηκε επί αιτήσεως αναιρέσεως που είχε ασκηθεί κατά της ως άνω αναφερθείσας υπό στοιχεία **ΕΛΣυν 39/2019**. Η πρωτόδικη απόφαση είχε απορρίψει την εφαρμογή του γενικού κανόνα του άρθρου 904 ΑΚ, καθόσον στην περίπτωση αναδρομικής απώλειας της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ο πλουτισμός του Δημοσίου έχει ως νόμιμη αιτία την κατ' άρθρο 33 παρ. 1 περ. β) του ν. 2362/1995 υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος της δημόσιας διαχείρισης που προκλήθηκε από την καταβολή των παρανόμως ληφθεισών αποδοχών.

Παρουσιάζοντας συνοπτικά τα πραγματικά περιστατικά, η αναιρεσείουσα είχε προσληφθεί πλαστογραφώντας τον βαθμό πτυχίου της. Κατόπιν ελέγχου νομιμότητας των σχετικών πτυχίων και πιστοποιητικών διαπιστώθηκε η σχετική πλαστότητα, οπότε ανακλήθηκε ο διορισμός της κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (φ. 26 Α'), αναδρομικά από 20.7.2000 (ημερομηνία έκδοσης της απόφασης διορισμού της) λόγω πλαστογραφίας του πτυχίου της. (...) Ακολούθως, στις 30.6.2014, το διοικητικό συμβούλιο του Νοσοκομείου (...) καταλόγισε σε βάρος της το ποσό (...) που αντιστοιχεί στο σύνολο των αποδοχών της που έλαβε καθ' όλο το χρονικό διάστημα που εργάστηκε στο Νοσοκομείο²⁴². Στον πρώτο βαθμό, για να στηρίξει την ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού, η αναιρεσείουσα είχε προβάλει μεταξύ άλλων, ότι **«όταν ο διορισμός του δημοσίου υπαλλήλου είναι άκυρος για οποιονδήποτε λόγο, δημιουργείται απλή σχέση εργασίας εκ της οποίας ο υπάλληλος έχει αξίωση απόδοσης της ωφέλειας που είχε για τον δημόσιο φορέα η προσφορά των υπηρεσιών του ακόμη και αν αυτή στηρίζεται σε άκυρο διορισμό ή πρόσληψη. Εν προκειμένω η αποδοτέα από το Νοσοκομείο ωφέλεια στην αναιρεσείουσα θα συνίστατο στο σύνολο των καταβληθεισών αποδοχών της, τις οποίες το Νοσοκομείο μετά βεβαιότητας (κατά την αναιρεσείουσα) θα κατέβαλε σε άλλον υπάλληλο, έχοντα τα προσόντα της ίδιας νομοθετημένης οργανικής θέσης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αδελφών νοσοκόμων, τον οποίο με έγκυρη πρόσληψη θα απασχολούσε υπό τις ίδιες συνθήκες, λαμβανομένου επιπροσθέτως υπόψη ότι το νοσοκομείο δεν μπορούσε να αποφύγει τη δαπάνη πρόσληψης τόσο διότι η θέση ήταν οργανική και συνεπώς υποχρεωτικώς πληρωτέα όσο και επειδή οι ανάγκες της νοσηλευτικής υπηρεσίας επέβαλαν την πλήρωσή της.»**

Το Δικαστήριο της αναίρεσης, πρόβαλε τη θέση **«ότι όταν υποψήφιος σε διαδικασία ως η ανωτέρω επιλέγεται προς διορισμό με βάση δικαιολογητικά που ο ίδιος κατέθεσε, τα οποία όμως περιέχουν αλλοιωμένα κρίσιμα προς επιλογή του στοιχεία, η απαξία της πράξης του, σε συνάρτηση με την αρχή της αξιοκρατίας, εκτιμάται αφ' ενός μεν αυτοτελώς, ως προς το ήθος του υποψηφίου και την υπηρεσιακή καταλληλότητα αυτού να καταλάβει την προκηρυχθείσα θέση, αφ' ετέρου δε συγκριτικώς, ήτοι ως προς την εκτόπιση, λόγω του παραποιημένου δικαιολογητικού, άλλου υποψηφίου που αξιοκρατικώς θα ήταν καταλληλότερος προς επιλογή από αυτόν που τελικώς διορίστηκε.»** (...) Στην παράγραφο 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, που παρατέθηκε στη σκέψη 14 κατοχυρώνεται και **«η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου»**, η οποία τελεί, κατά την εν λόγω διάταξη, **«υπό την εγγύηση του Κράτους»**. Στο κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής αυτής, που έχει

²⁴² Σκέψη 5, ΕΛΣυν 599/2021

κοινή αναγωγή (*rule of law*) στις παραδόσεις των δημοκρατιών δυτικού τύπου, βρίσκεται η εγγύηση, που όλες οι κρατικές λειτουργίες οφείλουν να παρέχουν, κατά της αυθαιρεσίας.(...)Όμως, στην έννοια του κράτους δικαίου δεν περιλαμβάνεται η καταδίκη απλώς της αυθαιρεσίας αλλά και η **αποκατάσταση της νομιμότητας**, όπου αυτή έχει τρωθεί από παράνομη, ήτοι αυθαίρετη, δραστηριότητα, είτε αυτή μπορεί να αποδοθεί σε φορείς της κρατικής λειτουργίας **είτε σε ιδιώτες που παραβιάζουν τη νομιμότητα**. Η μη αποκατάσταση με τα πρόσφορα και αναγκαία κάθε φορά μέτρα των παραβιάσεων της νομιμότητας όταν έχει συγκεκριμένως τρωθεί, πέραν του ότι καθ' εαυτή προσκρούει κατά τα ανωτέρω στον πυρήνα των επιταγών του κράτους δικαίου, **υπονομεύει τον εν γένει σεβασμό στην αρχή αυτή** διότι, η μη δίκαιη αντιμετώπιση σε εξατομικευμένη περίπτωση της εν λόγω παραβίασης, καλλιεργεί τη γενικότερη πεποίθηση ότι μπορεί και στο μέλλον να παραβιάζεται η νομιμότητα χωρίς να επακολουθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την αποκατάστασή της. **Συνακόλουθα, δεν είναι επιτρεπτό, σε περιπτώσεις όπου διαπιστώνονται παραβιάσεις της νομιμότητας, να παραμερίζονται τα μέτρα που επιβάλλεται να ληφθούν κατ' αυτών, με επίκληση ρυθμίσεων των οποίων η εφαρμογή οδηγεί σε αναίρεση των απαιτήσεων του κράτους δικαίου. Επομένως, δεν μπορεί, μέσω της εφαρμογής του πλέγματος των αστικού δικαίου ρυθμίσεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, να αναιρείται ουσιαστικώς ο σεβασμός της απαίτησης του κράτους δικαίου να θεραπεύεται με το κατάλληλο μέτρο ή να ανορθώνεται η τρωθείσα νομιμότητα.**²⁴³»

Στην ως άνω απόφαση διακρίνουμε τη στάση του Δικαστηρίου να μην εξαρτήσει το ζήτημα του αδικαιολόγητου πλουτισμού του φορέα του Δημοσίου, από την ωφέλεια που είχε λάβει αυτός από την εργασία που παρείχε ο παρανόμως διορισθείς, αλλά από την ανάγκη περιφρούρησης της **αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου**. Με βάση το σκεπτικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δε θα μπορούσε να γίνει ανεκτή από πλευράς δικαίου η εφαρμογή των ρυθμίσεων του αστικού δικαίου σχετικά με τον αδικαιολόγητο πλουτισμό σε περιπτώσεις όπως αυτές, όπου ο διορισμός και οι σχετικές καταβολές αποδοχών είχαν πραγματοποιηθεί κατόπιν παράνομων ενεργειών του καταλογισθέντα ιδιώτη. Αυτό διότι η ως άνω έκνομη ενέργεια προσβάλλει την νομιμότητα και τυχόν αποδοχή της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού ουσιαστικά θα «νομιμοποιούσε» την παρανομία, δίνοντας αφενός τη δυνατότητα στον παραβάτη να αμειφθεί ως συνέπεια των παρανόμων ενεργειών του, αφετέρου δε θα καλλιεργούσε στους τρίτους τη γενικότερη πεποίθηση ότι μπορεί και στο μέλλον να παραβιάζεται η νομιμότητα χωρίς να επακολουθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την αποκατάστασή της. Πάντως, όπως αναφέρεται και στην απόφαση, «καθώς ο συνταγματικός νομοθέτης προσδιόρισε το «κράτος δικαίου» και ως «κοινωνικό κράτος», επιβάλλεται όπως, κατά τις εκδηλώσεις της αρχής του κράτους δικαίου, να μην αγνοούνται οι κοινωνικές συνέπειες μιας τόσο αυστηρής εφαρμογής της νομιμότητας που να οδηγεί σε συνέπειες μη συμβατές με τις αρχές της δημοκρατικής κοινωνίας. Στην ερμηνευτική αυτή εκδοχή οδηγεί και η αναγωγή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος) ως πρωταρχικής υποχρέωσης της Πολιτείας. (...) Άλλωστε, ο εν λόγω καταλογισμός εφόσον κατά τα ανωτέρω στοιχειοθετεί μέτρο που επιδιώκει μεν θεμιτό σκοπό αλλά που θίγει ή επεμβαίνει σε θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεί περιορισμό ή στέρηση δικαιώματος κατά την έννοια του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και συνεπώς **υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας**. Συνακόλουθα, επιβάλλεται να τηρείται μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ αφενός του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται με την ανάκληση και τον

²⁴³ Σκέψη 21, ΕλΣυν 599/2021

καταλογισμό και αφετέρου της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του δημοσίου υπαλλήλου.»

Καθίσταται συνεπώς σαφής η θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά της εφαρμογής του πλέγματος των αστικού δικαίου ρυθμίσεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, αλλά υπέρ της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, εφόσον προκύπτει εφαρμογή της, ακόμη και στις περιπτώσεις καταλογισμού αχρεωστήτως λαβόντων οι οποίοι έχουν συμβάλει στην παράνομη πληρωμή ενεργώντας κακή τη πίστη. Άλλωστε, τυχόν ωφέλεια του φορέα του Δημοσίου μπορεί, όπως είδαμε, να συνεκτιμάται για τον περιορισμό του καταλογιζόμενου ποσού με βάση την αρχή της αναλογικότητας, αλλά σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αρκεί για την κατ' ουσίαν ακύρωση της καταλογιστικής πράξης με την ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού ιδίως στην περίπτωση κακόπιστων λαβόντων.

Προσπαθώντας να συνοψίσουμε τις θέσεις της νομολογίας διακρίνουμε τη διαρκής υποχωρούσα θέση της εφαρμογής των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, έναντι ιδίως της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Αφενός η θέση ότι η υπηρεσία που παρέχει ο έκπτωτος ή αναδρομικώς απολυθείς υπάλληλος δεν δημιουργεί καμία αξίωση για αμοιβή, δοθέντος ότι η υπηρεσία αυτή δεν ερείδεται σε έγκυρη υπαλληλική σχέση, ούτε δημιουργείται αξίωση από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, αφετέρου δε η προσέγγιση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι στα πλαίσια της ανάγκης αποκατάστασης της νομιμότητας, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, έχουν ως αναπόδραστο αποτέλεσμα τον περιορισμό της χρησιμότητας των περί αδικαιολόγητου πλουτισμού διατάξεων. Ωστόσο ο σχετικός «πλουτισμός» του φορέα του Δημοσίου δεν καθίσταται άνευ νοήματος, καθότι με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου θα πρέπει να συνεκτιμάται στα πλαίσια της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Με βάση τα ως άνω δεδομένα και τη σχετική νεότερη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναμένεται με ενδιαφέρον εάν η ένσταση αδικαιολόγητου πλουτισμού μπορεί ακόμη να βρει έστω περιορισμένο πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση των καλόπιστων ληπτών (εκεί όπου και πάλι προσκρούει στην αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, αλλά και την προαναφερθείσα αντιμετώπιση της μη έγκυρης υπαλληλικής σχέσης ως μη γεννώσας αξίωση για αμοιβή).

6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Όπως εξακριβώθηκε, το ζήτημα των αχρεώστητων καταβολών συνιστά ένα δυναμικό και συνεχώς εξελισσόμενο πεδίο νομοθετικής και νομολογιακής αντιμετώπισης, το οποίο αφορά ένα σύνολο εμπλεκόμενων μερών με αντίρροπα συμφέροντα (Δημόσιο, αχρεωστήτως λαβών, δημόσιος υπόλογος) εκτεινόμενο τόσο στον τομέα των δημοσιονομικών καταλογισμών, όσο και στην ειδικότερη περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων.

Όσον αφορά τους δημοσιονομικούς καταλογισμούς, η έκταση της συμμετοχής του κάθε μέρους στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος (των υπολόγων και των συνευθυνόμενων), ο άμεσα συναρτώμενος βαθμός ευθύνης αυτών και η τυχόν ωφέλεια (των αχρεωστήτως λαβόντων) που λαμβάνουν στα πλαίσια της ελλειμματικής διαχείρισης δικαιολογούν την διαφορετική αντιμετώπιση αυτών από τον νόμο και τη νομολογία. Έτσι αφενός οι **δημόσιοι υπόλογοι** (ρητά πλέον και οι συνευθυνόμενοι), λόγω της διαχείρισης που ασκούν επί του δημοσίου χρήματος έχουν αυξημένη ευθύνη έναντι του Δημοσίου προς κάλυψη των σχετικών διαχειριστικών ελλειμμάτων. Η ως άνω ειδική ευθύνη έχει ως αποτέλεσμα την κατά κανόνα²⁴⁴ **θέσπιση ενός είδους νόθου αντικειμενικής ευθύνης** (άρθρο 144 παρ. 2 Ν.4820/2021) στις περιπτώσεις έλλειψης ή απώλειας χρημάτων, αξιών ή υλικού ή επί εσφαλμένης καταμέτρησης αυτών που οδήγησε σε δημιουργία ελλείμματος.

Στον αντίποδα, οι λαβόντες, εφόσον έχουν συμβάλλει διαδικαστικά στην παράτυπη – παράνομη ευθύνονται μονάχα υποκειμενικά (άρθρο 152 παρ. 4 Ν.4270/2014), κάτι που δικαιολογείται από το γεγονός ότι δεν ασκούν διαχείριση κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα. Αντίθετα, στην περίπτωση της **αχρεώστητης καταβολής**, ήτοι καταβολής δημοσίου χρήματος εν ευρεία εννοία προς ορισμένο πρόσωπο, οι οποία (καταβολή) πραγματοποιήθηκε για την απόσβεση έναντι αυτού σχετικής υποχρέωσης ,η οποία, όμως, δεν υφίστατο, διότι α) ουδέποτε γεννήθηκε ή β) μεταγενεστέρως(προ της καταβολής) αποσβέσθηκε ή γ) διότι η καταβολή τελεί υπό αναβλητική αίρεση μη πληρωθείσα, τότε οι αχρεωστήτως λαβόντες ευθύνονται σε κάθε περίπτωση ανεξαρτήτως υπαιτιότητας – **αντικειμενική ευθύνη** (άρθρο 152 παρ. 4 Ν.4270/2014). Η υποχρέωση αναπλήρωσης του ελλείμματος σε κάθε περίπτωση από τον αχρεωστήτως λαβόντα δικαιολογείται προδήλως από το γεγονός ότι αυτός είναι το πρόσωπο που ωφελείται από το δημιουργηθέν έλλειμμα, «πλουτίζοντας» αδικαιολόγητα εις βάρος του Δημοσίου το οποίο εμφανίζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση να έχει υποστεί πραγματική ζημία.

Περαιτέρω, η νομολογιακή διάκριση των ελλειμμάτων σε τυπικά και ουσιαστικά και η καθιέρωση της δυνατότητας εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με σκοπό τη σχετική μείωση του καταλογιζόμενου ποσού ή και την ακύρωση της καταλογιστικής πράξης, στην περίπτωση των τυπικών ελλειμμάτων των δημοσίων υπολόγων, αποκτά περαιτέρω σημασία μέσω του νεοσύστατου άρθρου 150 Ν.4820/2021. Καθίσταται έτσι πλέον δυνατή μέσω της εφαρμογής της αρχής της δίκαιης ισορροπίας η μείωση του καταλογιζόμενου ποσού, όχι μόνο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επιλαμβανόμενο κατά το στάδιο της έφεσης, **αλλά και από τα καταλογίζοντα όργανα** του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Επίτροπος,

²⁴⁴ Με την ευθύνη των εκκαθαριστών και εντολών πληρωμής να καθίσταται πλέον **υποκειμενική** με βάση το άρθρο 144 παρ. 3 του Ν.4820/2021

Κλιμάκιο), με βάση τη βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, το βαθμό υπαιτιότητας, τη σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα²⁴⁵.

Πέραν από το ζήτημα του δημοσιονομικού καταλογισμού, όπως είδαμε ανωτέρω²⁴⁶, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα των **δημοσιονομικών διορθώσεων** στην περίπτωση των επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων, δηλαδή η ακύρωση και ανάκτηση δημόσιας χρηματοδότησης, λόγω παράβασης των όρων της. Στο σημείο αυτό ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζει η διάκριση μεταξύ τελικών δικαιούχων και τελικών αποδεκτών. Αρχικά τόσο οι δικαιούχοι όσο και οι αποδέκτες υπόκεινται σε έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές και ανάλογα τις περιστάσεις κάθε υπόθεσης μπορεί να εκδοθεί εις βάρος τους δημοσιονομική διόρθωση. Όπως άλλωστε ήδη αναφέρθηκε, σε περίπτωση που διαπιστωθεί, **η ευθύνη του αχρεωστήτως λαβόντος** προς επιστροφή των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών **είναι**, ενόψει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της αποτελεσματικότητας στην προστασία των κοινοτικών πόρων, **γνήσια αντικειμενική και συνιστά απλή συνέπεια της διαπίστωσης ότι δεν συνέτρεχαν οι όροι χρηματοδότησης**²⁴⁷. Πρόβλημα παρουσιάζεται στην περίπτωση των ιδιωτών τελικών δικαιούχων, ενόψει της διαφορετικής αντιμετώπισης αυτών έως τώρα από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, με το ΕλΣυν να τους μεταχειρίζεται ως υπόλογους δημόσιας λογοδοσίας λόγω διαχείρισης δημοσίου χρήματος, ενώ το ΣτΕ να τους υπαγάγει στη δική του αρμοδιότητα μη δεχόμενο την άσκηση από αυτούς διαχείρισης δημοσίου χρήματος. Η ανάγκη ενιαίας αντιμετώπισης του ζητήματος των τελικών δικαιούχων καθιστά ενδιαφέρουσα την παρακολούθηση της σχετικής νομολογίας και την τυχόν μεταστροφή της κρίσης των εμπλεκόμενων δικαστηρίων.

Στα ζητήματα αρμοδιότητας, πέραν του ως άνω προβληματισμού, δεν υφίσταται κάποιο άλλο ουσιαστικό πρόβλημα. Αναζητώντας άλλωστε το που ερείδεται η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των καταλογιστικών πράξεων κατά **αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντων** στην περίπτωση που έχουν συμβάλει στη δημιουργία ελλείμματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει την **αποκλειστική δικαιοδοσία για την εκδίκαση του συνόλου των διαφορών που προκύπτουν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων**, καθώς και των υπολόγων των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ. Έτσι, στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου υπάγονται οι διαφορές όχι μόνο των ιδίων των υπολόγων αλλά και οποιουδήποτε άλλου εμπλεκόμενου, του οποίου ο καταλογισμός πραγματοποιείται για αποκατάσταση του δημιουργηθέντος ελλείμματος. Εξάλλου, όσον αφορά το ζήτημα της εκδίκασης ισχυρισμών περί αδικαιολόγητου πλουτισμού το Δικαστήριο δέχθηκε στη δικαιοδοσία του τις **διαφορές εξ αδικαιολόγητου πλουτισμού με το κριτήριο της υποκειμενικής αιτίας**. Κατά την κρατήσασα²⁴⁸ στο Δικαστήριο γνώμη στις περιπτώσεις του τυπικού ελλείμματος, εάν ο υπόλογος στο πλαίσιο της δημοσιολογιστικής δίκης προβάλλει ως λόγο έφεσης τον εκ του καταλογισμού του χωρίς νόμιμη αιτία πλουτισμό του υπέρ ου ο καταλογισμός νομικού προσώπου, τότε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο έχει πλήρη δικαιοδοσία για την επίλυση της όλης διαφοράς, δεδομένου ότι η υποκείμενη σχέση του καταλογισμού έχει έρεισμα έλεγχο λογαριασμών δημοσίου υπολόγου, πρέπει να ερευνήσει την ουσιαστική βασιμότητα του ισχυρισμού αυτού.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει όπως είδαμε η εφαρμογή από τη νομολογία στην περίπτωση των αχρεωστήτων καταβολών των αρχών της αναλογικότητας, της χρηστής και

²⁴⁵ Άρθρο 150 παρ. 1 Ν.4820/2021

²⁴⁶ Κεφάλαιο 3

²⁴⁷ ΕλΣυν 255/2020

²⁴⁸ ΕλΣυν 2335/2009

εύρυθμης διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου καθώς και των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού.

Όσον αφορά την **αρχή της αναλογικότητας**, πρόκειται ουσιαστικά για την αρχή με τη διαρκώς αυξανόμενη επιρροή στις περιπτώσεις καταλογισμών αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Στο πεδίο εφαρμογής της περιλαμβάνονται ενδεικτικά, οι καταλογισμοί των δημοσίων υπολόγων σε περίπτωση διαπίστωσης από το Δικαστήριο τυπικού ελλείμματος, οι καταλογισμοί των αχρεωστήτως λαβόντων, ακόμη και κακόπιστων, οι δημοσιονομικές διορθώσεις που επιβάλλονται κατά τελικών δικαιούχων και αποδεκτών, ενώ μπορούμε να αναφέρουμε και την νεοσύστατη περίπτωση του καταλογισμού από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό το πρίσμα της αρχής της δίκαιης ισορροπίας. Όσον αφορά τα κριτήρια μέσω των οποίων συγκεκριμενοποιείται, για την μεν **περίπτωση των τυπικών ελλειμμάτων** των δημοσίων υπολόγων, **συνεκτιμάται το ύψος του καταλογισθέντος ποσού, ο βαθμός της υπαιτιότητας του καταλογισθέντος, η έκταση της απόκλισης του από τη δημοσιονομική νομιμότητα, καθώς και η βαρύτητα και οι συνθήκες τέλεσης της συγκεκριμένης κάθε φορά παράβασης**. Τα σχετικά κριτήρια σχετίζονται άμεσα με την απόκλιση του υπολόγου από τη δημοσιονομική νομιμότητα, προσιδιάζοντας στη φύση του καταλογισμού τυπικού ελλείμματος, ως πράξης προεχόντως κυρωτικού χαρακτήρα, η οποία ακριβώς αποδοκιμάζει την απόκλιση του υπολόγου από τη νομιμότητα. Όσον αφορά την **αρχή της δίκαιης ισορροπίας**, αυτή διευκρινίζεται στο άρθρο 150 παρ. 1 του Ν.4820/2021, με κριτήρια όπως, **η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, ο βαθμός υπαιτιότητας, η σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα**. Αυξημένη σημασία αποκτά πλέον η αρχή της αναλογικότητας και στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων. Στην πρόσφατη ΕλΣυν 599/2021, όπως είδαμε, αφενός τέθηκε σε πρώτο πλάνο η δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας έναντι των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού στις περιπτώσεις αχρεωστήτων καταβολών σε έκπτωτους υπαλλήλους και υπαλλήλους των οποίων ο διορισμός ανακλήθηκε αναδρομικά, ιδίως για λόγους αποκατάστασης της νομιμότητας. Αφετέρου όμως, προβλήθηκαν και κριτήρια εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας **στις περιπτώσεις αχρεωστήτως λαβόντων**. Αναφέρθηκαν έτσι, η **ένταση της παραβίασης της αρχής της αξιοκρατίας** σε συνάρτηση με την ένταση του πλήγματος που είναι επιτρεπτό να υποστούν τα δικαιώματα της καταλογισθείσας, **το ύψος του καταλογιζόμενου ποσού** ως αχρεωστήτως καταβληθέντος, το οποίο συνεπάγεται αντίστοιχη μείωση της περιουσίας της καταλογισθείσας, σε συνάρτηση με την υπηρεσία που αυτή προσέφερε χρονικά και ποιοτικά, και την ωφέλεια που αποκόμισε ο υπέρ ου ο καταλογισμός φορέας, **η φύση και η έκταση του πταίσματος** της καταλογισθείσας ως προσκομίσασας παραποιημένα δικαιολογητικά **σε συνάρτηση όμως με το συντρέχον πταίσμα και της διοίκησης** που δεν έλεγξε έγκαιρα τα δικαιολογητικά αυτά· και, τέταρτον, **άλλες αρνητικές συνέπειες που υπέστη η καταλογισθείσα** ως επακόλουθο της ίδιας συμπεριφοράς που οδήγησε στον καταλογισμό της. Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, εφόσον το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι το ύψος του καταλογισμού βρίσκεται σε δυσαρμονία (αναλογικότητα *stricto sensu*) με τα λοιπά ως άνω στοιχεία, το προσαρμόζει στο ανάλογο, κατά την κρίση του ύψος.

Αντίστοιχα, στην περίπτωση των **δημοσιονομικών διορθώσεων**, όταν διαπιστώνονται από τα ελεγκτικά όργανα παρατυπίες, των οποίων οι **δημοσιονομικές συνέπειες δεν είναι δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν** και να αποτιμηθούν επακριβώς, δεν υποχρεούνται να αναζητήσουν το σύνολο της χρηματοδότησης, αλλά διαθέτουν περιθώριο εκτίμησης και επιλογής του επιβλητέου δημοσιονομικού μέτρου, **ανάλογα με τη φύση και τη βαρύτητα της παράβασης, καθώς και την έκταση και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις των ελλείψεων που προέκυψαν**.

Όταν μάλιστα η δημοσιονομική διόρθωση είναι προδήλως δυσανάλογη και παραβιάζει τα κριτήρια που συνθέτουν την **αναλογικότητα**, είναι δυνατή η ακύρωση της δημοσιονομικής διόρθωσης από το Δικαστήριο που κρίνει τη διαφορά. Στους παράγοντες για την εν λόγω εκτίμηση, θα μπορούσαν έτσι να περιληφθούν η **έκταση της ευθύνης του δικαιούχου της ενίσχυσης για την παρατυπία, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της αποδιδόμενης σε αυτόν ευθύνης και της συμπεριφοράς, η τυχόν ευθύνη της διαχειριστικής αρχής, οι οικονομικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ, η ύπαρξη εθνικής διάταξης που να επέτρεψε την παρατυπία και η έκταση στην οποία η παράβαση επηρέασε την υλοποίηση του έργου**, αν αυτό βεβαίως εκτελέστηκε σωστά και επιτεύχθηκαν οι στόχοι του προγράμματος.

Σχετικά με τις **αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου**, όπως διαπιστώθηκε, πρόκειται για **διακριτές μη ταυτιζόμενες αρχές** οι οποίες τρέχουν **παράλληλα**. Με βάση την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να προβεί στην άρση του καταλογισμού, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) να έχει παρέλθει ικανός χρόνος από την είσπραξη αυτών, β) να έχουν ληφθεί καλόπιστα και γ) να υφίσταται, από την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, ενόψει της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης του λαβόντος, κίνδυνος δημιουργίας ανυπέρβλητων οικονομικών δυσχερειών σ' αυτόν, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογενείας του. Σχετικά ιδίως με το ζήτημα της καλοπιστίας, αυτή έχει τη σημασία ότι η είσπραξη των χρηματικών ποσών από αποδοχές ή συντάξεις να πραγματοποιήθηκε με καλόπιστο τρόπο και να δημιουργήθηκε η σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση στο λαβόντα ότι ήταν δικαιούχος του ληφθέντος ποσού λόγω της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. για τη δημιουργία της σταθερής και εύλογης πεποίθησης αρκεί η απλή παράλειψη της Διοίκησης να αναζητήσει τα σχετικά αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά. Όσον αφορά άλλωστε τον κίνδυνο δημιουργίας ανυπέρβλητων οικονομικών δυσχερειών, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του καταλογιζόμενου και της οικογενείας του, η ως άνω προϋπόθεση πρέπει να υφίσταται κατά το χρόνο της αιτούμενης δικαστικής προστασίας.

Στον αντίποδα, η **αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου**, αφορά στην προστασία της εύλογης και δικαιολογημένης, ενόψει των συνθηκών, πεποίθησης του πολίτη, ότι η δημιουργηθείσα από δημόσια εξουσία νομική κατάσταση ως απόρροια πράξης του αρμοδίου οργάνου θα συνεχιστεί, εφόσον δεν συντρέχει αντίθετος επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Διαφέρει από την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, ως προς το ότι για την εφαρμογή της δεν αρκεί η απλή παράλειψη των οργάνων της διοίκησης να ανατρέψουν την κατάσταση αυτή και στην περίπτωση καταβολής αχρεωστήτως αποδοχών να αναζητήσουν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα, αλλά προκειμένου να θεμελιωθεί στο διοικούμενο η ύπαρξη εύλογης πεποίθησης στην προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, απαιτείται οποιαδήποτε θετική ενέργεια καθώς η παράλειψη δεν δύναται να δημιουργήσει δικαιολογημένη πεποίθηση. Για την εφαρμογή τέλος της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην περίπτωση των δημοσιονομικών διορθώσεων, το δικαίωμα για προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προϋποθέτει καλοπιστία του ενισχυόμενου φορέα, που συντρέχει – κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης – εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) έχουν δοθεί στον ενδιαφερόμενο φορέα συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές, β) οι διαβεβαιώσεις μπορούν να δημιουργήσουν θεμιτή προσδοκία σε αυτόν

προς τον οποίο απευθύνονται και γ) οι παρασχεθείσες βεβαιώσεις είναι σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες.

Τέλος, σχετικά με την εφαρμογή των **διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού**, μοιλονότι υφίσταται επαρκής νομολογία που δέχεται τον πλουτισμό του δημοσίου και τις εφαρμογές, ωστόσο, η τάση της νομολογίας στρέφεται σταδιακά ενάντια της εφαρμογής τους και υπέρ της εφαρμογής εν γένει της αρχής της αναλογικότητας. Αφενός, κατ' αρχήν ο πλουτισμός του Δημοσίου έχει νόμιμη αιτία την υποχρέωση του λαβόντος σε αποκατάσταση του ελλείμματος από την καταβολή σ' αυτόν των αποδοχών του. Αφετέρου, η υπηρεσία που παρέχει ο δημόσιος υπάλληλος μετά την αυτοδίκαιη έκπτωσή του και μέχρι την έκδοση της οικείας διαπιστωτικής πράξης, ή αντίστοιχα την αναδρομική ανάκληση του διορισμού του, όπως αναφέρεται, δε δημιουργεί καμιά αξίωση αμοιβής, αφού η εν λόγω υπηρεσία δεν παρέχεται σε καμιά περίπτωση με βάση υπάρχουσα έγκυρη υπαλληλική σχέση και ως εκ τούτου δεν δημιουργεί αξίωση ούτε από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό. Άλλωστε, τέτοιος πλουτισμός δεν προκύπτει για το Δημόσιο, στο μέτρο που αυτό (Δημόσιο), δεν θα προσλάμβανε άλλον και δεν θα υποβαλλόταν έτσι αναγκάτως στις δαπάνες αμοιβής του (μισθούς κλπ.) με αντίστοιχη ωφέλεια (πρβλ. ΑΠ 401/2015). Τέλος, η προσέγγιση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι στα πλαίσια της ανάγκης αποκατάστασης της νομιμότητας, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, έχουν ως αναπόδραστο αποτέλεσμα τον περιορισμό της χρησιμότητας των περί αδικαιολόγητου πλουτισμού διατάξεων. Ωστόσο ο σχετικός «πλουτισμός» του φορέα του Δημοσίου, όπως είδαμε, δεν καθίσταται άνευ νοήματος, καθότι με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου θα πρέπει να συνεκτιμάται στα πλαίσια της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.

Συμπερασματικά, η διαρκώς εξελισσόμενη νομολογία στο ζήτημα των αχρεώστητων καταβολών αντιμετωπίζει σε ικανοποιητικό βαθμό τα σχετικά αναφερόμενα ζητήματα, δρώντας προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής δικαιοσύνης. Η ρητή καθιέρωση με τον Ν.4820/2021 της δυνατότητας των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου να επιβάλλουν μειωμένο ποσό καταλογισμού επί τη βάση της αρχής της δίκαιης ισορροπίας²⁴⁹, κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, ικανοποιώντας την πάγια θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την ανάγκη εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και σε πρότερο στάδιο της κατ' έφεση εκδίκασης των υποθέσεων, προσφέροντας δυνατότητα επιβολής ουσιαστικής δικαιοσύνης ήδη στο στάδιο του καταλογισμού. Άλλωστε ο συσχετισμός του ζητήματος του καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (ΕλΣυν 599/2021), συμβάλλει με τη σειρά του στην ανάγκη αποκατάστασης της νομιμότητας και στην αντιμετώπιση καταχρηστικών πρακτικών. Φυσικά, δεν παύουν να υφίστανται ζητήματα που χρήζουν περαιτέρω αντιμετώπισης, τόσο όσον αφορά την αρμοδιότητα, ιδίως η αντιμετώπιση των ιδιωτών τελικών δικαιούχων από το ΣτΕ και το ΕλΣυν, όσο και σχετικά με την αντιμετώπιση των καταλογιζόμενων με σταθερά και ενιαία κριτήρια, ιδίως στο ζήτημα του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η διαρκώς αυξανόμενη εξειδίκευση των κριτηρίων εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της δίκαιης ισορροπίας, τόσο όσον αφορά τους δημοσίους υπολόγους (τυπικό έλλειμμα), όσο και σχετικά με τους αχρεωστήτως λαβόντες (τόσο στις περιπτώσεις δημοσιονομικού καταλογισμού όσο και δημοσιονομικών διορθώσεων) συμβάλλει αποτελεσματικά στην επιβολή ουσιαστικής δικαιοσύνης, με τις μελλοντικές νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις να αναμένονται με εξίσου μεγάλο ενδιαφέρον.

²⁴⁹ Αλλά και με βάση την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων.

7. Βιβλιογραφία

Α. ΓΕΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- **Αρχοντάκη Ασπασία, Χαλκιάς Ιωάννης – Κωνσταντίνος (επιμέλεια),** *Η Δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2019, Νομική Βιβλιοθήκη
- **Γέροντας Απόστολος,** *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, 2005, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Καλλιτσιώτη Μαρία – Ευαγγελία,** *Δημοσιονομική ευθύνη αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. α' βαθμού*, σε Μαραγκού Γεωργία, *Ελεγκτικό Συνέδριο και τοπική αυτοδιοίκηση*, 2017, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 103επ.
- **Καραβοκύρης Ιωάννης,** *Έννοια και φύση της καταλογιστικής πράξης*, *Νομικό Βήμα*, 2/55, 2007, σελ. 303επ.
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ,** *Ο δικαστικός έλεγχος της ευθύνης του υπολόγου στο πλαίσιο της δημοσιονομικής δίκης. Παρατηρήσεις στα πρακτικά της 4^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5^{ης} Φεβρουαρίου 2020*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 6/2020, σελ. 534 – 546, Νομική Βιβλιοθήκη
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ,** *Ανάκληση παράνομου διορισμού υπαλλήλου λόγω πλαστότητας του πτυχίου του. Παρατηρήσεις στην απόφαση Ελ Συν 39/2019 Τμ. Ι*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 10/2019, σελ. 947 – 965, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ,** *Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ο έλεγχος της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη – Μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων ελέγχου νομιμότητας*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 3-4/2016, σελ. 347 – 357, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Δοξάκη Πελαγία,** *Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (IV Τμήμα) – Υποχρέωση της Διοίκησης για συμμόρφωση – Έλλειμμα – Αιτιολογία (ΕλΣυν 1/2018)*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 6/2019, σελ. 557 – 561, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Κονόμης Κώστας,** *Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (V Τμήμα) – Αδικαιολόγητος πλουτισμός – Καταλογισμός αχρεωστήτως ληφθεισών αποδοχών (ΕλΣυν 1730/2016 Τμ. V)*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 7/2019, σελ. 665 – 668, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ, Κωνσταντάκου Ευτυχία,** *Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (VII Τμήμα) – Καταλογισμός κληρονόμων υπολόγου (ΕλΣυν 18/2018)*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2/2019, σελ. 174 – 177, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κούρτης Ιωάννης,** *Η αρχή της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 12/2018, σελ. 1089 – 1095, Νομική Βιβλιοθήκη.

- **Κωνσταντάκου Ευτυχία**, *Η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2-3/2021, σελ. 162 – 174, Νομική Βιβλιοθήκη
- **Κωνσταντάκου Ευτυχία**, *Επισκόπηση επίκαιρης νομολογίας της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα ζητήματα των δημοσιονομικών διορθώσεων*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2-3/2021, σελ. 175 – 178, Νομική Βιβλιοθήκη
- **Λιγωμένου Άννα (επιμ.)**, *Αποσπασματική νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δίκη, 1/2021, σελ 48 – 54, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Μαραγκού Γεωργία**, *Ελεγκτικό Συνέδριο και τοπική αυτοδιοίκηση*, 2017, Νομική Βιβλιοθήκη
- **Μαραγκού Γεωργία**, *Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δίκη, ΙΗ' 2006, σελ. 299 – 309, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Μαυρίδης Στυλιανός**, *Δημόσιο χρήμα, υπόλογοι και ελεγκτικού μηχανισμοί: ο κατασταλτικός έλεγχος βήμα προς βήμα*, Διοικητική Δίκη, 4 (2016), σελ. 488 – 500, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Μπάλτα Ευαγγελία**, *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, 2016, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Μπάλτα Ευαγγελία**, *Η αρχή της αναλογικότητας ως μεθοδολογικό και ερμηνευτικό εργαλείο στη δημοσιονομική δίκη περί καταλογισμού δημοσίων υπολόγων. Παρατηρήσεις στην ΕλΣυν Ολ 4314/2013*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 2/2014, σελ. 172 – 182, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Μπάρμπας Ν.**, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 8η έκδοση, 2020, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Πετροπουλάκος Στέφανος**, *Αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 3/2019, σελ. 348 – 355, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Πόνη Χαρά**, *Η αναζήτηση παροχών κοινωνικής ασφάλισης που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως*, Διοικητική Δίκη, 5/2019, σελ. 781 – 786, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Πουλής Σταμάτης**, *Αδικαιολόγητος Πλουτισμός και Ελεγκτικό Συνέδριο*, Διοικητική Δίκη, 18 (2006), σελ. 1139 – 1148, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- **Προυσανίδης Αναστάσιος**, *Ius Suum Cuique Tribuere – Η κυρωτική διάσταση του δημοσιονομικού δικαίου και η αρχή της αναλογικότητας – Παρατηρήσεις στην ΕλΣυν Ολ 4314/2013*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 12/2013, σελ. 1147 – 1153, Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Σαϊτή Αικατερίνη**, *Αχρεωστήτως καταβληθείσες συντάξεις και έλεγχος των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης από τον ασφαλιστικό φορέα*, Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας, Τόμος 74/2018, Τεύχος 1732, σελ. 581 – 582, Εκδόσεις Δελτίου Εργατικής Νομοθεσίας.
- **Σολδάτος Δημήτριος**, *Παραγραφές υπέρ και κατά του Δημοσίου Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ*, 2010, Νομικό Βιβλιοπωλείο – Εκδόσεις Τσίμος

- **Σολδάτος Δημήτριος**, *Δημόσιο Λογιστικό*, 2003, Εκδόσεις Μ. Δημόπουλου
- **Χριστοφορίδης Σπύρος**, *Δυσμενή μέτρα κατά δημοσίων λειτουργιών & υπαλλήλων*, 2014, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- **Χρυσανθάκης Χ.**, *Αδικαιολόγητος πλουτισμός – Δικαιοδοσία ΕλΣυν, Παρατηρήσεις επί της ΕλΣυν Ολ 2335/2009*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου 8-9/2009, σελ. 1014επ., Νομική Βιβλιοθήκη

B. ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- **Καββαδία – Κωνσταντάρα Δέσποινα, Κρέπης Κωνσταντίνος** (Εισηγητές Σύμβουλοι), *Η διάκριση τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος και η εν γένει εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας επί των κυρώσεων εκ δημοσιονομικής ευθύνης*, σε Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020

<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%CE%92.pdf>

(Πρόσβαση 27.6.2021)

- **Καλοκύρης Θωμάς**, *Η επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών σύνταξης δεν είναι νόμιμη, όταν επιφέρει δυσμενείς για τη διαβίωση συνέπειες – η υπ' αριθ. 7294/2020 Απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης.*

<https://thomaskalokiris.com/7294-2020/>

(Πρόσβαση 27.6.2021)

- **Καρακούδας Αθανάσιος**, *Δημοσιονομικοί καταλογισμοί και δημοσιονομικές διορθώσεις. Δρόμοι παράλληλοι ή τεμνόμενοι;*

<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/karaikodas.pdf>

(Πρόσβαση 24.7.2021)

- **Κονόμης Κώστας**, *Αναφύομενα ζητήματα κατά την εκδίκαση από το Ελεγκτικό Συνέδριο των διαφορών από καταλογισμούς αχρεωστήτως λαβόντων.*

http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/konomis_2019.pdf

(Πρόσβαση 27.6.2021)

- **Κουλουμπίνη Ευαγγελία – Ελισάβετ**, *Το τυπικό έλλειμμα ως όχημα στον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης. Κριτική αποτίμηση.*

http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/koyloumbini_2019.pdf

(Πρόσβαση 27.6.2021)

- *Πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2020*

<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%CE%92.pdf>

(Πρόσβαση 27.6.2021)