

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟ Ι ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 165/2018

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου, ..., Σύμβουλο, και τους Παρέδρους ... και ..., συνήλθε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 19 Ιουνίου 2018, με την παρουσία της Γραμματέως του ... για να αποφανθεί ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ της αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ... και του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), με την επωνυμία Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο ..., σχετικά με τη θεώρηση των ... και ..., οικονομικού έτους 2018, χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής του νομικού αυτού προσώπου.

Άκουσε την εισήγηση του Παρέδρου ... μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και

σκέφθηκε κατά το νόμο

I. Η αναπληρώτρια Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ... αρνήθηκε, με την .../2.4.2018 πράξη της, να θεωρήσει τα ... και ..., οικονομικού έτους 2018, χρηματικά εντάλματα πληρωμής, που εκδόθηκαν από το Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο ... και αφορά στην καταβολή αντιμισθίας στον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) του ως άνω ν.π.δ.δ., συνολικού ποσού ... ευρώ, για το χρονικό διάστημα από 1.1.2018 έως 28.2.2018.

Τη θεώρηση των ελεγχόμενων χρηματικών ενταλμάτων αρνήθηκε η αναπληρώτρια Επίτροπος, με την αιτιολογία ότι οι εντελλόμενες δαπάνες δεν είναι νόμιμες, διότι η απόφαση ορισμού του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Δ.Σ. του Ταμείου δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, κατά παράβαση του αρ.5 παρ.2 περ.ιβ' του ν.3469/2006 (ΦΕΚ Α' 131), ενώ η απόφαση καθορισμού του ύψους των εξόδων παράστασης εκδόθηκε μεταγενέστερα στις 28.2.2018 και ισχύει από τη δημοσίευσή της στο Πρόγραμμα «Διαύγεια», στις 20.3.2018, και δεν καλύπτει αναδρομικά το κρίσιμο χρονικό διάστημα.

Το νομικό πρόσωπο επανυπέβαλε προς θεώρηση τα ως άνω χρηματικά εντάλματα με το .../20.4.2018 έγγραφο του Προέδρου αυτού, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα των εντελλόμενων δαπανών για τους εκτιθέμενους στο ίδιο έγγραφο λόγους.

Η αναπληρώτρια Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στην άρνησή της να τα θεωρήσει, με αποτέλεσμα να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 26.4.2018 έκθεσή της, στο Κλιμάκιο τούτο.

II. Α.1. Τα δημοτικά λιμενικά ταμεία, τα οποία συνιστώνται ως δημοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ.28 του ν.2738/1999, διέπονται ως προς τη λειτουργία τους από τις ρυθμίσεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3463/2006 (στο εξής «ΚΔΚ», ΦΕΚ Α' 114) και ειδικότερα τις διατάξεις των άρθρων 239 και επόμενα και αρ.236 παρ.1 αυτού.

Συγκεκριμένα, το αρ.242 του ΚΔΚ ορίζει ότι «1. Στον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου επιτρέπεται να καταβάλλονται έξοδα παράστασης, ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ... συμβουλίου, όταν ο οικονομικός απολογισμός του προηγούμενου έτους υπερβαίνει τις τριακόσιες χιλιάδες ευρώ (300.000 Ε). Το ύψος των εξόδων παράστασης καθορίζεται με απόφαση των Υπουργών

Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας. Τα ανωτέρω έξοδα δεν μπορούν να υπερβαίνουν το πενήντα τοις εκατό (50%) των αντίστοιχων του οικείου Δημάρχου ή Προέδρου της Κοινότητας. 2. ...».

Κατ' εξουσιοδότηση της τελευταίας αυτής διάταξης εκδόθηκε η 20585/10.4.2007 κοινή απόφαση των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, με τίτλο «Καθορισμός εξόδων παράστασης των προέδρων και αντιπροέδρων διοικητικών συμβουλίων δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (ΦΕΚ ΥΟΔΔ 171), με την οποία, καθορίστηκαν τα έξοδα παράστασης που μπορούν να λαμβάνουν μηνιαίως, ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με οικονομικό απολογισμό άνω των 300.000,00 ευρώ και ορίστηκε ότι στην περίπτωση νεοσύστατων δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που δεν διαθέτουν απολογιστικά στοιχεία προηγούμενου έτους, τα έξοδα παράστασης υπολογίζονται, κατ' εξαίρεση, βάσει των συνολικών εσόδων τους, όπως αυτά απεικονίζονται στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό του πρώτου έτους λειτουργίας τους και ότι μετά την έγκριση του πρώτου απολογισμού τους, τυχόν διαφορές που θα προκύψουν ως προς το ύψος των εξόδων παράστασης σε σχέση με τα αρχικώς υπολογισθέντα, συμψηφίζονται με αυτά που θα λάβουν τα ίδια όργανα κατά το επόμενο οικονομικό έτος.

Εξάλλου, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι διοικητικές πράξεις δεν έχουν αναδρομική ισχύ, ήτοι τα έννομα αποτελέσματά τους δεν μπορούν να ανατρέξουν σε χρόνο προγενέστερο από την έκδοσή τους. Κατ' εξαίρεση, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις μπορούν να ισχύουν αναδρομικά, εάν τούτο ρητά προβλέπεται από διάταξη νόμου.

Συναφώς, ο ν.849/1978 «Περί παροχής κινήτρων δια την ενίσχυσιν της περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας» (ΦΕΚ Α' 232) ορίζει στο αρ.40, όπως αυτό συμπληρώθηκε με το αρ.8 του ν.2129/1993 «Αύξηση συντάξεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 57), ότι: «Εις κανονιστικές διοικητικές πράξεις δια των οποίων καθορίζεται, κατ' εξουσιοδότησιν κειμένων διατάξεων, το ύψος αποδοχών ή απολαβών, εν γένει, ή συντάξεων δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή μισθών και ημερομισθίων των εφ' οιαδήποτε σχέσει απασχολουμένων μισθωτών, πάσης κατηγορίας, ή των συντάξεων αυτών, δύναται να προσδίδεται αναδρομική ισχύς, αλλά πάντως ουχί προγενεστέρα του ενός έτους προ της δημοσιεύσεώς των εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εις την περίπτωσιν ταύτην, δια την έκδοσιν της κανονιστικής διοικητικής πράξεως απαιτείται, απαραίτητως, και η σύμπραξις του Υπουργού Οικονομικών. Τα ανωτέρω ισχύουν και στην περίπτωση αποφάσεων καθορισμού αποζημίωσης των όσων μετέχουν σε συλλογικά όργανα».

2. Στο αρ.5 παρ.2 περ.ιβ' του ν.3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 131) ορίζεται ότι «Στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιούνται: α)... ιβ) οι πράξεις διορισμού μονομελών και οι πράξεις συγκρότησης συλλογικών οργάνων διοίκησης των φορέων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (...), στο δε αρ.8, ότι «1. Δεν δημοσιούνται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: α)... β) Οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των δημοτικών (...) αρχών. Οι πράξεις αυτές τοιχοκολλώνται σε ειδικό πίνακα του δημοτικού (...) καταστήματος (...) θ) Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, εκτός από εκείνες των οποίων η δημοσίευση προβλέπεται ρητά από την κείμενη νομοθεσία. (...))».

Περαιτέρω, στο αρ.2 του ν.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 112), όπως τροποποιήθηκε με το αρ.23 του ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α' 254), ορίζεται ότι «1. Οι ρυθμίσεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται σε (...) αποφάσεις και πράξεις που εκδίδουν

(...) τα όργανα διοίκησης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (...), καθώς και τα όργανα των φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (...) 3. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου ως φορείς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού νοούνται τα αιρετά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. 4. Στο διαδικτυο αναρτώνται: 1) (...) 7) πράξεις διορισμού μονομελών οργάνων και συγκρότησης συλλογικών οργάνων διοίκησης (...) των φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και οι τροποποιήσεις αυτών, (...)», στο αρ.3, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.4 του άρθρου τρίτου του ν.4057/2012 (ΦΕΚ Α' 54), ότι «1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 2 του παρόντος νόμου αναρτώνται αμελλητί στο Διαδίκτυο με μέριμνα του οργάνου που τις εξέδωσε (...). 5. Η μη ανάρτηση ή η μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδικτυο των πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 2 του παρόντος συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση. (...)» και στο αρ.4, όπως τροποποιήθηκε με το αρ.23 παρ.4 του ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α' 254) ότι «1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, όταν είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ισχύουν από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά. 2. Με εξαίρεση τις πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, οι λοιπές πράξεις του άρθρου 2 αναρτώνται στο διαδικτυο κατά τα οριζόμενα στον παρόντα νόμο και ισχύουν από την ανάρτησή τους (...)».

Β. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος δημοτικών λιμενικών ταμείων δικαιούνται μηνιαία έξοδα παράστασης, από το χρόνο έκδοσης της κανονιστικής απόφασης, με την οποία το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει ότι δικαιούνται έξοδα παράστασης, όχι δε για προγενέστερο χρονικό διάστημα.

Τούτο διότι, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 242 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δεν προβλέπει τη δυνατότητα να ανατρέξουν τα αποτελέσματα της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου σε προγενέστερο χρονικό σημείο.

Κατ' εξαίρεση, μπορεί η απόφαση αυτή να αποκτήσει αναδρομική ισχύ, κατά ένα έτος, υπό την προϋπόθεση ότι στην έκδοσή της έχει συμπράξει ο Υπουργός Οικονομικών, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ.40 του ν.849/1978, όπως συμπληρώθηκε με το αρ.8 του ν.2129/1993, στο οποίο προβλέπεται η υπό όρους δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων με αναδρομική ισχύ με τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών (πρβλ. Ε.Σ. Κλιμ. Πρωτ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ.266/2016).

Εξάλλου, οι ανωτέρω αποφάσεις, ως κανονιστικές πράξεις οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες, εκτός αντίθετης ειδικής διάταξης, δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. αρ.8 παρ.1 περ.β ν.3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις», Α' 131), τίθενται σε ισχύ από την ανάρτησή τους στο διαδικτυο (βλ.ν. 3861/2010 -Α' 112- άρθρο 2 παρ. 4 περ. 10).

Περαιτέρω, η πράξη του αρμόδιου οργάνου, με την οποία ορίζεται ένα πρόσωπο ως Πρόεδρος του Δ.Σ. ενός δημοτικού νομικού προσώπου, αποτελεί ατομικού περιεχομένου πράξη που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτάται στο διαδικτυο.

Το ίδιο ισχύει και για την πράξη εκλογής ενός προσώπου στη θέση του Αντιπροέδρου του Δ.Σ. ενός δημοτικού ν.π.δ.δ., ο οποίος αναπληρώνει τον Πρόεδρο του Δ.Σ. (βλ. αρ.240 παρ.1 του ΚΔΚ).

Η δημοσίευση των ως άνω ατομικών διοικητικών πράξεων (πράξεις διορισμού μονομελών οργάνων διοίκησης φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στον οποίο περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το αρ.51 του ν.1892/1990, όλα τα ν.π.δ.δ. πλην ορισμένων εξαιρέσεων), που επιβάλλεται από την ειδική διάταξη της παραγράφου 2 περ. β' του ν. 3469/2006, αποτελεί συστατικό στοιχείο για τη νόμιμη

υπόστασή τους και, ως εκ τούτου, χωρίς τη δημοσίευσή τους οι πράξεις αυτές είναι ανυπόστατες (βλ. αρ.8 παρ.1 εδ.α' του ν.2690/1999, Ε.Σ. Ι Τμ. πράξη 274/2011).

Εξάλλου, οι διατάξεις του ν.3861/2010 για την υποχρεωτική ανάρτηση πράξεων στο διαδίκτυο δεν θίγουν τις σχετικές διατάξεις του ν.3469/2006 (βλ. την αιτιολογική έκθεση του ν.3861/2010).

Επομένως, ατομική διοικητική πράξη που έχει αναρτηθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3861/2010, στο διαδίκτυο, αλλά δεν έχει δημοσιευθεί, παρότι ήταν δημοσιευτέα, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δεν έχει νόμιμη υπόσταση (πρβλ. ΣτΕ 1080/2013).

Τέλος, τα έννομα αποτελέσματα διοικητικής πράξης που έχει αναρτηθεί, σύμφωνα με το ν. 3861/2010, στο διαδίκτυο, χωρίς να απαιτείται και η δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ξεκινούν από την ανάρτησή της στο διαδίκτυο (Ε.Σ. Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ 179/2017, 77/2016).

III. Α. Στην προκειμένη περίπτωση, από τα δικαιολογητικά που συνοδεύουν το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής, προκύπτουν τα ακόλουθα:

Με την .../9.10.2014 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου ... ορίστηκαν τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) του Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου ..., που είχε συσταθεί στους τότε Δήμους ... και ... ως δημοτικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (βλ. το π.δ. ..., ΦΕΚ Α' ...). Με την ίδια ως άνω απόφασή του, το Δημοτικό Συμβούλιο, συγκρότησε το επταμελές Δ.Σ. αυτού, με θητεία έως τη λήξη της τρέχουσας δημοτικής αρχής (31.8.2019), ορίζοντας, μεταξύ άλλων, ως Πρόεδρό του το Δημοτικό Σύμβουλο ... και ως Αντιπρόεδρό του το δημότη ... Μετά την παραίτηση του Προέδρου του νομικού προσώπου, το Δημοτικό Συμβούλιο ..., με την .../22.3.2017 απόφασή του τροποποίησε την ως άνω (.../2014) απόφαση και όρισε ως Πρόεδρο το δημότη ...

Οι αποφάσεις αυτές αναρτήθηκαν στη «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», η πρώτη στις 14.10.2014 (ΑΔΑ: ...) και η δεύτερη στις 11.4.2017 (ΑΔΑ: ...), ενώ δεν προκύπτει ότι έχουν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με την .../28.2.2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ..., η οποία αναρτήθηκε στη «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» στις 20.3.2018 (ΑΔΑ: ...), προσδιορίστηκαν για το έτος 2018 τα έξοδα παράστασης του Προέδρου του Δ.Σ. του Λιμενικού Ταμείου του Δήμου στο ποσό των ... ευρώ και του Αντιπροέδρου αυτού στο ποσό των ... ευρώ.

Για την καταβολή στα ως άνω πρόσωπα, Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο του Δ.Σ., εξόδων παράστασης, για το χρονικό διάστημα από 1.1.2018 έως 28.2.2018, ύψους ... ευρώ για τον Πρόεδρο και ... ευρώ για τον Αντιπρόεδρο, εκδόθηκαν, αντίστοιχα, από το Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο ... τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα.

Β. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις προηγούμενες σκέψεις της παρούσας, το Κλιμάκιο κρίνει ότι οι εντελλόμενες δαπάνες είναι μη νόμιμες, διότι η .../28.2.2018 απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου, σχετικά με την καταβολή εξόδων παράστασης, η οποία εκδόθηκε χωρίς τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών, δεν επιτρέπεται να αναπτύσσει αναδρομική ισχύ, συνεπώς, ισχύει από την ανάρτησή της στις 20.3.2018 και δεν δύναται να καλύψει το κρίσιμο χρονικό διάστημα από 1.1.2018 έως 28.2.2018.

Επιπλέον, οι σχετικές αποφάσεις, με τις οποίες ορίστηκαν οι φερόμενοι ως δικαιούχοι του ελεγχόμενου χρηματικού εντάλματος ως Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος του Δ.Σ. του ως άνω ν.π.δ.δ. δεν έχουν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και, ως εκ τούτου, δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, απορριπτομένων ως αβάσιμων των περί του αντιθέτου προβαλλόμενων ισχυρισμών του λιμενικού ταμείου.

IV. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι εντελλόμενες δαπάνες είναι μη νόμιμες και τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα πληρωμής, δεν πρέπει να θεωρηθούν.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι τα ... και ..., οικονομικού έτους 2018, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου ..., συνολικού ποσού ... ευρώ, δεν πρέπει να θεωρηθούν.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ