

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ

190  
/1992

ΑΡΙΘΜ. ΠΡΩΤ.

πρ

402  
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Γ

Συναδρίαση της 10.3.1992

Συνθεση: Προεδρεύων: Ε. Σαρράκηνας, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.  
Νομικοί Σύμβουλοι: Δ. Διαμαντόπουλος, Π. Κυριαζής,  
Δ. Ράπτης, Π. Καμαρινέας, Ν. Πούλος  
Θ. Αμπλιανότης.  
Πάρεδροι: (γνώμες άνευ ψήφου) Χρ. Τσακούρας,  
Κ. Κασιτάς, Μ. Απέσσος.  
Εισηγητής: Μιχαήλ Απέσσος, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: 1094532/3863/Β0011/9.1.1992 Υπ. Οικ.  
11ης Δ/νσεως (Εθν. Κληρ/των)-Τμ. Βα'.

Περίληψη Ερωτήματος: Εφαρμογή διατάξεων του Α.Ν. 2039/1939 κατά την άσκηση από τον Υπουργό Οικονομικών του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων του Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Αρρένων Γεωρ. και Αικ. Χατζηκωνσταντά, και ειδικότερα ύπαρξη αρμοδιότητας του ως άνω Υπουργού για έγκριση των προϋπολογισμών και απολογισμών του Ιδρύματος και επιτρεπτόν ελέγχου των καταβάλλομένων αποδοχών του προσωπικού και του αριθμού των απασχολουμένων υπαλλήλων.

Επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους εγνωμοδότησε ως εξής:

Ι. Με την υπ' αρ. πρωτ. 1091317/3685/Β001/9.10.1991 πράξη του Υπουργού Οικονομικών εγκρίθηκε, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 101 παρ. 4 του Α.Ν. 2039/1939, ο προϋπολογισμός χρήσεως 1991 του Ιδρύματος Αρρένων Γεωρ. και Αικ. Χατζηκωνσταντά με την προϋπόθεση, μεταξύ των άλλων, ότι οι κλιμακώδεις και μισθοί υπαλλήλων

κ.λ.π. του Ιδρύματος θα είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις και υπουργικές αποφάσεις, το δε προσωπικό θ' αναγκαστεί στο Ιδρυμα.

Το Διοικητικό Συμβούλιο του Ιδρύματος, μετά ταύτα αμφισβητώντας την αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών για έλεγχο επί των ως άνω θεμάτων και δεδομένου ότι υπήρχε ζήτημα καταβολής αποδοχών του προσωπικού πέραν των ορίων των συλλογικών συμβάσεων, διαβίβασε στο Υπουργείο Οικονομικών αντίγραφα των αποφάσεων υπ' αρ.3542/1977 του Εσπετέλου Αθηνών και 253/1980 του Αρείου Πάγου. Διὰ της πρώτης των ανωτέρω αποφάσεων, που επικυρώθηκε από την δεύτερη, εκρίθη, σύμφωνα με το άρθρο 825 Κ.Πολ.Δικ., κατόπιν αιτήσεως του εν λόγω Ιδρύματος, περί ερμηνείας της από 11 Αυγούστου 1845 διαθήκης του εις Μόσχα αποβιώσαντος Γεωργίου Χατζηκωνσταντά, ότι, κατά την αληθή βούληση του διαθέτου, ο Υπουργός Οικονομικών, κατά την άσκηση του υπό των διατάξεων του Α.Ν.2039/1939 ελέγχου της διαχειρίσεως έχει αρμοδιότητα αναχόμενη στην τήρηση των διατάξεων του νόμου και της συστατικής πράξεως (έλεγχος νομιμότητας των πράξεων του Διοικητικού Συμβουλίου), κατά την διαίκηση και διαχείριση της περιουσίας του αιτούντος Ιδρύματος και δεν δύναται ν' ασκήσει ουσιαστικό έλεγχο επί αυτών.

II. Στο άρθρο 2 του Α.Ν. 2039/1939 "περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών" ορίζεται ότι: " 1 ... 2 .Αι διατάξεις του παρόντος νόμου ισχύουσιν επικουρικός εφ' όσον τα υπ' αυτών προβλεπόμενα θέματα δεν ρυθμίζονται εν όλω ή εν μέρει υπό της συστατικής πράξεως, παρεκτός των δημοσίας τάξεως διατάξεων, αίτινες κατισχύουσιν εν πάση περιπτώσει των της διαθήκης αντιθέτων τυχόν διατάξεων. 3. Και εις ως περιπτώσεις δωρητά ή διαθέται δια των συστατικών αυτών πράξεων απαγορεύουσι την υπό του Κράτους άσκησιν ελέγχου επί της εν γένει διαχειρίσεως και διοικήσεως των συνιστωμένων υπό τούτων ιδρυμάτων, υφίσταται πάντως το δικαίωμα του Κράτους, όπως ενεργή έλεγχον των ιδρυμάτων τούτων κατά της κειμένης διατάξεως. 4 ... 5 ... " Περαιτέρω στο άρθρο 101 του ίδιου νόμου ορίζεται 1. Οι διοικητά και υπ' οιονδήποτε τίτλον διαχειριστά των περιών τα άρθρα 95 παρ.1 και

97 παρ.2 ιδρυμάτων καταρτίζουσι και υπαβάλλουσιν εις το Υπουργείον Οικονομικών προϋπολογισμόν και απολογισμόν των εσόδων και εξόδων αυτών, εις ους οι εκτελούμενοι τυχόν πλείονες σκοποί εμφανίζονται υπό ιδία κεφάλαια: ...2 ...3 ...4 . Ο προϋπολογισμός και απολογισμός εγκρίνονται δια πράξεως του Υπουργού των Οικονομικών μετά γνωμοδότησιν την κατά την παρ.6 επιτροπής. Δια της πράξεως ταύτης δύναται να τροποιούνται τα εν τω προϋπολογισμών αναγραφόμενα ποσά των τε εσόδων και εξόδων, ή και να εγχράφονται νέα έσοδα και έξοδα ...5 ...6 ...7 ...8 ...9 ...10"

III. Εκ των προεκτεθέντων προκύπτει ότι, αφ' ενός μαν ο Υπουργός Οικονομικών, βάσει διατάξεως δημοσίας τάξεως κατ' αρχήν, όπως είναι αυτή των παρ.1 και 4 του άρθρου 101 του Α.Ν. 2039/39 έχει καθήκον και δικαίωμα να ελέγχει την νομιμότητα της δράσεως σε όλους τους τομείς της διοικήσεως του εν λόγω Ιδρύματος, αφ' ετέρου και βάσει των προσημασθεισών δικαστικών αποφάσεων, ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί να υπερβεί τα όρια της νομιμότητας και να γίνει έλεγχος σκοπιμότητας.

Εκ τούτου, ο Υπουργός Οικονομικών δεν έχει την δυνατότητα να τροποήσει ή με άλλο τρόπο να επέμβει στον προϋπολογισμό του εν θέματι Ιδρύματος, κατ' ουσίαν, γιατί αυτό θ' αποτελούσε έλεγχο σκοπιμότητας.

Όμως αν ο προϋπολογισμός στο σύνολο του ή τα διάφορα κεφάλαια του, εν όψει των οικονομικών δυνατοτήτων του Ιδρύματος και της εν γένει καταστάσεως του, εμφανίζονται ως μη αναρμοιζόμενα προς τον προέχοντα, κατ' τον συνταγματικό και τον κοινό νομοθέτη, κοινωφελή σκοπό του, είτε λόγω μεγέθους του σχετικού κονδυλίου, είτε λόγω προορισμού, είτε λόγω χρόνου ανεργείας των δαπανών, τότε αναμφιβόλως η αποτροπή λειτουργίας ταιούτων προϋπολογισμού δεν συνιστά θέμα ελέγχου σκοπιμότητας, αλλ' αυτόχρημα θέμα ελέγχου νομιμότητας της δράσεως της διοικήσεως του Ιδρύματος, η οποία δεν έχει ως προορισμό να ικανοποιεί ιδιοτροπίες αλλήλ να συντελέει στην πραγματοποίηση της βουλήσεως του δικθέτου, η οποία κατοχυρώνεται και από το Σύνταγμα. Επομένως επιτοτέπειται ως έλεγχος νομιμότητας, η παρεμβολη του ελεγχούντος Υπουργού Οικονομικών στην ακραία ή

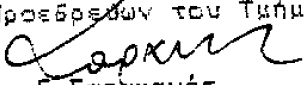
ρηωσδήποτε λογικώς η ακρίβεια περίπτωση προϋπολογισμού απροσφυγίστου προς τον σκοπό της κοινωνικής περιουσίας και δεν εμποδίζεται από τις προαναφερθείσες δικαστικές αποφάσεις, των οποίων ασφαλώς η έννοια δεν είναι να καταλείπεται ανέλεγκτη η κακή διαχείριση της κοινωνικής περιουσίας. Δεδομένου δε ότι ο έλεγχος τόσον του αριθμού του απασχολουμένου στο Ίδρυμα προσωπικού, ως αναγκαίου ή μη, όσον και του ύψους των καταβαλλομένων σ' αυτό αποδοχών, προκειμένου να μην υπερβαίνουν τα καθοριζόμενα από τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις και υπουργικές αποφάσεις παρά, είναι ουσιαστικός έλεγχος, εκφεύγει, κατ' αρχήν, της αρμοδιότητας του Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος μπορεί να επέμβει μόνον, υπό τις ως άνω προϋποθέσεις.

IV. Κατόπιν των ανωτέρω η απάντηση στο τιθέμενο ερώτημα είναι ότι ο Υπουργός Οικονομικών έχει κατ' άρθρον 101 παρ. 1 και 4 του Α.Ν. 2039/1939, την αρμοδιότητα εγκρίσεως των προϋπολογισμών και απολογισμών του Ίδρυματος Αρρένων Γεωρ. και Αικ. Χατζηκόνστα, περιοριζόμενος, κατ' αρχήν, στον τυπικό έλεγχο της τηρήσεως των διατάξεων του νόμου και της συστατικής πράξεως (έλεγχος νομιμότητας) μη δυνάμενος να προχωρήσει σε ουσιαστικό έλεγχο των δαπανών του προϋπολογισμού (έλεγχος σκοπιμότητας) στον οποίο περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της αναγκαιότητας του αριθμού των απασχολουμένων στο Ίδρυμα υπαλλήλων καθώς και ο έλεγχος του ύψους των καταβαλλομένων σ' αυτούς αποδοχών, ως προς την υπέρβαση των καθοριζομένων από τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις και υπουργικές αποφάσεις ορίων, εκτός αν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, τα σχετικά κεφάλαια του προϋπολογισμού, εν όψει των οικονομικών δυνατοτήτων του ιδρύματος και της εν γένει καταστάσεως του, εμφανίζονται ως μη εναρμονιζόμενα προς τον κοινωνική σκοπό του, είτε λόγω μεγέθους, είτε λόγω προσρισμού, είτε λόγω χρόνου ενεργείας των δαπανών, οπότε ανακύπτει, αναμφιβόλως, θέμα παρεμβάσεως του Υπουργού Οικονομικών, ως επιτρεπτός έλεγχος νομιμότητας.

Εθεωρήθη

Αθήνα, 24. 3. 92 -

Ο Προεδρεύων του Τμήματος

  
Ε. Σαράκηνος  
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

  
Μιχαήλ Απέσσας