

ΙΟΥΝΙΟΣ 2019



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε

ΟΔΗΓΟΣ ΝΕΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

Εποπτεία - Έλεγχος στις Πράξεις και τα Όργανα των
Φορέων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Δήμητρα Κουτσούρη
Ντορέττα Αλεξίου
Γεώργιος Δανόπουλος

ΟΔΗΓΟΣ ΝΕΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

Εποπτεία - Έλεγχος στις Πράξεις και
τα Όργανα των Φορέων της Πρωτοβάθμιας
Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Δήμητρα Κουτσούρη, πρ. Γ. Δ/ντρια Υπουργείου Εσωτερικών
Ντορέττα Αλεξίου, Νομική Υπηρεσία ΚΕΔΕ
Γεώργιος Δανόπουλος, Προϊστάμενος της Νομικής
Υπηρεσίας της ΕΕΤΑΑ Α.Ε.

I. Γενικά

Στους Δήμους και στα Νομικά τους Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, ασκείται από το Κράτος εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος «Το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία, η οποία συνιστάται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως ο νόμος ορίζει».

Συνεπώς και εκ του Συντάγματος κατοχυρώνεται ο περιορισμός της εποπτείας και του ελέγχου των πράξεων και των οργάνων των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Ο τρόπος άσκησης κάθε ελέγχου εξειδικεύεται από τον νομοθέτη.

Με τον Καλλικράτη, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, θεσμοθετείται νέο πλαίσιο εποπτείας με κυριότερα στοιχεία:

- τον έλεγχο και των Δημοτικών Επιχειρήσεων, με εξαίρεση τις Ανώνυμες Εταιρείες, στις οποίες δεν έχουν την πλειοψηφία των μετοχών οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- τον προληπτικό και τον κατασταλτικό έλεγχο δαπανών όλων των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων
- τον προσυμβατικό έλεγχο από το ποσό των 200.000,00€ και άνω, που συμπεριλαμβάνει και τις Προγραμματικές Συμβάσεις και τα διετή προγράμματα δράσης των Κοινοφελών Επιχειρήσεων
- τον έλεγχο είσπραξης εσόδων από τους ΟΤΑ και τον καταλογισμό σε περίπτωση αδράνειας που οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια αιρετών ή υπηρεσιακών οργάνων

Επιπλέον από 15/3/2011 έχει πλέον εφαρμογή στους ΟΤΑ ο ν.3861/2010 («Πρόγραμμα Διαύγεια»), για την ενίσχυση της διαφάνειας, με την καθιέρωση της υποχρέωσης ανάρτησης στην οικεία ιστοσελίδα του κάθε Δήμου όλων των πράξεων, σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου αυτού.

II. Εποπτεία επί των Πράξεων των Οργάνων των ΟΤΑ

(άρθρα 215, 224-231 Ν.3852/2010)

1.1. Όργανα εποπτείας

Σύμφωνα με το άρθρο 215 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με άρθρο 20 ν.4257/2014 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 109 του ν.4555/2018 («Κλεισθένης») στην έδρα των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνιστώνται ισάριθμες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό. Αρμοδιότητα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ είναι η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Δήμων, των Περιφερειών και των Νομικών Προσώπων αυτών, καθώς και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών.

Προϊστάμενος της Υπηρεσίας αυτής είναι ο Επόπτης ΟΤΑ, ο οποίος διορίζεται με τετραετή θητεία.

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, εις ό,τι αφορά τους Δήμους, εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν.3463/2006 (ΦΕΚ114 Α' «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»), δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Ειδική Επιτροπή, που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση (άρθρο 152 ν.3463/2006), αποτελούμενη από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Ειδικής Επιτροπής και έναν εκπρόσωπο της Αυτοδιοίκησης (άρθρο 238 του ν.3852/2010).

Η Ειδική Επιτροπή εξετάζει προσφυγές κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι οποίες ασκούνται εντός μηνός από την έκδοση ή την κοινοποίηση της απόφασης. Οι αποφάσεις της Επιτροπής προσβάλλονται μόνον στα αρμόδια δικαστήρια.

1.2. Μορφές ελέγχου νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ

- α) Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας
- β) Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας
- γ) Ειδική διοικητική προσφυγή

α) Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας (άρθρο 225 ν.3852/10)

- Ασκείται σε - περιοριστικά αναφερόμενες - κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών μόνο οργάνων των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων. Οι πράξεις, οι οποίες *υποχρεωτικά αποστέλλονται* προς έλεγχο νομιμότητας στο αρμόδιο όργανο, είναι όσες αφορούν:

- α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου
- β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των 60.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ.

γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων

δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων

ε) μίσθωση ακινήτων από τρίτους

στ) σύναψη πάσης φύσεως δανείων

ζ) ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων ή συμμετοχή σε αυτά

η) σύναψη προγραμματικών συμβάσεων

θ) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος

Καινοτομία του νόμου είναι η υποχρέωση να αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ των Δήμων **που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών άνω των 60.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) σύναψη προγραμματικών συμβάσεων.**

- Ο έλεγχος ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την αποστολή των αποφάσεων στον Επόπτη ΟΤΑ, η οποία γίνεται εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Για τον έλεγχο εκδίδεται υποχρεωτικά ειδική πράξη του Επόπτη ΟΤΑ εντός της ανωτέρω προθεσμίας. *Η μη αποστολή για έλεγχο των πράξεων οδηγεί σε πειθαρχικές κυρώσεις στους αιρετούς.*

β) Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

Ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε παράνομη απόφαση, είτε συλλογικών είτε μονομελών οργάνων των Δήμων, και των νομικών τους προσώπων και των συνδέσμων τους εντός -αποκλειστικής- προθεσμίας δύο (2) μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης.

γ) Ειδική διοικητική προσφυγή

Ασκείται από όποιον έχει έννομο συμφέρον, κατά απόφασης μονομελών ή συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, των νομικών τους προσώπων και των συνδέσμων τους, καθώς και κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας. Η προσφυγή αυτή ασκείται εντός -αποκλειστικής- προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης.

Επί της προσφυγής ο Επόπτης ΟΤΑ αποφασίζει σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της.

Σε περίπτωση που δεν εκδώσει απόφαση μέσα σε δύο (2) μήνες, η προσφυγή θεωρείται σιωπηρώς απορριφθείσα.

Η άσκηση της ειδικής αυτής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για να προσφύγει ο πολίτης στα Δικαστήρια.

Οι αποφάσεις των οργάνων των Δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών είναι άμεσα εκτελεστές, εκτός αν υποβληθεί σχετικό αίτημα αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης.

Ο Επόπτης ΟΤΑ δύναται με απόφασή του να χορηγήσει αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της.

Ανάκληση της απόφασης περί αναστολής επιτρέπεται μόνο εφόσον γίνει επίκληση νεοτέρων κρίσιμων στοιχείων, που είτε δεν είχαν τεθεί υπόψη του Επόπτη κατά την έκδοση της απόφασης ή μεταβλήθηκαν τα δεδομένα επί των οποίων βασίστηκε η έκδοση της απόφασης.

Οι αποφάσεις του Επόπτη ΟΤΑ υποχρεωτικά:

- κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή, εντός πέντε (5) ημερών από την έκδοσή τους
- αναρτώνται στην επίσημη ιστοσελίδα της οικείας Ανεξάρτητης Υπηρεσίας Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ, καθώς και στην ιστοσελίδα του προγράμματος «Διαύγεια» εντός δύο (2) ημερών από την έκδοσή τους. Παράλειψη της υποχρέωσης αυτής συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τον Επόπτη ΟΤΑ.
- Οι αποφάσεις του Επόπτη ΟΤΑ προσβάλλονται ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων με τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από την οικεία νομοθεσία.
- Τα συλλογικά και μονομελή όργανα των Δήμων, τα νομικά τους πρόσωπα και οι σύνδεσμοι αυτών έχουν υποχρέωση άμεσης συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του Επόπτη ΟΤΑ.

III. Πειθαρχικός Έλεγχος Αιρετών ΟΤΑ

Η εποπτεία επί των προσώπων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ κατοχυρώνεται στην παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος και αφορά σε:

- Πειθαρχικό έλεγχο (άρθρα 233 & 234 του Ν.3852/2010)
- Διοικητικά μέτρα (άρθρα 236 & 237 του Ν.3852/2010)
- Αστική ευθύνη (άρθρο 232 του Ν.3852/2010)

Αιρετά Όργανα που υπόκεινται στον πειθαρχικό έλεγχο

- οι Δήμαρχοι, οι Αντιδήμαρχοι, οι Δημοτικοί Σύμβουλοι
- οι Σύμβουλοι Κοινότητας και ο Πρόεδρος Κοινότητας

ι. Πειθαρχικός έλεγχος

Ο Επόπτης ΟΤΑ (κατά το μεταβατικό στάδιο ο οικείος Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) δύναται να επιβάλλει με αιτιολογημένη απόφασή του και εφόσον έχει προηγηθεί απολογία του εγκαλούμενου τις πειθαρχικές ποινές της **αργίας** (έως 6 μήνες) και της **έκπτωσης**, μετά από *σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου*, στις περιπτώσεις που τα ανωτέρω αιρετά όργανα:

α) έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια

β) έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις

Το Πειθαρχικό Συμβούλιο συγκροτείται κατά πλειοψηφία από δικαστές, όπως εξ άλλου επιτάσσει το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 4).

Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.

Κατά της απόφασης με την οποία επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή χωρεί προσφυγή, εντός τριάντα (30) ημερών, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν.

Η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών, για την άσκηση προσφυγής, αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης.

Αν ασκηθεί προσφυγή, η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) και εφόσον έχει υποβληθεί αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για την αναστολή ή μη της εκτέλεσης της ποινής, σταθμίζοντας και την συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος.

Αυτοδίκαιη έκπτωση

Ο Επόπτης ΟΤΑ (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να εκδώσει διαπιστωτική πράξη για αυτοδίκαιη έκπτωση των ανωτέρω αιρετών από το αξίωμά τους:

- Αν τεθούν σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση
- Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση και
- Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για κάποιο από τα «ατιμωτικά» αδικήματα του άρθρου 236 παρ. 1γ του ν.3852/2010.

Η πράξη εκδίδεται εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τότε που ο Επόπτης ΟΤΑ έλαβε γνώση της σχετικής απόφασης, ανατρέχει δε στην ημερομηνία που η δικαστική απόφαση κατέστη τελεσίδικη ή αμετάκλητη.

Σημειώνεται ότι οι Δήμαρχοι και οι Πρόεδροι των Συνδέσμων υπάγονται στην ιδιάζουσα δωσιδικία του άρθρου 111 παρ.6 και του άρθρου 112 παρ.2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

II. Διοικητικά Μέτρα

α. Αργία

Ο Επόπτης ΟΤΑ (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να επιβάλει στους αιρετούς το διοικητικό μέτρο της αργίας:

- εάν εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου για τα πλημμελήματα της παρ. 1γ του άρθρου 236 ν.3852/2010
- εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για κακούργημα.

β. Παύση αιρετών ή διάλυση Δημοτικού Συμβουλίου

Ο Υπουργός Εσωτερικών επιβάλλει την παύση αιρετών ή τη διάλυση Δημοτικού Συμβουλίου για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, μετά από ειδική αιτιολογημένη έκθεση του Επόπτη ΟΤΑ και σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου.

Κατά της πράξης επιβολής των διοικητικών μέτρων της έκπτωσης και της αργίας είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών.

Η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης του Επόπτη ΟΤΑ.

Αναστολή χορηγείται μόνο από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικράτειας, εάν κάνει δεκτή σχετική αίτηση αναστολής του αιτούντος.

Η διάλυση του Δημοτικού Συμβουλίου επιφέρει και τη διάλυση των συμβουλίων των κοινοτήτων, καθώς και την παύση των προέδρων των κοινοτήτων με πληθυσμό έως 300 κατοίκους. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή σύμφωνα με το άρθρο 50 του ν.3852/2010.

IV. Αστική ευθύνη αιρετών

Προϋποθέσεις (σωρευτικά):

Πρόκληση θετικής ζημίας σε βάρος της περιουσίας των Δήμων ή νομικών τους προσώπων, η οποία οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια. Η ευθύνη των αιρετών συνεπάγεται αποζημίωση αυτών έναντι του Δήμου ή του νομικού προσώπου και όχι έναντι τρίτων.

Διαδικασία: Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα κάθε Ανεξάρτητης Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από: α) τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και γ) εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων.

Η Επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα:

- από αίτηση του θιγόμενου φορέα ή
- με αίτημα του οικείου Επόπτη ΟΤΑ ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή
- από αίτηση οποιουδήποτε δημότη.

Τα αιρετά όργανα οφείλουν να αποζημιώσουν το Δήμο ή το ΝΠΔΔ για κάθε θετική ζημία. Κατά των πράξεων της Επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή στο αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο από τον Επόπτη ΟΤΑ και από το πρόσωπο εις βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την κοινοποίηση της πράξεως καταλογισμού. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης καταλογισμού. Κατά της αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αναίρεση ενώπιον του ΣτΕ.

Αν επιβληθεί καταλογισμός, στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου, κατά των ανωτέρω αιρετών, αποκλείεται η αστική ευθύνη έναντι του οικείου Δήμου ή νομικού προσώπου για τυχόν προκληθείσα ζημία, οφειλόμενη στην ίδια ιστορική αιτία.

V. Δημοσιονομικός Έλεγχος ΟΤΑ

Με το ν.3852/2010 καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος επί των δαπανών όλων των Δήμων και Νομικών τούς Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου (πλην των Σχολικών Επιτροπών), καθώς και ο προσυμβατικός έλεγχος.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4129/2013), οι δαπάνες των ΟΤΑ υπάγονται σε προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις προβλέψεις των διατάξεων της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας από τους δημοσίους υπολόγους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών.

1. Προληπτικός έλεγχος (άρθρο 169 παρ. 1 – 3 ν.3463/06 και άρθρο 275 ν.3852/2010)

Ασκείται από τις οικείες Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αφορά έλεγχο νομιμότητας (όχι σκοπιμότητας) όλων των δαπανών άνω των 5.000,00 €. Σημειώνεται ότι μετά την 31.07.2019 δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων τους (βλ. άρθρο 31 ν.4270/2014 και 125 ν.4611/2019).

Κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου εξετάζεται:

- αν η σχετική πίστωση είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό του ελεγχόμενου φορέα
- αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη νομική διαδικασία του λογιστικού των ΟΤΑ
- αν τα δικαιολογητικά της δαπάνης είναι πλήρη

Οι ΟΤΑ υποχρεούνται να αποστέλλουν προς έλεγχο όλα τα χρηματικά εντάλματα πριν την εξόφλησή τους.

Από τον προληπτικό έλεγχο εξαιρούνται κάποιες κατηγορίες δαπανών, όπως:

- δαπάνες μισθοδοσίας και εξόδων κίνησης των τακτικών υπαλλήλων, των έμμισθων δικηγόρων και των υπαλλήλων με σύμβαση αορίστου χρόνου των ΟΤΑ, πλην: α. των πρόσθετων αμοιβών αυτών και β. της μισθοδοσίας του πρώτου μήνα εκείνων που διορίζονται ή μονιμοποιούνται
- δαπάνες απόδοσης των υπέρ τρίτων ενεργούμενων κρατήσεων (ασφαλιστικών εισφορών, φόρων, κ.λπ.)

- περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων των ακινήτων και εγκαταστάσεων, εκτός αυτών που για πρώτη φορά καταβάλλονται μετά την κατάρτιση, παράταση, ανανέωση ή τροποποίηση σύμβασης
- δαπάνες κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος, νερού και σταθερής τηλεφωνίας
- υποχρεωτικές δαπάνες, όπως έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης τοκοχρεολύσιων δανείων, έξοδα υποχρεωτικής ασφάλισης οχημάτων, δαπάνες για την εκτέλεση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και για την εξόφληση των εκκαθαρισμένων οφειλών
- δαπάνες για την απομαγνητοφώνηση των πρακτικών συνεδριάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων, της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής
- δαπάνες κατ' είδος μικρότερες των 1.000,00 € ετησίως.

Αν η Υπηρεσία Επιτρόπου κρίνει ότι υπάρχει ζήτημα νομιμότητας, επιστρέφει το χρηματικό ένταλμα αθεώρητο, συντάσσοντας πράξη επιστροφής, αναφέροντας τους λόγους μη θεώρησης αυτού, με συνέπεια η αρμόδια υπηρεσία του ελεγχόμενου φορέα να μην μπορεί να προβεί στην εκταμίευση του ποσού.

Εφόσον ο φορέας κρίνει ότι η δαπάνη είναι νόμιμη και δεν συμφωνεί με την πράξη του Επιτρόπου, δύναται να διατυπώσει τις αντιρρήσεις - θέσεις του με υπόμνημα και να υποβάλει εκ νέου το ένταλμα.

Εφόσον η Υπηρεσία Επιτρόπου με πράξη εμμένει στις αρχικές θέσεις περί μη νομιμότητας της δαπάνης, η υπόθεση παραπέμπεται προς επίλυση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αν η υπόθεση κριθεί μείζονος σημασίας, μπορεί να παραπεμφθεί από το αρμόδιο Τμήμα στην Ολομέλεια.

2. Κατασταλτικός έλεγχος δαπανών (άρθρο 276 ν. 3852/2010 και άρθρο 169 παρ. 5-7 ν.3463/2006)

1. Από το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των Δήμων, των Περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του ΚΔΚ. Ο έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

2. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται, ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων ΟΤΑ σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.

3. Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι (6) μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα, ο οποίος συνοδεύεται α) από τις σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων του, β) την έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών και γ) από κάθε σχετικό με τον έλεγχο στοιχείο, που καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σε κάθε περίπτωση εντός του επομένου διαχειριστικού έτους, από αυτό που αφορά ο κατασταλτικός έλεγχος.

Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και εκταμιευθεί, διενεργούμενος από την αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Προς το σκοπό αυτό, καθιερώνεται η υποχρέωση των ΟΤΑ για υποβολή ετησίως στο Ελεγκτικό Συνέδριο αντιγράφων των απολογισμών, μαζί με τις σχετικές εκθέσεις και αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων, καθώς και κάθε στοιχείο σχετικό με τον έλεγχο.

Τα απολογιστικά στοιχεία φυλάσσονται, με ευθύνη των προϊσταμένων των αρμοδίων των υπηρεσιών των ΟΤΑ, σε ασφαλές μέρος.

Κάθε ΟΤΑ υποχρεούται να εξασφαλίζει στους Επιτρόπους ή υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τη δυνατότητα απρόσκοπτης άσκησης των καθηκόντων τους. Οφείλουν να εξασφαλίζουν άμεση πρόσβαση στα υπηρεσιακά έγγραφα, στα τηρούμενα διαχειριστικά ή άλλα συναφή βιβλία και στοιχεία και να παρέχουν κάθε αναγκαία πληροφορία ή διευκρίνιση.

Οι υπάλληλοι που διενεργούν αυτόν τον έλεγχο, έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ανακριτικών υπαλλήλων.

Ο έλεγχος στο Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνει δύο στάδια:

- το στάδιο της επεξεργασίας των λογαριασμών ή απολογισμών, που διενεργείται από τους δικαστικούς υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εστιάζει στην εξακρίβωση της νομιμότητας και κανονικότητας των ενεργειών του υπολόγου, στη σωστή μεταφορά των διαφόρων ποσών και στην επαλήθευση των αριθμητικών πράξεων και

- το στάδιο της κρίσης επί των λογαριασμών ή των απολογισμών, που γίνεται από κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα οποία αποφαινόνται για την ορθότητα των λογαριασμών ή καταλογίζουν τον υπόλογο.

Στην περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος της ελεγχόμενης διαχείρισης, τα ελεγκτικά όργανα κοινοποιούν στον υπόλογο «Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων» και ακολουθεί δικαστική διαδικασία ενώπιον των σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σε περίπτωση που διαχειριστικές πράξεις έχουν ελεγχθεί προληπτικά, ο κατασταλτικός έλεγχος περιορίζεται στο διαχειριστικό μέρος των πράξεων.

3. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων

Ο έλεγχος αφορά τις συμβάσεις Δήμων και των νομικών προσώπων τους, σχετικά με προμήθειες, έργα, υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων και προγραμματικών συμβάσεων προϋπολογισμού άνω των 200.000,00 €.

Ο έλεγχος των συμβάσεων προϋπολογισμού από 200.000,00 € - 500.000,00 € (χωρίς ΦΠΑ), διενεργείται από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ άνω των 500.000,00 € από το αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή του σχετικού φακέλου. Σύμβαση που δεν έχει ελεγχθεί ως προς τη νομιμότητά της είναι άκυρη.

VI. Οικονομικοί-Διαχειριστικοί-Διοικητικοί Έλεγχοι

Πέρα από τους ανωτέρω ελέγχους, ασκούνται έλεγχοι στη διοικητική και οικονομική λειτουργία και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου στους ΟΤΑ.

Ενδεικτικά αναφέρονται:

i. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Πρόσωπο, που επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με αρμοδιότητα το συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης.

Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.

ii. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Στον έλεγχό του υπάγονται υπηρεσίες του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων, η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης.

iii. Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία

- Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών
- Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

iv. Συνήγορος του Πολίτη

Αποτελεί μία από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η οποία διαμεσολαβεί μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου και των πολιτών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

v. Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου

Στα ανωτέρω προστίθεται και ο διαχειριστικός έλεγχος, μέσω των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των ΟΤΑ, θεσπιζόμενος βάσει των διατάξεων των άρθρων 4 και 12 του ν.3492/2006 και του άρθρου 168 του ν.4270/14.

VII. Πρόγραμμα Διαύγεια (ν.3861/2010)

Ο νόμος αφορά τα **αιρετά όργανα** των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού **και τα Νομικά Πρόσωπα και τις Επιχειρήσεις** αυτών.

Αναλυτικότερα, τι σημαίνει για το Δήμο και τις υπηρεσίες του το Πρόγραμμα Διαύγεια:

Στο διαδίκτυο αναρτώνται:

- πράξεις κανονιστικού περιεχομένου
- προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί και οι επί μέρους δαπάνες των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων (Δημοσίου και Ιδιωτικού δικαίου),
- πράξεις διορισμού μονομελών οργάνων και συγκρότησης συλλογικών οργάνων διοίκησης των φορέων του Δήμου, καθώς και οι τροποποιήσεις αυτών
- πράξεις διορισμού, αποδοχής παραίτησης, αντικατάστασης ή παύσης μελών συλλογικών οργάνων διοίκησης φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού
- πράξεις συγκρότησης αμειβόμενων ή μη επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας, ανεξαρτήτως αν τα μέλη τους αμείβονται ή όχι
- πράξεις καθορισμού των αμοιβών και αποζημιώσεων των μελών μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης, μελών επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας
- προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με διαγωνισμό ή με επιλογή, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι προκηρύξεις για επιλογή και πλήρωση θέσεων διευθυντικών στελεχών των φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πίνακες επιτυχόντων, διοριστέων και επιλαχόντων των προκηρύξεων επιλογής προσωπικού, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δημοσίευση τους προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία
- περιλήψεις πράξεων διορισμού, μετάταξης, διαθεσιμότητας, αποδοχής παραίτησης, λύσης της υπαλληλικής σχέσης ή υποβιβασμού υπαλλήλων, μόνιμων και μετακλητών, και διευθυντικών στελεχών φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιλήψεις πράξεων διορισμού και συμβάσεων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ή συμβάσεων έργου
- περιλήψεις διακηρύξεων, αποφάσεις και πράξεις κατακύρωσης και ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών

- πράξεις αποδοχής δωρεών
- πράξεις δωρεών, επιχορηγήσεων, παραχώρησης χρήσης περιουσιακών στοιχείων από τους φορείς των ΟΤΑ σε φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Με εξαίρεση τις πράξεις οι οποίες εκ του νόμου είναι δημοσιευτέες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΕτΚ), οι λοιπές πράξεις που κατά τον νόμο αυτό αναρτώνται στο διαδίκτυο, δεν εκτελούνται εάν δεν έχει προηγηθεί η ανάρτησή τους.

Αν το κείμενο της κατά νόμο δημοσιευμένης πράξης στην ΕτΚ δεν ταυτίζεται με το αντίστοιχο κείμενο που είναι αναρτημένο στον οικείο δικτυακό τόπο ισχύει το κείμενο που έχει δημοσιευτεί. Ως προς τις πράξεις που δεν δημοσιεύονται καθ' οποιονδήποτε άλλον τρόπο, εάν υπάρχει διαφορά μεταξύ του κειμένου που αναρτήθηκε και του κειμένου της πράξης ισχύει το αναρτημένο. Με ευθύνη του προσώπου ή οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη γίνονται αμελλήτι οι αναγκαίες διορθώσεις στο κείμενο που έχει αναρτηθεί στο δικτυακό τόπο.

Ταυτόχρονα με την ανάρτηση στους οικείους δικτυακούς τόπους, ο κατά νόμο υπόχρεος προς ανάρτηση διαβιβάζει στο Εθνικό Τυπογραφείο όλα τα αναγκαία στοιχεία για την ανάρτηση στον κεντρικό δικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου.

Σε κάθε φορέα δημιουργείται και τηρείται αρχείο πράξεων και αποφάσεων που αναρτώνται, το οποίο είναι προσιτό σε κάθε ενδιαφερόμενο και με ηλεκτρονικά μέσα.

Οι φορείς και τα όργανα, που υποχρεούνται σε ανάρτηση πράξεων, λαμβάνουν όλα τα αναγκαία και κατάλληλα τεχνικά, διαδικαστικά και οργανωτικά μέτρα για να εξασφαλίζεται η προσβασιμότητα, ακεραιότητα και διαθεσιμότητα των κειμένων που αναρτώνται.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Η ύπαρξη των ανωτέρω, αυτοτελώς δρώντων αλληπάλληλων μηχανισμών ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων των Δήμων και των νομικών τους προσώπων δημιουργεί συχνά αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, έκδοση αντιφατικών αποφάσεων, αβεβαιότητα και ανασφάλεια δικαίου και εν τέλει δυσλειτουργία και αναποτελεσματική διοικητική δραστηριότητα των εποπτευόμενων φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ως εκ τούτου, επιβάλλεται μία συνολική επανεκτίμηση του τρόπου εποπτείας επ' αυτών, ούτως ώστε και η σχετική συνταγματική επιταγή να ικανοποιείται, αλλά και η αποτελεσματική δράση τους να μην κωλύεται.

