

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ :

ΑΡΙΘΜ. ΠΡΩΤ.:

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Δ'

Συνεδρίαση της 22/6/1995

Σύνθεση : Προεδρεύων: Ευτύχιος Κορουγένης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Γ.Παρινέλης, Β.Αμπλιανίτης, Χρ.Τσακούρας,

✕ Ε.Βολάνης, Π.Κισσούδης, Α.Τζεφεράκος,

Γ.Κατράνης.

Πάρεδροι : Γ.Λάζος, Φ.Ιατρέλλης, Β.Ψυχογιός,

Γ.Κανελλόπουλος.

Εισηγητές : Αλεξ.Τζεφεράκος, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους και

Φοίβος Ιατρέλλης Πάρεδρος Ν.Σ.Κ

Αριθμ.Ερωτημάτων : 2036189/2308/0094/5-6-1995 έγγραφο 39ης

Δ/σης Ν.Π.Δ.Δ., Γ.Λ.Κ., Υπ. Οικονομικών και 64006/4046/α/19.5.1995

έγγραφο Γεν.Δ/σης Δ/σης - Δ/ση Οικονομικού του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Περίληψη Ερωτήματος : Αν η Εκκλησία της Ελλάδος και οι μονές του Αγίου Όρους, προκειμένου να επιχορηγηθούν από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, υποχρεούνται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 22 άρθρου 27 του Ν. 2166/93 να υποβάλουν προς την Δ/ση Ν.Π.Δ.Δ. του Γ.Λ.Κ. τα οικονομικά στοιχεία που ορίζονται στην παράγραφο αυτή και στην κατ' εξουσιοδότησή της 2024530/489/0094/14-4-94 Κ.Υ.Α. των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Ι. Στην παρ. 22 του άρθρου 27 του Ν. 2166/93 ορίζεται:

"Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, οι Δημοσίες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, ή έχουν κοινωνικούς πόρους, ή δανειοδοτούνται με την εγγύηση του Δημοσίου, αποστέλλουν κατά τακτά χρονικά διαστήματα στο Υπουργείο Οικονομικών - Γενική Λογιστήρια του Κράτους - Δ/ση Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, στοιχεία του Προϋπολογισμού - Απολογισμού και Ισολογισμών αυτών, καθώς και άλλα στοιχεία. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής

Οικονομίας και Οικονομικών, καθορίζεται το είδος των στοιχείων που θα υποβάλλονται, η συχνότητα υποβολής τους και τα κριτήρια βάσει των οποίων προσδιορίζονται οι υπόχρεοι υποβολής των ανωτέρω στοιχείων.

Σε περίπτωση μη υποβολής ή υποβολής ανακριβών στοιχείων, με κοινή απόφαση των ιδίων Υπουργών μπορεί να περικόπτεται η κρατική επιχορήγηση, ή να μη χορηγείται εγγύηση Ελληνικού Δημοσίου καί' σε βάρος των υπευθύνων επιβαλλονται οι κυρώσεις της παραγράφου 12 του άρθρου 38 του ν. 2065/1992.

Προς το σκοπό αυτό, συνιστάται στη Διεύθυνση Ν.Π.Δ.Δ. του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Υπουργείο Οικονομικών), ένα (1) Τμήμα, με αρμοδιότητα ειδικής συγκέντρωσης και επεξεργασίας των ανωτέρω στοιχείων...."

Σκοπός των διατάξεων αυτών είναι, όπως αναφέρεται στην 2026290/528/0094/21.4.94 εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών, η ανάπτυξη συστήματος συγκέντρωσης, επεξεργασίας και πληροφόρησης επί των βασικών οικονομικών μεγεθών των νομικών προσώπων, στα οποία αναφέρεται, για τον ορθολογικό σχεδιασμό και την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, καθώς κατά την κατάρτιση και εκτέλεση του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους και του Προγράμματος Σύγκλισης εμφανίζεται σήμερα ελλιπής παρουσίαση των ανωτέρω στοιχείων.

Κατ' εξουσιοδότηση του δευτέρου εδαφίου της πιο πάνω παραγράφου εκδόθηκε η 2024530/489/0094/14-4-94 κ.Υ.Α. των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών η οποία ορίζει:

Α ρ θ ρ ο 1

Υπόχρεοι υποβολής στοιχείων

"1. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.), οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή έχουν κοινωνικούς πόρους ή δανειοδοτούνται με την

εγγύηση του Δημοσίου, υποχρεούνται να αποστέλλουν στο Υπουργείο Οικονομικών - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους - Δ/νση 39η Ν.Π.Δ.Δ. (οδός Πανεπιστημίου 37, 101.65 Αθήνα) τα στοιχεία που αναφέρονται στο επόμενο άρθρο, εάν :

α) στην περίπτωση των Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει το ποσό δρχ. 200.000.000 και

β) στην περίπτωση των Δ.Ε.Κ.Ο. και Ν.Π.Ι.Δ. επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (Τακτικό και Δημοσίων Επενδύσεων) με ετήσιο ύψος δρχ. άνω των 100.000.000 ή δανειοδοτούνται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου σό δρχ. άνω των 150.000.000 σε ετήσια βάση.

2. Οι ΔΕΚΟ θα εξακολουθήσουν να αποστέλλουν στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας - Δ/νση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού ΔΕΚΟ - τους Πίνακες των οικονομικών τους στοιχείων μαζί με όλα τα λοιπά στοιχεία που είναι απαραίτητα για την έγκριση του προϋπολογισμού και των προγραμμάτων δανεισμού και επενδύσεων των ΔΕΚΟ, σύμφωνα με τα άρθρα 13 και 14 του Π.Δ/τος 138/1993 (ΦΕΚ 55Α) και τη διάταξη της παραγράφου 11 του άρθρου 38 του Νόμου 2065/1992 (ΦΕΚ 113 Α).

Α ρ θ ρ ο 2

Υποβαλλόμενα στοιχεία

1. Τα στοιχεία του προϋπολογισμού - απολογισμού - ισολογισμών κ.λ.π., που πρέπει να υποβάλλονται από τους υπόχρεους του άρθρου 1 στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους καθορίζονται όπως περιγράφονται αναλυτικά στα υποδείγματα (Στατιστικά Δελτία I, II, III και IV) που επισυνάπτονται στην παρούσα και αποτελούν αναπόσπαστο προσάρτημα αυτής.

2. Εάν κατά την επεξεργασία των ανωτέρω στοιχείων προκύψει ανάγκη συμπλήρωσής τους οι υπόχρεοι φορείς οφείλουν να αποστέλλουν στο Γ.Λ.Κ. / Δ39 Δ/νση Ν.Π.Δ.Δ., κάθε σχετικό στοιχείο που θα τους ζητηθεί.

Α ρ θ ρ ο 3
Συχνότητα υποβολής στοιχείων

Τα κατά τ' ανωτέρω στοιχεία υποβάλλονται από τους υποχρέους του άρθρου 1 ανελλιπώς μέσα στις προθεσμίες που καθορίζονται στο κάτω μέρος των οικείων υποδειγμάτων, χωρίς άλλη ειδοποίηση.

Α ρ θ ρ ο 4
Κυρώσεις

1. Σε περίπτωση μη υποβολής ή υποβολής ανακριθών στοιχείων με κοινή απόφασή μας μπορεί να περικόπτεται η κρατική επιχορήγηση ή να μη χορηγείται η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου και επιπλέον σε βάρος των υπευθύνων επιβάλλονται οι κυρώσεις της παρ. 12 του άρθρου 38 του Ν. 2065/92 (ΦΕΚ 113/Α). Οι κυρώσεις αυτές συνίστανται:

α) Στην άμεση λύση της θητείας, συντάξεως ή οποιασδήποτε άλλης μορφής σχέσεως των Προέδρων, Διοικητών, Γενικών Διευθυντών ή Διευθυντών του κατά περίπτωση νομικού προσώπου, υδαπάνως για το Δημόσιο και τον αντίστοιχο φορέα και

β) Στην καταβολή προστίμου ύψους μέχρι 12 μηνών αποδοχών τους.

2. Για τη διακρίβωση υποβολής των στοιχείων οι αρμόδιοι διατάκτες πρέπει να απευθύνονται στο Γ.Λ.Κ. / Δ39 Ν.Π.Δ.Δ., την απάντηση της οποίας πρέπει να μνημονεύουν στο σκεπτικό της απόφασης επιχορήγησης ή εγγυοδοσίας.

Α ρ θ ρ ο 5
Εναρξη ισχύος

Η απόφαση αυτή ισχύει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η πρώτη υποβολή των οικονομικών στοιχείων πρέπει να πραγματοποιηθεί μέχρι 30 Ιουνίου 1994".

Εξάλλου στο άρθρο 1 του Ν. 590/77 "Περί του Καταστατικού Χάρτου της Εκκλησίας της Ελλάδος" (Κ.Χ.) ορίζεται :

"1. Η Εκκλησία της Ελλάδος, ούσα θελον καθίδρυμα έχουσα κεφαλήν τον Κύριον ημών Ιησούν Χριστόν, είναι αναποσπάστως ηνωμένη δογματικώς μετά της εν Κωνσταντινουπόλει Μεγάλης και πάσης άλλης Ορθόδοξου του Χριστού Εκκλησίας, στοιχούσα τη διδασκαλία της Αγίας Γραφής και τηρούσα απαρασαλεύτως, ως και πάσαι αι λοιπαί Ορθόδοξοι Εκκλησίαι, τα δόγματα, τους ιερούς αποστολικούς και συνοδικούς κανόνες και τας ιεράς παραδόσεις. 2... 3.... 4 Κατά τας νομικάς αυτών σχέσεις η Εκκλησία της Ελλάδος, αι Μητροπόλεις, αι Ενορίες μετά των Ενοριακών αυτών Ναών, αι Μοναί, η Αποστολική Διακονία, ο ΟΔΕΠ, το ΤΑΚΕ, το Διορθόδοξον Κέντρον της Εκκλησίας της Ελλάδος, είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου".

Τέλος γίνεται δεκτό ότι και αι μονές του Αγίου Όρους έχουν νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, αν και τούτο δεν ορίζεται ρητά στις διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη Αγίου Όρους ούτε στο Ν.Δ 10/16.9.1926 που τον επικύρωσε, ενόψει του ότι με τις διατάξεις αυτές έχουν εκχωρηθεί, στα πλαίσια της αυτοδιοίκησης στα όργανα του Αγίου Όρους, αρμοδιότητες που ανήκουν στο χώρο ασκήσεως δημοσίας εξουσίας (Σ.Τρωϊάννου Παραδόσεις Εκκλ. Δικαίου 12.3, σελ.478, όπου και παραπομπές στη θεωρία και νομολογία).

II. Κατά την γνώμη που επικράτησε στο Τμήμα, λόγω επικρατήσεως εν ισοψηφία της ψήφου του προεδρεύοντος (άρθρ. 4 παρ. 1 του Β.Δ 6/1961) και που υποστηρίχθηκε από τον προεδρεύοντα Ε.Κορουγένη, Αντιπρόεδρο και τους Νομικούς Συμβούλους Γ.Πατρινέλη, Ε.Βολάνη και Γ.Κατράνη, στο παραπάνω ερώτημα αρμόζει αρνητική απάντηση. Ειδικότερα, κατά την γνώμη αυτή, η επιβαλλόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις υποχρέωση υποβολής των αναφερομένων στοιχείων δεν αφορά σε όλα τα Ν.Π.Δ.Δ, των οποίων ο προϋπολογισμός υπερβαίνει τα ποσό των 200.000.000 δρχ., αλλά

μόνον σε εκείνα τα οποία εντάσσονται στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης και τέτοια Ν.Π.Δ.Δ δεν είναι, όπως γίνεται δεκτό (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικ.Δικαίου παρ. 372-374, Ι.Κονιδάρη Διατήρηση νομιμότητας και κανονικότητας και η θεμελίωση της εναρμονισέως τους, παρ. 21), η Εκκλησία της Ελλάδος, οι διοικητικές της υποδιαιρέσεις και πολύ περισσότερο, λόγω του ειδικού καθεστώτος, οι μονές του Αγίου Όρους. Η άποψη αυτή ενισχύεται περαιτέρω και από το γεγονός ότι η προαναφερθείσα υποχρέωση, όπως συνάγεται από την διατύπωση των ανωτέρω εδαφίων της παρ. 22 του άρθρου 27 του Ν.2166/1993 και τον επιδιωκόμενο σκοπό, επιβάλλεται μόνον σε εκείνα τα ΝΠΔΔ τα οποία επιδοτούνται τακτικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και όχι και σε εκείνα, τα οποία όπως η Εκκλησία της Ελλάδος και οι Μονές του Αγίου Όρους, επιχορηγούνται ευκαιριακά και υπό εξαιρετικές περιστάσεις. Πρόσθετο επιχείρημα υπέρ της γνώμης αυτής αντλείται και από τη φύση των απειλουμένων κυρώσεων, αφ'ενός μεν της δυνατότητας περικοπής της κρατικής επιχορήγησης, η οποία δεν συμβιβάζεται με μία ευκαιριακή κρατική επιχορήγηση, αφ'ετέρου δε της επιβολής σε όλα τα υπευθύνων των μέτρων της παρ. 12 του άρθρου 38 του Ν.2065/1992, τα οποία δεν δύνανται, ως εκ της φύσεώς τους, να επιβληθούν στα όργανα διοικήσεως της Εκκλησίας και των μονών του Αγίου Όρους.

IV. Κατά τη γνώμη, όμως, της μειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Β.Αμπλιανίτη, Χρ.Τσεκούρα, Π.Κισσούδη και Α.Τζεφεράκο, προς την οποία συντάχθηκαν και οι παριστάμενοι Πάρεδροι Γ.Λάζος, Φ.Ιατρέλλης, Β.Ψυχογιός και Γ.Κανελλόπουλος, παρότι τα αποκαλούμενα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα (Εκκλησία της Ελλάδος, μητροπόλεις, ενορίες, μονές κλπ) δεν περιλαμβάνονται στη Δημόσια Διοίκηση, έχουν αναχθεί από το νόμο, ενόψει και της ασκήσεως απ'αυτά αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας, σε Ν.Π.Δ.Δ με συνέπεια να εφαρμόζονται και σ'αυτά, χωρίς να απαιτείται ειδική αναφορά, όλες οι διατάξεις που αφορούν γενικά τα Ν.Π.Δ.Δ, εκτός αν προβλέπονται ρητές εξαιρέσεις ή ρυθμίσεις (Σπηλιωτόπουλος ο.π. παρ. 373, Κονιδάρης, ο.π. σελ. 214) ή εάν οι σχετικές διατάξεις αντικεινται στους συνταγματικά κατοχυρωμένους (άρθρα 3 και 13 Σ.) ιερούς

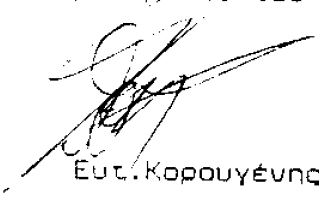
κανόνες που αναφέρονται σε δογματικά θέματα, ή σε διοικητικούς θεσμούς καθιερωμένους παγίως και από μακρού χρόνου (Σ.Τ.Ε. ΟΛ. 1269-1270/77 κ.α., Τρωταννου ο.π. σελ. 49-51).

Ενόψη των παραπάνω οι υποχρεώσεις των Ν.Π.Δ.Δ. κ.λ.π. που ορίζονται στις προπαρατεθείσες διατάξεις της παρ. 22 του άρθρου 27 του Ν.2166/93 και της κατ' εξουσιοδότηση αυτής κ.υ.α., ισχύουν και για την Εκκλησία της Ελλάδος και τις μονές του Αγίου Όρους, όπως άλλωστε και για τα λοιπά εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα, με μοναδική προϋπόθεση ο προϋπολογισμός τους να υπερβαίνει τα 200.000.000 δρχ, καθόσον στις εν λόγω διατάξεις αφενός μεν δεν προβλέπεται εξαίρεση των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων ή ορισμένων απ'αυτά, αφετέρου δε, από την αδιάσπικτη διατύπωσή τους συνάγεται ότι εφαρμόζονται σε όλα τα Ν.Π.Δ.Δ. αδιακρίτως, άσχετα προς οποιαδήποτε άλλα εννοιολογικά στοιχεία και χαρακτηριστικά αυτών. Εξάλλου η επιβολή και στα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα της υποχρέωσης να γνωστοποιούν στις αρμόδιες υπηρεσίες της Διοίκησης στοιχεία για την περιουσιακή τους κατάσταση και την οικονομική διαχείρισή αυτών, ως προϋπόθεση για να τύχουν επιχορηγήσεως από τον κρατικό προϋπολογισμό, βρίσκεται σε απόλυτη συμφωνία με τον προαναφερθέντα πηγή των σχετικών ρυθμίσεων, ενώ εξάλλου δεν παραβιάζει τους ιερούς κανόνες της Εκκλησίας και την αυτοδιοίκηση που απολαμβάνει στα πλαίσια του ισχύοντος συστήματος της "νόμω κρατούσης πολιτείας" (ή οιονεί συναλληλίας κατ' άλλη άποψη), ούτε το συνταγματικά κατοχυρωμένο (άρθρο 105) αρχαίο προνομιακό καθεστώς του Αγίου Όρους, και τον ισχύοντα Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους (ΝΔ της 10/16 Σεπτ.1926).

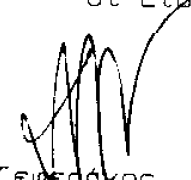
Περαιτέρω κατά τη γνώμη αυτή στις επίμαχες διατάξεις δεν διαφαίνεται πρόθεση διακρίσεως σε ΝΠΔΔ εντασσόμενα στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης (υπόχρεα) και πάντα τα λοιπά (μη υπόχρεα), ούτε σε επιχορηγούμενα σταθερά (υπόχρεα) και ευκαιριακά (μη υπόχρεα). Η παρεμβολή των ανωτέρω χαρακτηριστικών και η επί τη βάσει αυτών διάκριση δεν ευρίσκει έρεισμα στην γραμματική διατύπωση των ερμηνευομένων διατάξεων, ούτε δικαιολογείται από την λογική ερμηνεία τους, ή κατ'επίκληση λόγων ατελούς ή διαφόρου


οικονομολογιστικής οργάνωσης και λειτουργίας. Η υποχρέωση υποβολής των στοιχείων αυτών επιβάλλεται αδιακρίτως σε ΝΣΑΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ, προς την μεταξύ τους σαφή και μεγάλη διαφορά νομικού πλαισίου, οργάνωσης οικονομικής λειτουργίας και ακολουθούμενου λογιστικού συστήματος, ούτε καθ' οιονδήποτε τρόπο συνδέεται με την περιοδικότητα ή μη της επιχορηγήσεως. Τέλος η υπαρκτή αδυναμία επιβολής των κυρώσεων της παρ. 12 του άρθρου 38 του ν. 2065/1992 στους υπευθύνους της Εκκλησίας της Ελλάδος κατ' των μονών του Αγίου Πνεύμα δεν είναι αποφαστικής σημασίας, διότι η ίδια αδυναμία υπάρχει και προκειμένου περί των ΟΤΑ, χωρίς να υποστηρίζεται, εκ του λόγου τούτου, εξαίρεση των ΟΤΑ από την υποχρέωση υποβολής των αναφερομένων στοιχείων. Οι απειλούμενες ως άνω κυρώσεις, όπως προκύπτει και από την αναφορά του νόμου στον "πρόεδρο, διοικητή, γενικό γραμματέα και διευθυντή" εφαρμόζονται μόνο κατά το μέτρο και την έκταση που εναρμονίζονται με το νομικό πλαίσιο εκάστου συγκεκριμένου νομικού προσώπου.

Εθεωρήθη
Αθήνα 5/5/1995
Ο Προεδρεύων του Τμήματος


Ευτ. Κορουγένης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

Οι Εισηγητές


Α. Τζεφεράκος
Νομικός Σύμβουλος Ν.Σ.Κ


Φ. Ιατρέλλης
Πάρεδρος ΝΣΚ

GNMNPDDI/44
CISIM