

Η ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΑΚΤΗΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ¹

Αριστοτέλης Σακελλαρίου, Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου, Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

1. Εισαγωγή

Οι σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες έφεραν στο προσκήνιο τις δυσλειτουργίες της Δικαιοσύνης, όλων των δικαιοδοσιών, με κυριότερη την ταχύτητα απονομής της. Το ζήτημα αυτό, που είχε επισημανθεί στο παρελθόν τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο, σε επίπεδο προστασίας του δικαιώματος των πολιτών «όπως δικαστούν (...) εντός λογικής προθεσμίας» (ΕΣΔΑ άρθρο 6 παρ.1)², επανήλθε με δριμύτητα στην επικαιρότητα, αφού η επιτάχυνση της οριστικής εκκαθάρισης των διαφορών, και δη των διοικητικών, εκτιμήθηκε ως εργαλείο οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης. Η εκτίμηση αυτή επέφερε πολλαπλές παρεμβάσεις του νομοθέτη, σε θεσμικό και δικονομικό επίπεδο.

Παράλληλα, η τελευταία τετραετία χαρακτηρίστηκε από ραγδαίες μεταβολές στη νομοθεσία, με τη θέσπιση ρυθμίσεων που, εκτός του ότι οδηγούν συχνά σε επιλογές, που παλαιότερα θεωρούνταν ακραίες, επιπλέον, δημιουργούν δυσερμήνευτα ζητήματα και υπόκεινται σε συνεχείς τροποποιήσεις.

Στο πλαίσιο αυτό, καταβάλλεται προσπάθεια από όλα τα δικαστήρια, να βελτιώσουν την ποιότητα των δικαστικών αποφάσεων, ώστε η απονομή της δικαιοσύνης να οδηγείται σε δικαιότερα αποτελέσματα, χωρίς να επηρεάζεται από τις δυσμενείς συγκυρίες. Η παρουσίαση τούτη ασχολείται με την επεξεργασία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, στη νεότερη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και στην προσπάθεια

¹ Η δημοσιευόμενη μελέτη παρουσιάστηκε στο Συνέδριο της Ε.Ε.Δ. «Διοικητική Δικαιοσύνη», Αθήνα 3-4.12.2014 και δημοσιεύτηκε στο βιβλίο Β. Τζέμος (Επιμ.), Διοικητική Δικαιοσύνη, 2015.

² Βλ. ενδεικτικά ΕΔΔΑ Διωλιστήρια ΣΤΡΑΝ και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδος, απόφαση της 9.12.1994, Κονδύλη κλπ κατά Ελλάδος, απόφαση της 2.4.2009, αλλά και πρόσφατες, π.χ. ΕΡFAR-AVEF κατά Ελλάδος, απόφαση της 27.3.2014

οριοθέτησης της αρχής αυτής με συστηματικό τρόπο, υπό την επίδραση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

2.1. Γενικά

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου, αποσκοπεί στην προστασία του πολίτη έναντι της αυθαίρετης και παρελκυστικής δράσης της κρατικής εξουσίας. Συχνά τίθεται ο προβληματισμός σχετικά με τη συνταγματική ή μη κατοχύρωσή της και τη λειτουργία της έναντι του κοινού νομοθέτη, εν προκειμένω ωστόσο εξετάζεται η λειτουργία της έναντι της διοικητικής δράσης. Σε αυτή την πτυχή, αποτελεί όριο της αρχής της νομιμότητας.

Η αρχή της νομιμότητας επιτάσσει οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων να είναι σύμφωνες με τους κανόνες που τίθενται από το νομοθέτη, σε αντίθετη περίπτωση, η νομιμότητα πρέπει να αποκαθίσταται³. Στο δημοσιονομικό δίκαιο, η αρχή της νομιμότητας επιτάσσει την ανάκτηση των παροχών που καταβλήθηκαν παρανόμως ή αχρεωστήτως.

Στον αντίποδα αυτού, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιτρέπει στον οφελούμενο, να διατηρήσει τα δικαιώματα που απέρρευσαν από την παράνομη διοικητική δράση, όταν συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που καθιστούν δικαιολογημένη την εμπιστοσύνη του ότι τα αποκτήματά του ήταν νόμιμα και δεν θα επέλθει ανατροπή τους.

2.2. Εκφάνσεις και μορφές της αρχής στη νομολογία του Ε.Σ.

Κατά την άσκηση της ελεγκτικής και δικαστικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης διέπει τις αποφάσεις του Δικαστηρίου τούτου, αν και συχνά με διαφορετικούς χαρακτηρισμούς. Ενδεικτικά αναφέρονται έμμεσες αναφορές στην αρχή αυτή, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

2.2.1. Η νομολογιακή κατασκευή της «Συγγνωστής πλάνης»:

³ Π.χ. με την ανάκληση των διοικητικών πράξεων

Χρησιμοποιείται κυρίως στον προληπτικό έλεγχο δαπανών, ως λόγος που συντρέχει στο πρόσωπο των διατακτών και δικαιολογεί την πληρωμή δαπανών που, κατ'αρχήν, κρίνονται μη νόμιμες ή μη κανονικές.

Οι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη από το Ε.Σ. προκειμένου να αναγνωρίσει ότι η εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή των κείμενων διατάξεων είναι δικαιολογημένη (συγγνωστή), συχνά βασίζονται στην αντικειμενική αδυναμία του φορέα να διαγνώσει την πλημμέλεια, ή στην εμπιστοσύνη του, προς τη νομότυπη δράση άλλων οργάνων. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες περιπτώσεις:

- Η πολυπλοκότητα του νομοθετικού καθεστώτος που διέπει συγκεκριμένη έννομη σχέση, σε συνδυασμό με αντιφατικές οδηγίες που έχει εκδώσει η προϊσταμένη αρχή (π.χ. εγκυκλίους), με αποτέλεσμα να μην είναι σαφείς στον φορέα που εντέλλεται την καταβολή της κρίσιμης δαπάνης, οι προϋποθέσεις νομιμότητας και οι υποχρεώσεις του,

- Η δικαιολογημένη πεποίθηση του φορέα ότι συνέτρεχε λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούσε τη δαπάνη (π.χ. δημόσια υγεία)

- Η δικαιολογημένη πεποίθηση του φορέα για τη νομιμότητα της δαπάνης ή της διαδικασίας, που προκλήθηκε από το γεγονός ότι η παρανομία δεν είχε εντοπιστεί κατά το παρελθόν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον έλεγχο όμοιων δαπανών του ίδιου φορέα.

Επισημαίνεται ότι η έννοια της «συγγνωστής πλάνης» έχει ήδη αποτυπωθεί και στη νομοθεσία, ως περίπτωση, η συνδρομή της οποίας επιτρέπει τον περιορισμό ή και την άρση του καταλογισμού των υπολόγων για ελλείμματα που διαπιστώθηκαν στη διαχείρισή τους (βλ. ν. 3801/2009 άρθρο 37 παρ.1 για υπολόγους Ο.Τ.Α., ν. 3848/2010 άρθρο 36 παρ. 3 για υπολόγους Επιτροπών Διαχείρισης των Ειδικών Λογαριασμών Κονδυλίων Έρευνας των Α.Ε.Ι.)

2.2.2. Η απαγόρευση αμφισβήτησης της νομιμότητας δαπανών που έχουν ελεγχθεί από το Ε.Σ.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Ε.Σ.⁴ δεν επιτρέπεται να αμφισβητηθεί από οποιοδήποτε ελεγκτικό όργανο η νομιμότητα ή η κανονικότητα δαπανών που έχουν

⁴ Ολ.Ε.Σ. Πρακτικά 29ης Γεν. Συν./10.11.2004, 3ης Γεν.Συν/23.2.2005, Ε.Σ. Ολ. 2620/2009 Τμ. IV 1166/2010, 3761/2013

πληρωθεί με χρηματικά εντάλματα που θεωρήθηκαν από τον Επίτροπο του Ε.Σ. και έχουν εκτελεστεί (εξοφληθεί), εκτός εάν η θεώρηση στηρίχθηκε σε ανύπαρκτα, πλαστά ή ψευδή δικαιολογητικά και γενικά σε απατηλή συμπεριφορά του διοικουμένου.

Η νομολογία αυτή υπαγορεύτηκε από την βασική αντίληψη ότι ο υπόλογος αποκτά δικαιολογημένη πεποίθηση για τη νομιμότητα της δαπάνης, όταν αυτή εκτελείται μετά από τη σχετική διαβεβαίωση του αρμοδίου ελεγκτικού οργάνου, ιδίως όταν αυτό ελέγχει και κατασταλτικά τις ίδιες δαπάνες.

2.2.3. Άρση δυσμενών συνεπειών για το διάδικο, όταν αυτός ακολούθησε εσφαλμένες ή παραπλανητικές οδηγίες της Διοίκησης

π.χ. απώλεια προθεσμίας άσκησης ενδίκου βοηθήματος λόγω εσφαλμένης πληροφόρησης (βλ. Ε.Σ. 1679/2009)

2.2.4. Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Η πιο διακριτή μορφή νομολογιακής προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αποτελεί η, κατ' εφαρμογή της «αρχής της χρηστής διοίκησης», απαγόρευση της αναζήτησης, μετά την πάροδο μακρού χρόνου, αποδοχών ή άλλων περιοδικών παροχών που έχουν χορηγηθεί αχρεωστήτως, χωρίς υπαιτιότητα του λαβόντος (καλόπιστα).

Πρόκειται για νομολογία που διαμορφώθηκε από το Συμβούλιο Επικρατείας⁵, αρχικώς κατά την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών ασφαλιστικών παροχών, προκειμένου να αποφευχθούν «οι απρόβλεπτες δυσμενείς οικονομικές συνέπειες, τις οποίες θα συνεπαγόταν το μέτρο αυτό εις βάρος του ασφαλισμένου, ο οποίος έλαβε καλοπίστως αυτές τις παροχές»⁶. Κατά το ΣτΕ οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής είναι οι ακόλουθες:

1) περιοδικές παροχές (που προορίζονται για άμεση ανάλωση),

2) καλοπιστία του λαβόντος (ήτοι να μη έχει προκαλέσει με τις πράξεις ή τις παραλείψεις του την παράνομη καταβολή) και

⁵ Ενδεικτικά ΣτΕ 3194/1998, 827, 3687/2005, 478/2011

⁶ «Κατά γενική αρχή του δικαίου της κοινωνικής ασφαλίσεως, η αναζήτηση μετά την πάροδο ικανού χρόνου αχρεωστήτως, πλην καλοπίστως ληφθεισών από τον ασφαλισμένο περιοδικών παροχών, αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης, λόγω των απρόβλεπτων δυσμενών οικονομικών συνεπειών, τις οποίες θα συνεπαγόταν το μέτρο αυτό εις βάρος του ασφαλισμένου, ο οποίος έλαβε, υπό τις εκτεθείσες συνθήκες, αυτές τις παροχές

3) πάροδος ικανού χρόνου (η προϋπόθεση αυτή πιθανόν να καταδεικνύει ότι η για μακρό χρόνο καταβολή δημιουργεί μεγαλύτερη πεποίθηση στον λαβόντα για τη νομιμότητα αυτής – αν και κατά το μέρος αυτό η προϋπόθεση θα ήταν χωρίς σημασία, αφού η αρχή εφαρμόζεται μόνο στον καλόπιστο λαβόντα. Πρωτίστως όμως, επιτείνει την αδυναμία επιστροφής του ποσού των εισφορών, αφού μετά την πάροδο μακρού χρόνου, θα έχει αυξηθεί υπέρμετρα το κεφάλαιο προς επιστροφή)

Η αρχή εφαρμόζεται με τις ίδιες προϋποθέσεις από το Ε.Σ.⁷, με τη βασική διαφορά ότι, σε αντίθεση με την νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, η αδυναμία του λαβόντος για επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών ή συντάξεων, λόγω των απρόβλεπτων και ανυπέρβλητων οικονομικών δυσχερειών που προκαλεί σε αυτούς η επιστροφή αυτή (άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ίδιου και της οικογένειάς τους), δεν τεκμαίρεται, όπως ανωτέρω, από τη φύση της παροχής και την πάροδο μακρού χρόνου, αλλά ο λαβών υποχρεούται να αποδείξει ότι η αναζήτηση του ποσού αυτού δημιουργεί απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες, οι οποίες θα πλήξουν ανεπανόρθωτα τα μέσα διαβίωσης αυτού και της οικογένειάς του (προϋπόθεση που εξετάζεται κατά το χρόνο παροχής της έννομης προστασίας, ήτοι κατά τη συζήτηση της υπόθεσης - Ε.Σ. Ολ. 2438/2008).

Επισημαίνεται ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, και η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων απαιτεί από τον αχρεωστήτως λαβόντα να αποδείξει τις απρόβλεπτες και δυσμενείς για τη διαβίωσή του συνέπειες, όταν η αδυναμία επιστροφής δεν καλύπτεται από το προαναφερθέν τεκμήριο (π.χ. όταν το διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της είσπραξης και της αναζήτησης είναι μικρό, ΣτΕ 2911/2007).

2.3. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τέθηκε σε νέα βάση στις υποθέσεις των δημοσιονομικών διορθώσεων.

Με τον όρο αυτόν, που καθιερώθηκε στο πλαίσιο των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την προγραμματική περίοδο 2000 – 2006 (Κανονισμός 1260/1999), χαρακτηρίζονται οι αποφάσεις που εκδίδονται από τα αρμόδια εθνικά όργανα για την ανάκτηση της ενίσχυσης που χορηγήθηκε σε ιδιωτικούς ή

⁷ Ολ. Ελ. Συν. 1296/1990, 1809,2148/1991, 807/1997, 25/2010, 2457/2012, 1980/2013

δημοσίους φορείς για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

Είναι γνωστό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο των παρεμβάσεων για την εκπλήρωση των σκοπών της (π.χ. μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονοτικών περιοχών για την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, ισότητα ανδρών και γυναικών κλπ), χρηματοδοτεί, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και άλλων χρηματοδοτικών μέσων, δράσεις και ενέργειες που θεωρεί κατάλληλες, οι οποίες υποδεικνύονται από τα Κράτη Μέλη (και εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) σε επίπεδο «στρατηγικής», με την κατάρτιση ενός Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, και σε επίπεδο εκτέλεσης, με την κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η διάθεση των κονδυλίων της χρηματοδότησης πραγματοποιείται, σύμφωνα με τους όρους του ΚΠΣ και των Ε.Π., με συνεργασία Επιτροπής και Κρατών Μελών, παράλληλα δε προβλέπεται ειδικό και αυστηρό πλαίσιο διαδοχικών και σε πολλαπλά επίπεδα ελέγχων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα κοινοτικά κονδύλια χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ήτοι για την εξυπηρέτηση αποκλειστικά των επιδιωκόμενων σκοπών αλλά και τη διασφάλιση ότι τα χρηματοδοτούμενα έργα αποδίδουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα (π.χ. ενίσχυση του πληθυσμού της υπαίθρου, πραγματική χρήση του μηχανήματος που αγοράστηκε με τα χρήματα της ενίσχυσης κλπ). Το Κράτος Μέλος οφείλει να ανακτήσει πόρους που χορηγήθηκαν αντικανονικά, άλλως ευθύνεται και το ίδιο έναντι της Επιτροπής, χωρίς ωστόσο να επιτρέπεται (προφανώς για λόγους διασφάλισης της κοινής αγοράς και της απαγόρευσης των ενισχύσεων) να καταβάλει από μόνο του τα κρίσιμα ποσά προκειμένου να αποτρέψει την ανάκτηση.

Στο πλαίσιο αυτό, που – σε αντίθεση με το εθνικό πλαίσιο επιχορηγήσεων – ρυθμίζει με τρόπο εξαντλητικό τόσο τους ειδικούς στόχους της χρηματοδότησης όσο και τα μέσα εποπτείας και ελέγχου των ενισχυόμενων φορέων, τα παραδοσιακά εργαλεία του εθνικού δικαίου δεν επαρκούν. Υπενθυμίζεται ότι στο παρελθόν, παρόμοιες περιπτώσεις εθνικών ενισχύσεων είχαν αντιμετωπιστεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο με αντιστοίχιση της ευθύνης των λαβόντων με την ευθύνη δημοσίων υπολόγων, για τα ποσά που διαχειρίστηκαν κατά παρέκκλιση από τους σκοπούς της επιχορήγησης⁸ Η νομολογία αυτή δεν ήταν

⁸ χαρακτηριστικά Ε.Σ. Ολ. 1039/1995 για Εταιρεία, ως προς την επιχορήγηση που έλαβε για την εκτέλεση εργασιών αναστήλωσης ενός δημοσίου κτηρίου, Ε.Σ. Τμ. IV 1819/2004 για ΠΑΕ που επιχορηγήθηκε για την εκτέλεση εργασιών βελτίωσης και συντήρησης αθλητικών εγκαταστάσεων και χρησιμοποίησε τα χρήματα για

δυνατόν να εφαρμοστεί αυτούσια, στις υποθέσεις ανάκτησης κοινοτικών ενισχύσεων διότι: α) οι τελικοί αποδέκτες της χρηματοδότησης δεν μπορούσαν να ταυτιστούν απολύτως προς τους υπολόγους του εθνικού δικαίου, και β) οι εθνικές νομοθετικές και νομολογιακές αρχές που διέπουν την ευθύνη των δημοσίων υπολόγων, δεν συμβιβάζονται αναγκαία με τις αντίστοιχες κοινοτικές.

Ειδικότερα, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΚ), οι διαφορές σχετικά με την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων κοινοτικών πόρων πρέπει να επιλύονται από τα εθνικά δικαστήρια, κατ' εφαρμογήν του εθνικού τους δικαίου, τηρουμένων των ορίων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο⁹. Το εθνικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να μη θίγει την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου και, εν προκειμένω, να καθιστά στην πράξη αδύνατη την ανάκτηση πόρων που χορηγήθηκαν αντικανονικά. Εξάλλου, βάσει της νομολογίας αυτής, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που αποτελεί θεμελιώδη αρχή και της κοινοτικής έννομης τάξης, είναι έννοια κοινοτική, διαμορφωμένη από τη νομολογία του ΔΕΚ, και τα εθνικά δικαστήρια δεν επιτρέπεται να παρεκκλίνουν ουσιωδώς από την ερμηνεία αυτή, άλλως διακινδυνεύεται η πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου¹⁰.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω υποχρεώσεις, υιοθέτησε σταδιακά για τις υποθέσεις αυτές την κοινοτική αντίληψη σχετικά με τα όρια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των αχρεωστήτως λαβόντων, που αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη ότι η αρχή αυτή ερμηνεύεται με ιδιαίτερη αυστηρότητα όταν πρόκειται για ρύθμιση δυναμένη να έχει χρηματοοικονομικές συνέπειες.

2.4. Η κοινοτική έννοια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, κάθε ιδιώτης δικαιούται να επικαλεστεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης δικαιοσύνης εφόσον

άλλους σκοπούς, Ε.Σ. Τμ. VII 1742/2007, για Δήμο που επιχορηγήθηκε για την αγορά δεξαμενών για αντιμετώπιση της λειψιδρίας και χρησιμοποίησε τα χρήματα για μισθοδοσία υπαλλήλων.

⁹ ΔΕΚ 21.9.1983 Deutsche Milchkontor C-205/82 έως 215/82, σκέψη 19, ΔΕΚ 19.9.2002 Huber C-336/00, σκέψη 55, ΔΕΚ 21.6.2007 C-158/06, ROM-projecten, σκ. 23, ΔΕΚ 13.3.2008 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C 383/06), Gemeente Rotterdam (C 384/06) σκ.. 48 επ

¹⁰ βλ. και ΔΕΚ 8.11.2005, C-443/03, Leffler, σκ. 51

(α) είναι «καλόπιστος», υπό την έννοια ότι δεν έχει προβεί σε σοβαρή παράβαση της κείμενης κοινοτικής νομοθεσίας (π.χ. πλαστογραφία δικαιολογητικών, εικονικότητα συναλλαγών) και της υποχρέωσής του για πληροφόρηση των εποπτικών ή ελεγκτικών οργάνων (άρνηση ελέγχου, πρόκληση στα αρμόδια όργανα πλάνης περί τα πράγματα κλπ)¹¹ και

(β) εφόσον βρίσκεται σε κατάσταση από την οποία προκύπτει ότι η (κοινοτική) διοίκηση του δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Τέτοιες προσδοκίες δημιουργούνται κατά τη νομολογία όταν συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) έχουν δοθεί στον ενδιαφερόμενο φορέα συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές

Επομένως, δεν είναι δυνατή η επίκληση της αρχής αυτής, αν η διοίκηση δεν έχει δώσει στον λήπτη της ενίσχυσης συγκεκριμένες, ρητές και σαφείς διαβεβαιώσεις¹²

Σε αντίθεση δε με τις αντιλήψεις της προγενέστερης εθνικής νομολογίας, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δεν μπορεί να συναχθεί από τις παραλείψεις των αρμοδίων εποπτικών ή ελεγκτικών οργάνων, όπως για παράδειγμα σε περίπτωση που η πλημμέλεια είναι γνωστή στα όργανα αυτά και δεν επισημάνθηκε (από απροσεξία ή για λόγους επιείκειας) κατά τους ενδιάμεσους ελέγχους, ή σε προηγούμενο οικονομικό έτος¹³, ώστε να αποφευχθεί η καταβολή της ενίσχυσης ή να μην επαναληφθεί η παρανομία κατά την εκτέλεση της υπόλοιπης σύμβασης χρηματοδότησης.

β) οι διαβεβαιώσεις μπορούν να δημιουργήσουν θεμιτή προσδοκία σε αυτόν προς τον οποίο απευθύνονται

¹¹ Πρβλ. ΠΕΚ 7.11.2002 T-141/99 Vela Srl σκ. 388, ΠΕΚ 13.3.2003 T- 125/01 José Martí Peix όπου και παραπομπή σε παλαιότερες ΔΕΚ 12.12.1985 C- 67/84, Sideradria κατά Επιτροπής, σκ. 21, ΠΕΚ 24.4.1996, T- 551/93, T-231/94 έως T-234/94 Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 76,.

¹² ΔΕΚ 17.3.2011 C-221/09, AJD Tuna, σκ.72, ΔΕΚ 14.3.2013 C-545/11 Agrargenossenschaft Neuzelle eG σκ. 22 επ., Πρωτοδικείο 23.2.2006, T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie BV σκ. 77 επ, ΔΕΚ 22.3.2011 C-369/09P ISD Polska sp. z o.o σκ. 122

¹³ ΔΕΚ 16.10.2003 C-339/00, Ιρλανδία κατά Επιτροπής σκ. 77 επ., ΔΕΚ 15.9.2005 C – 199/03 Ιρλανδία κατά Επιτροπής, Πρωτοδικείο 30.6.2009, T- 444/07 Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) σκ. 126 επ. Γενικό Δικαστήριο 18.6.2010 T-549/08 σκ. 71 για εκθέσεις ελέγχου, Πρωτοδικείο 30.6.2005 T-347/03 Branco κατά Επιτροπής, σκ. 102 επ. για ενδιάμεσες πιστοποιήσεις του αντικειμένου

Στο πλαίσιο αυτό αποκλείονται οι προφορικές διαβεβαιώσεις ή συμβουλές, έστω και αν προέρχονται από αρμόδια όργανα¹⁴, καθώς και οι διαβεβαιώσεις που, σύμφωνα με τους όρους του προγράμματος, δύνανται νομίμως να ανατραπούν σε οποιοδήποτε στάδιο της σύμβασης¹⁵

και γ) οι παρασχεθείσες βεβαιώσεις είναι σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες

Η προϋπόθεση αυτή ενέχει τη μεγαλύτερη ασάφεια, αφού προφανώς, αν οι διαβεβαιώσεις ήταν απόλυτα σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες, δεν θα ήταν αναγκαία η ανάκτηση. Κατά λογική αναγκαιότητα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διαβεβαιώσεις δεν θα είναι αντίθετες σε θεμελιώδεις κανόνες και αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης, κατά τρόπο ώστε να είναι προφανές σε έναν προνοητικό και ενημερωμένο επιχειρηματία ότι είναι εσφαλμένες. Για παράδειγμα, εφόσον οι ενισχύσεις χορηγούνται μόνο με τήρηση των διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες (π.χ. άρθρο 88 Συνθ. ΕΚ), ο λήπτης της ενίσχυσης είναι σε θέση να γνωρίζει ότι δεν τηρήθηκε η διαδικασία αυτή¹⁶.

2.5. Η σύγχρονη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Οι ανωτέρω παράμετροι ερευνώνται από τη σύγχρονη νομολογία του Ε.Σ. προκειμένου να διαπιστωθεί αν ο ενισχυόμενος φορέας πρέπει, σε τελική ανάλυση, να φέρει το βάρος της ανάκτησης, ή αν η μη τήρηση των υποχρεώσεων του οφείλεται στην δικαιολογημένη πεποίθηση που του δημιούργησαν με ενέργειές τους, τα όργανα που διαχειρίστηκαν την κρίσιμη επιχορήγηση.

Σε πολλές περιπτώσεις έχει κριθεί ότι «δεν συντρέχει παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αφού δεν προκύπτει η ύπαρξη συγκεκριμένων και ανεπιφύλακτων διαβεβαιώσεων, αρμοδίως απευθυνθεισών προς τον λήπτη της ενίσχυσης, που να του δημιούργησαν οποιαδήποτε θεμιτή προσδοκία αντίθετη στον επιβληθέντα

¹⁴ Πρωτοδικείο 30.6.2009, T- 444/07 Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) σκ. 126 επ.

¹⁵ Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι, όταν ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή αυτή μετά τη λήψη του εν λόγω μέτρου (π.χ. μείωση άμεσων ενισχύσεων βάσει των καθεστώτων εισοδηματικής στήριξης, ύστερα από αναθεώρησης του σχετικού καθεστώτος, όταν η δυνατότητα αναθεώρησης προβλέπεται ρητά)

¹⁶ ΔΕΚ 20.3.1997 C-24/95, Alcan Deutschland σκ. 135

καταλογισμό»¹⁷. Επιπλέον, έχει κριθεί ότι η παράλειψη των οργάνων εποπτείας να αποκαλύψουν και να επισημάνουν την παράβαση των όρων της ενίσχυσης (μη επιλεξιμότητα των δαπανών), στα στάδια των ενδιάμεσων πιστοποιήσεων των οικείων δαπανών, δεν συνιστά ρητή και σαφή διαβεβαίωση από μέρους των οργάνων αυτών, και δεν δικαιολογεί την επικαλούμενη πεποίθηση του λήπτη ότι οι δαπάνες αυτές είναι σύμφωνες με το πρόγραμμα ¹⁸.

Το ζήτημα τίθεται σε δυσκολότερη βάση, για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν τις διαβεβαιώσεις τις έχει χορηγήσει, όχι κάποιο διοικητικό όργανο, αλλά το ίδιο το Δικαστήριο, κατά τους ελέγχους που διενεργεί ως ανώτατη ελεγκτική αρχή των δημόσιων οικονομικών. Τέτοια περίπτωση συντρέχει, μεταξύ άλλων, όταν ο λήπτης της ενίσχυσης είναι δημόσιος φορέας και οι δαπάνες του πραγματοποιούνται με χρηματικά εντάλματα που ελέγχονται από το Ε.Σ. κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών. Έχει ήδη κριθεί (μοναδική απόφαση με ρητή σκέψη η Ε.Σ. 944/2010, με σημαντική μειοψηφία) ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, η ανάκτηση είναι δυνατόν να χωρήσει έστω και αν τα χρηματικά εντάλματα με τα οποία καταβλήθηκε η δαπάνη έχουν θεωρηθεί από το Ε.Σ. Εκκρεμεί αυτή τη στιγμή το ζήτημα, αν επιτρέπεται να ανακτηθεί η επιχορήγηση που έχει καταβληθεί σε δημόσιο φορέα (π.χ. Δήμο, Α.Ε.Ι κλπ) για την εκτέλεση έργου (π.χ. κατασκευή κτιρίου κλπ), όταν οι πλημμέλειες που διαπιστώνονται από τα ελεγκτικά όργανα κατά τη διαδικασία ανάθεσης του έργου, έχουν ήδη κριθεί νόμιμες με απόφαση του Ε.Σ. ύστερα από προσυμβατικό έλεγχο που έχει ασκήσει σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος.

Στην Ε.Σ. 1218/2014 απόφαση, κρίθηκε ότι η διαβεβαίωση που χορηγήθηκε από αναρμόδιο όργανο δεν αρκούσε για θεμελίωση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και, συνακόλουθα, για την απαλλαγή του λήπτη από τις υποχρεώσεις που ρητώς προβλέπονταν στους όρους της χρηματοδότησης, έστω και αν η εσφαλμένη πεποίθηση ενισχυόταν από ασάφειες του πλαισίου ενίσχυσης. Στην υπόθεση αυτή, ο λήπτης της ενίσχυσης επιχορηγήθηκε για τον εκσυγχρονισμό αλιευτικού σκάφους, υπό την προϋπόθεση να μην πουλήσει το εκσυγχρονισμένο σκάφος για μία πενταετία «πλην ανωτέρας βίας και μόνο μετά από προηγούμενη έγκριση της αντισυμβαλλόμενης υπηρεσίας», δίνοντας εσφαλμένα

¹⁷ Ε.Σ. 1212, 1748, 2341/2014

¹⁸ Π.χ. 3085/2014, Φλέμιγκ, για διαδικασία πρόσληψης προσωπικού, Polyáin, για καταστρατήγηση του όρου περί πρόσληψης νέου προσωπικού

την εντύπωση ότι αρκούσε η έγκριση της (αντισυμβαλλόμενης) Υπηρεσίας Αλιείας της αρμόδιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, από το σύνολο των διατάξεων της οικείας νομοθεσίας και των λοιπών όρων της απόφασης χρηματοδότησης προέκυπτε ότι αρμόδιος για την αναστολή των υποχρεώσεων του λήπτη της ενίσχυσης για λόγους ανωτέρας βίας ήταν ο Υπουργός Γεωργίας και όχι η Νομαρχιακή Υπηρεσία Αλιείας, η έγκριση της οποίας αφορούσε αποκλειστικά στον έλεγχο των προϋποθέσεων μεταβίβασης επαγγελματικών αλιευτικών σκαφών, σύμφωνα με τους όρους του π.δ/τος 261/1991. Ως εκ τούτου, η έγκριση της μεταβίβασης από το τελευταίο αυτό όργανο δεν αποτελούσε «διαβεβαίωση από αρμόδιο όργανο» και δεν μπορούσε να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

Σε άλλες υποθέσεις, έγινε δεκτό ότι χορηγήθηκε η αναγκαία ρητή διαβεβαίωση, σε περιπτώσεις όπου το αρμόδιο όργανο, αφού ήλεγξε τον υποψήφιο λήπτη, ενέκρινε τη χορήγηση της ενίσχυσης, ακολούθως όμως, μετά από ελέγχους αναθεώρησε τις απόψεις του και ζήτησε την ανάκτηση της ενίσχυσης αυτής. Στις υποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο εξέτασε τη συνδρομή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του λήπτη της ενίσχυσης, χρησιμοποιώντας το κριτήριο της «συμφωνίας των διαβεβαιώσεων με τους ισχύοντες κανόνες»:

Στις περιπτώσεις που η κρίση του οργάνου που ενέκρινε την επιχορήγηση ήταν μεν εσφαλμένη, πλην η πλημμέλεια δεν ήταν προφανής, κρίθηκε ότι δημιουργήθηκε στον λαβόντα δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για τη λήψη της ενίσχυσης¹⁹. Αντίθετα, θεωρήθηκε ότι δεν δημιουργείται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη από παράνομη απόφαση ένταξης, όταν η πλημμέλεια αυτής ήταν προφανής, ως αντίθετη στους όρους του προγράμματος χρηματοδότησης, τους όρους της Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. και το εκτελεστικό αυτής κανονιστικό πλαίσιο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, επρόκειτο για καθεστώς ενίσχυσης ήσσονος σημασίας (κανόνας de minimis), σύμφωνα με το οποίο επιτρεπόταν η ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ενώ η ενίσχυση των «μεγάλων» επιτρεπόταν μόνο μέχρι του ποσού των 100.000 ευρώ. Ως εκ τούτου, η έγκριση για ενίσχυση εταιρείας που δε πληρούσε τις προϋποθέσεις της ΜΜΕ, ήταν παράνομη κατά το υπερβάλλον ποσό, λόγω δε της προφανούς παρανομίας της απόφασης ένταξης, η εν λόγω «διαβεβαίωση» δεν μπορούσε να

¹⁹ Ε.Σ. 1798 και 3087/2014, όπου η ενίσχυση δόθηκε στην επιχείρηση αφότου εγκρίθηκε το τεχνικό δελτίο του εκτελεστέου έργου, όπου αναφερόταν ρητώς ότι στο έργο θα απασχοληθεί συγκεκριμένη, ονομαστικώς προσδιορισμένη, εργαζόμενη, ως νέο προσωπικό, πλην ακολούθως οι σχετικοί όροι του προγράμματος ερμηνεύτηκαν διαφορετικά από τη διοικητική αρχή, με αποτέλεσμα η εν λόγω εργαζόμενη να μην θεωρείται πλέον νέο προσωπικό

δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο λαβόντα, ο οποίος όφειλε να επιστρέψει το ποσό που έλαβε καθ' υπέρβαση των προβλεπομένων για τις επιχειρήσεις της «τάξης» του²⁰.

Επισημαίνεται ωστόσο ότι το Ε.Σ., με παλαιότερη απόφασή του, είχε αντιμετωπίσει το ίδιο ακριβώς ζήτημα με διαφορετικό τρόπο, κρίνοντας ότι η καλοπιστία της ενισχυόμενης επιχείρησης αρκούσε για την άρση του καταλογισμού²¹

3. Συμπέρασμα

Με τη νομολογία που παρουσιάστηκε ανωτέρω, τίθενται σταθερά κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, με σκοπό η δικαστική κρίση να καταστεί σαφής στους διαδίκους και να περιοριστούν οι αόριστες νομικές έννοιες που καταλείπουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια στο δικαστήριο και, συνακόλουθα, ενέχουν κινδύνους για αυθαίρετη κρίση. Με τον τρόπο αυτόν ενισχύεται πρωτίστως η ασφάλεια δικαίου των διοικουμένων που προσφεύγουν στη δικαιοσύνη και η εμπιστοσύνη τους σε αυτή. Ως εκ τούτου, η εξέλιξη αυτή της νομολογίας καταδεικνύει την προσπάθεια του Ε.Σ., σε μια κρίσιμη περίοδο, για εκσυγχρονισμό και εξορθολογισμό της νομολογίας του και βελτίωση του δικαιοδοτικού του έργου.

²⁰ Ε.Σ. 3009/2014

²¹ Ε.Σ. 1804/2011, κατά την οποία, στο μέτρο που η πλημμέλεια της απόφασης ένταξης δεν προκλήθηκε από ενέργειες της ενισχυόμενης επιχείρησης, το σφάλμα «δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οφείλεται σε υπαιτιότητα αυτής», γεγονός που δικαιολογεί την άρση του καταλογισμού.