

#### ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Σίμος Ανδρονίδης

Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες (ΣτΕ ΠΕ 124/2020, ΣτΕ ολ 750/2023)

#### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Πρόσβαση σε ατομικό– υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, ΝΣΚ 90/ 2023

B. Παράδοση αγαθών από Δήμους, C-612/21

#### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. . Ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή εκδοθέντων Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

B. Χορήγηση καταστάσεων οφειλετών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στους επικεφαλής των οικείων συνδυασμών

ISSN: 2459- 4172

π ρ Ο Τ Α σ η

Τόμος 6 Τεύχος 31  
Ιανουάριος - Φεβρουάριος 2021

Διημερίδα Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση  
Κρατική Αρχιτεκτονική και Νομολογία

Διατίθεται δωρεάν στο: [www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ	ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.
ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ	ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ Πολιτικός Επιστήμων, Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ	ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ MSc, PhD, PMP® Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ	ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
DTP	ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ <a href="http://www.diplous-autodioikisi.gr">www.diplous-autodioikisi.gr</a>	ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ
CREATIVE EDITOR	ΑΝΘΗ ΒΑΠΟΡΙΔΟΥ
ΕΚΔΟΤΗΣ	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ	<a href="http://www.diplous-autodioikisi.gr">www.diplous-autodioikisi.gr</a>
ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	ΑΘΗΝΑ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ	<a href="mailto:info@diplous-autodioikisi.gr">info@diplous-autodioikisi.gr</a>
ISSN	2459- 4172

## Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ .....	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ.....	iv

### Αρθρογραφία

Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες, Σίμος Ανδρονίδης 211 Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες (ΣτΕ ΠΕ 124/2020, ΣτΕ ολ 750/2023), Ευγενία Β. Πρεβεδούρου.....	217
---	-----

### Νομολογία

A. Πρόσβαση σε ατομικό- υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, ΝΣΚ 90/ 2023.....	248
B. Παράδοση αγαθών από Δήμους, C-612/21 .....	259

### Διοικητικά Έγγραφα

A. Ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή εκδοθέντων Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.....	272
B. Χορήγηση καταστάσεων οφειλετών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στους επικεφαλής των οικείων συνδυασμών.....	279

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: [info@diaplous-autodioikisi.gr](mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr).

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι γι' αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

[www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι αναρτημένες στον ιστότοπο ([www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

[info@diaplous-autodioikisi.gr](mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr)



## ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Σίμος Ανδρονίδης, Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες (ΣτΕ ΠΕ 124/2020, ΣτΕ ολ 750/2023)

## Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες

Σίμος Ανδρονίδης

Πολιτικός Επιστήμων-Υποψήφιος Διδάκτωρ στο τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Πριν από λίγες ημέρες, κατά την διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης για τις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης, ο πρωθυπουργός και πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας, χρησιμοποίησε στην ομιλία του από το βήμα της Βουλής, τον γλωσσικό όρο «πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός».<sup>1</sup>

Με αυτόν τον τρόπο, επεδίωξε να αποκτήσει η κυβέρνηση του εξ αρχής πρόταγμα και δη ένα συγκεκριμένο πολιτικοϊδεολογικό πρόταγμα, αντλώντας στοιχεία από την πολιτική και διαχειριστική κληρονομιά του

Ελευθερίου Βενιζέλου, Κωνσταντίνου Καραμανλή, Ανδρέα Παπανδρέου και Κώστα Σημίτη.

Σε αυτό το πλαίσιο, δύναται να αναφέρουμε πως η έννοια του 'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού' συμπίπτει με το εγχείρημα περαιτέρω αναβάθμισης του επιτελικού κράτους, έτσι όπως το γνωρίσαμε την περίοδο διακυβέρνησης 2019-2023.

Διαφορετικά ειπωμένο, μία απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχημένη υλοποίηση ενός σχεδίου 'πολυδιάστατου

---

<sup>1</sup> Βλέπε σχετικά, 'Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στην έναρξη της συζήτησης στη Βουλή για τις προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησης', Ελληνική Δημοκρατία-Πρωθυπουργός, 06/07/2023, [Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στην έναρξη της συζήτησης στη Βουλή για τις προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησης | Ο Πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας \(primeminister.gr\)](#) Ο Κυριάκος Μητσοτάκης και η κυβερνώσα Νέα Δημοκρατία (και όχι η κυβερνώσα

Αριστερά), διαμοιράζονται με τον πρώην πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη και με το εκσυγχρονιστικό του εγχείρημα την πίστη ή την πεποίθηση πως η πραγματοποίηση μεγάλων και σημαντικών έργων υποδομής μπορεί να αποτελέσει παράγοντα εκσυγχρονισμού και αλλαγής της εικόνας της χώρας, έχοντας θετικό αντίκτυπο και στην προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και προσέλκυσης επενδύσεων.



εκσυγχρονισμού,<sup>2</sup> είναι η αναβάθμιση του επιτελικού κράτους<sup>3</sup> και η πλαισίωση του με αρμοδιότητες παρακολούθησης των φάσεων υλοποίησης του εγχειρήματος και επέμβασης όπου απαιτούνται διορθώσεις και αλλαγές.

Επιθυμώντας, θεωρητικώ τω τρόπω, να εμπλουτίσουμε την σχετική αναφορά του πρωθυπουργού στην ομιλία του, θα θέσουμε στο επίκεντρο της ανάλυσης μας, τον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε ένα εγχείρημα 'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού' της χώρας, και ειδικά η εκάστοτε διοίκηση των Περιφερειών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν θα προσλάβουμε τις Περιφέρειες της χώρας ως «μικτές κοινοπολιτείες»,<sup>4</sup> για να παραπέμφουμε στην ανάλυση του Mac Cormick, ακριβώς διότι, πέραν όλων των άλλων, κάτι τέτοιο μπορεί να δημιουργούσε σύγχυση στους αναγνώστες, όσο και αν η χρήση του όρου μπορεί να εξιτάρει τον συγγραφέα.

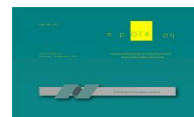
Αντιθέτως, στρεφόμενοι εκ νέου στη θεωρία, δεν θα διστάσουμε να προσεγγίσουμε τις Περιφερειακές διοικήσεις ως «σύνθετες πολιτείες» (composite polity), για να παραφράσουμε ελαφρά τον Αμερικανό κοινωνιολόγο Sydney Tarrow, λαμβάνοντας υπόψιν παραμέτρους όπως το μέγεθος,<sup>5</sup> η

<sup>2</sup> Εδώ ακριβώς έγκειται η ιδιαιτερότητα της συγκεκριμένης έννοιας: Στο ότι δηλαδή δεν διαθέτει μόνο ένα ενίοτε 'φορτισμένο' πολιτικοϊδεολογικό και αξιακό περιεχόμενο, με βάση το οποίο ο πρωθυπουργός μπορεί να απευθυνθεί στα μέλη του υπουργικού συμβουλίου και στα μέλη της Νέας Δημοκρατίας. Αλλά, διαθέτει και ένα πρακτικό περιεχόμενο, σχετικό με το στυλ διακυβέρνησης, με τον επιμερισμό συγκεκριμένων καθηκόντων σε υπουργούς, με την πραγματοποίηση έργου σε πολλούς τομείς. Και όταν κάνουμε λόγο για 'έργο' ή αλλιώς, για 'έργα' δεν αναφερόμαστε μόνο σε έργα υποδομής, αλλά και στην πραγματοποίηση ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων ώστε αυτές να μεταβάλλουν την προβληματική εικόνα (μεταρρύθμιση δεν σημαίνει 'απλή διόρθωση' όσο 'ουσιώδης αλλαγή'), συγκεκριμένων τομέων.

<sup>3</sup> Διεσδυτική, ενημερωμένη καθότι συμπεριλαμβάνει και την συγκρότηση του επιτελικού κράτους μετά το 2019 και την εκλογική επικράτηση της Νέας Δημοκρατίας στις βουλευτικές εκλογές εκείνης της χρονιάς, και, επίσης, θεωρητικά-επιστημονικά εμπλουτισμένη είναι η μονογραφία της Παρασκευής Δραμαλιώτη, η οποία, συν τοις άλλοις, εισαγάγει το αναγνώστη στον 'δαιδαλώδη' κόσμο της Δημόσιας Διοίκησης. Βλέπε σχετικά, Δραμαλιώτη, Παρασκευή, 'Το επιτελικό κράτος. Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης', Επιμέλεια: Κονιάδης, Ξενοφών, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2021.

<sup>4</sup> Βλέπε σχετικά, Mac Cormick, N., 'Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the "European Commonwealth"', Law and Philosophy, 30, 3, 1997. Πλέον, ο υπολογισμός του πολιτικού κόστους μόνο κόστος για την χώρα και τους πολίτες της επιφέρει. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, θα μπορούσε να εξεταστεί και η καθιέρωση με νόμο, δύο θητειών για περιφερειάρχες. Και αυτή δεν είναι μία σημειακή αλλαγή, αλλά μία προσαρμογή στις απαιτήσεις της εποχής.

<sup>5</sup> Για παράδειγμα, η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας είναι ιδιαίτερος μεγάλη σε μέγεθος, κάτι που εν τοις πράγμασι καθιστά την διοίκηση της ένα λεπτό και σύνθετο εγχείρημα στο οποίο εμπλέκονται πολλοί και διαφορετικοί παράγοντες, οι οποίοι επενδύουν σε συγκεκριμένα εργαλεία που εν προκειμένω άπτονται της 'τέχνης του κυβερνάν.'. Ευρύτερα ομιλώντας, ο νομοθέτης (μεταρρύθμιση του 'Καλλικράτη' ως παράδειγμα επιτυχημένης μεταρρύθμισης που στηρίχθηκε στην πολύ καλή συνεργασία πρωθυπουργού, υπουργού και εξειδικευμένων επιστημόνων που συν-διαμόρφωσαν τα χαρακτηριστικά της), συνυπολόγισε το μεγάλο μέγεθος των περιφερειών που θα προκύψουν μετά την συνένωση των παλαιών Νομαρχιών, δημιουργώντας επιμέρους περιφερειακές ενότητες που από κοινού όμως υπάγονται σε μία ενιαία και συγκεντρωτική αρχή: Στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας ως το πλέον σημαντικό κέντρο διοίκησης, στην Περιφέρεια Ηπείρου με παρόμοια χαρακτηριστικά κ.α. Ως προς την μεταρρύθμιση του 'Καλλικράτη', θα εμβαθύνουμε περισσότερο, λέγοντας πως σε εκείνη την χρονική



ύπαρξη πολυπληθούς και εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, η διαρκής χάραξη πολιτικών και η ανάγκη για την εξειδίκευση και την εφαρμογή τους, η απευθείας αλληλεπίδραση με τομείς του κεντρικού κράτους, η συνύπαρξη στελεχών (σε επίπεδο διοίκησης) που να προέρχονται από διαφορετικούς πολιτικούς χώρους, η συνύπαρξη, σε διαφορετικές αναλογίες, της μεταρρυθμιστικής ορμής και της αδράνειας.

Υπό αυτό το πρίσμα, θεωρούμε πως αυτές οι 'σύνθετες Πολιτείες' με τις οποίες λίγοι έχουν καταπιαστεί θεωρητικά, μπορούν να συνδράμουν σε ένα επίσης λεπτό και σύνθετο εγχείρημα όπως είναι αυτό του

'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού,' καθότι διαθέτουν πλέον την τεχνογνωσία, λόγω και της εμπλοκής τους στην διαχείριση της βαθιάς κοινωνικής-οικονομικής κρίσης, το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό,<sup>6</sup> συγκεκριμένες αρμοδιότητες (που μπορούν να αυξηθούν) και εργαλεία πολιτικής, την γνώση της μεγάλης εικόνας και των αναγκών που επικρατούν και προκύψουν σε ένα ευρύτερο χωρικό επίπεδο.

Εν αντιθέσει με τους Δήμους οι οποίοι έχουν μερική μόνο εικόνα και εστιάζουν σε ένα περισσότερο βραχυπρόθεσμο επίπεδο, αν και οι μεγαλύτεροι δήμοι της χώρας έχουν

---

συγκυρία (2010), ούτε «άλλαξαν οι προτιμήσεις του αρμόδιου υπουργού», κατά την ανάλυση του Άρη Αλεξόπουλου, ούτε ο ίδιος ο πρωθυπουργός έσπευσε να αλλάξει την πολιτική και τις προτεραιότητες του, αντιμετωπίζοντας την μεταρρύθμιση ως μη σημαντική και «ασκώντας βέτο στον υπουργό του», προκειμένου αυτός να μην προχωρήσει καθόλου και η μεταρρύθμιση να 'διαλυθεί στα εξων συντεθέν' ως εάν να είναι παιχνίδι για λίγους. Βλέπε και, Αλεξόπουλος, Άρης,, 'Η Μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης,' Πρακτικά 1<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα, 2005, σελ. 604, Διαθέσιμο στο: [C720CC5D4C1D1D1D5C8CC9D3C720D4D9CD2E746966](http://arisaalexopoulos.gr) (arisaalexopoulos.gr) Και, Tarrow, S., 'Building a composite polity: Popular contention in the European Union,' Institute for European Studies Working Paper, No. 98/3, Cornell University, 1998. Από κοινού κεντρική κυβέρνηση και περιφέρειες, θα μπορούσαν να 'εξουδετερώσουν' τις πιθανές κοινωνικές, συνδικαλιστικές και πολιτικές αντιδράσεις απέναντι σε μία μεταρρύθμιση και σε μία αλλαγή. Και επιστημονικά μιλώντας, θα τονίσουμε πως μεταρρύθμιση μπορεί να σημαίνει ένα σύνολο πολιτικών και όχι μία απλά και μόνο μία πολιτική που εφαρμόζεται άπαξ.

<sup>6</sup> Θα δώσουμε ένα ενδεικτικό παράδειγμα, έχοντας κατά νου τον χώρο της δημόσιας υγείας. Εμπειρογνώμονες των μεγάλων περιφερειών της χώρας, εκεί όπου φιλοξενούνται και μεγάλες νοσοκομειακές μονάδες, θα μπορούσαν να συντελέσουν αποφασιστικά τόσο στη φάση

κατάρτισης ενός σαφούς μεταρρυθμιστικού σχεδίου, όσο και στη φάση υλοποίησης του, επιβλέποντας εκ των έσω την όλη διαδικασία. Προϋπόθεση όμως για να συμβεί κάτι τέτοιο είναι να ξεφύγουμε από την παρωχημένη και πλέον αναντίστοιχη των προσδοκιών και των απαιτήσεων της εποχής αντίληψη που θέλει την Τοπική Αυτοδιοίκηση να μπορεί 'μόνο' να αναλάβει την διαχείριση τοπικών Κέντρων Υγείας (και αυτό βέβαια δεν έχει συμβεί), και να μεταβούμε προς ένα μοντέλο που παρέχει ανοιχτά και τολμηρά στις Περιφέρειες όλα εκείνα τα απαραίτητα εργαλεία για την συμμετοχή τους στη διαχείριση και την διοίκηση των μεγάλων νοσοκομειακών μονάδων. Αυτή θα μπορούσε να είναι μία «αλλαγή τρίτης τάξης», κατά τον Hall, με βάση την οποία αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία άσκησης πολιτικής που πρέπει να καταστούν περισσότερο λεπτά και εξειδικευμένα. Βλέπε και, Hall, P., 'Policy paradigms, Social Learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain,' Comparative Politics, Volume 25, 1993, σελ. 275-296. Έχουν ωριμάσει οι συνθήκες για την δημιουργία γραφείων χάραξης πολιτικών εντός των Περιφερειών που θα λειτουργούν υποστηρικτικά στον εκάστοτε Περιφερειάρχη. Παράλληλα, δύο εκ των αντιπεριφερειάρχων, μπορούν να μην είναι εξω-αυτοδιοικητικοί, κατά το πρότυπο των εξω-κοινοβουλευτικών υπουργών. Επίσης ζητήματα όπως η αξιολόγηση δεν πρέπει να φέρουν ένα στενό κομματικό πρόσημο, αλλά να εξετάζονται σφαιρικά και πρωτίστως, επιστημονικά.



## Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες

θέση μέσα σε ένα πλαίσιο συνεργασίας κυβέρνησης και περιφερειών.

Σε αυτή την περίπτωση, θα μετατραπούμε επιστημονικά, σε ομοσπονδιστές, σύμφωνα με τον Kitzinger,<sup>7</sup> υπογραμμίζοντας πως αντί να δώσουμε αρχικά έμφαση στο 'τι είναι το γενικό συμφέρον,' όπως κάνουν οι λειτουργιστές, χάνοντας πολύτιμο χρόνο, πρέπει να επενδύσουμε συμβολικούς και στρατηγικούς πόρους προς την κατεύθυνση της «κοινής δράσης ως μέσο απόκτησης περισσότερο αποτελεσματικών και συγκεντρωτικών κεντρικών θεσμών», όπως σπεύδει να υπερθεματίσει ο Δημήτρης Χρυσόχου.

Άρα, προτάσσουμε την κοινή δράση ή αλλιώς, την σύμπραξη κεντρικής κυβέρνησης και Περιφερειών με στόχο την εκπόνηση ενός σχεδίου 'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού,'<sup>8</sup> αρχής γενομένης από την πραγματοποίηση έργων υποδομής με

συμμετοχή στην επίβλεψη τους των Περιφερειών, και επίσης, από την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού των Περιφερειών.

Σε ένα πρώτο στάδιο, θα μπορούσαν να συμμετάσχουν μόνο επιλεγμένες Περιφέρειες της χώρας και κυρίως αυτές που αποδεδειγμένα βρίσκονται ένα βήμα μπροστά, όπως είναι η Περιφέρεια Κρήτης όπου ήδη πραγματοποιούνται έργα υποδομής (γιατί όχι περισσότερη Περιφέρεια στην κατασκευή και λειτουργία του νέου αεροδρομίου στο Καστέλι του Ηρακλείου;

Η καλύτερη δυνατή απορρόφηση και κατανομή των κονδυλίων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλει μία τέτοια στενή σύμπραξη που μπορεί να αποτελέσει προπομπό μεγάλων αλλαγών που τόσο πολύ χρειάζεται η χώρα.

<sup>7</sup> Βλέπε σχετικά, Kitzinger, U., 'Time-lags in Political Psychology,' στο: Barber, J., & Reeds, B., (επιμ.), 'European Community: Vision and Reality,' London, Croom Helm, 1973, σελ. 13. Από τις Περιφέρειες της χώρας θα μπορούσε να ξεκινήσει η στελέχωση των τμημάτων και των υπηρεσιών με πλήρη αξιοκρατικά κριτήρια και με λογικές management. Η επιλογή των κατάλληλων ανθρώπων είναι βασική προϋπόθεση για την επιτυχία του εγχειρήματος. Ποιοι μπορεί να είναι οι 'ερασιτέχνες' μέσα σε μία περιφέρεια; Όχι οι νεοπροσλαμβανόμενοι, αλλά οι στερούμενοι επαρκούς εκπαίδευσης.

<sup>8</sup> Γιατί να μην λειτουργήσουν οι Περιφέρειες της χώρας, ανεξαρτήτως μεγέθους ως θεσμοί προσέλευσης ιδιωτικών επενδύσεων υψηλής προστιθέμενης αξίας, παίρνοντας αρμοδιότητες που διαθέτει το υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και προχωρώντας σε μία άρση γραφειοκρατικών εμποδίων παντού; Βέβαια, δεν θα πρέπει να

παραβλέπουμε πως το εγχείρημα του 'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού' πρέπει να συνυπάρξει με την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με τρόπο ώστε να διαμορφωθούν εκ των προτέρων οι προϋποθέσεις για την 'απελευθέρωση' των πολλών δυνατοτήτων που διαθέτουν οι Περιφέρειες της χώρας. Κάποτε λέγονταν, με κάποια υπερβολή, πως ο εκλεγμένος Περιφερειάρχης Αττικής είναι ένας 'μικρός πρωθυπουργός.' Όμως, 'μικρός πρωθυπουργός' ούτε ήταν ούτε και είναι, χωρίς αυτό να σημαίνει πως δεν διαθέτει έναν πολύ σημαντικό ρυθμιστικό ρόλο που εάν ενισχυθεί όσο χρειάζεται, μπορεί να τον καταστήσει 'μικρό υπουργό.' Περιφέρειες και τα αρμόδια υπουργεία μπορούν να καταρτίσουν από κοινού χωρικά πλάνα ανάπτυξης, σε ένα λεπτό σημείο όπου οι κοινές συνεδριάσεις υπουργικού συμβουλίου και περιφερειαρχών πρέπει να θεσμοθετηθούν και να πραγματοποιούνται τουλάχιστον 3 φορές τον χρόνο.



Χρήζει επισήμανσης το γεγονός πως όλο το προηγούμενο χρονικό διάστημα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και ειδικά οι Περιφέρειες της χώρας δεν λειτούργησαν ως ιδιότυπη «ομάδα πίεσης»<sup>9</sup> που αφέθηκε να παρασυρθεί από το όποιο «πολιτικό ρεύμα», σύμφωνα με τον Kingdon.

Η λέξη 'συνοχή' (η παραμελημένη 'συνοχή' πολιτικών) την οποία χρησιμοποιεί η Παρασκευή Δραμαλιώτη συνιστά λέξη-κλειδί, ακριβώς διότι μέσω της έμπρακτης εφαρμογής της η συνεργασία κυβέρνησης

και Περιφερειών μπορεί να φθάσει σε υψηλά επίπεδα.

Δεν έχουμε κατά νου μία απλή μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες, αλλά για την ενσωμάτωση των δευτέρων στον πυρήνα της εν ευρεία εννοία διακυβέρνησης της χώρας. Να τι μπορεί να σημαίνει μεταρρύθμιση με ισχυρό συμβολικό, κοινωνικό και πολιτικό αντίκτυπο.

Μία τέτοια εξέλιξη, υπό προϋποθέσεις, θα μπορούσε να συμβάλλει στη συγκρότηση ενός νέου «πολιτειακού χώρου»,<sup>10</sup> σύμφωνα με τον καθηγητή Δημήτρη Χρυσόχου.

<sup>9</sup> Βλέπε σχετικά, Kingdon, J., 'Agendas, Alternatives and public policies,' Boston, Little Brown, 1984. Προπομπές της διοικητικής, πολιτικής και κανονιστικής κατάργησης των παλαιών νομαρχιών και της δημιουργίας διευρυμένων περιφερειών, υπήρξαν οι τρεις Υπερνομαρχίες που είχαν δημιουργηθεί στα 1994: Δηλαδή, η Υπερνομαρχία Αθηνών-Πειραιώς, και οι γειτονικές Υπερνομαρχίες Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και Ροδόπης-Εβρου. Πέραν του 'Καλλικράτη', επιτυχημένες υπήρξαν και οι προηγούμενες μεταρρυθμιστικές απόπειρες στο χώρο της Αυτοδιοίκησης, όπως η μεταρρύθμιση που έφερε το όνομα του πρώτου κυβερνήτη του σύγχρονου ελληνικού κράτους Ιωάννη Καποδίστρια.

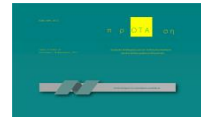
<sup>10</sup> Βλέπε σχετικά, Χρυσόχου, Δημήτρης., 'Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης,' Πρόλογος: Τσιμισίτζης, Μιχάλης, Μετάφραση: Μπαλοπούλου, Αθηνά, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2003, σελ. 322. Για μία συσχέτιση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και πιο συγκεκριμένα με την αποκαλούμενη και 'διπλωματία των πόλεων,' βλέπε και, Καρβούνης, Αντώνης., 'Εξευρωπαϊσμός και διπλωματία πόλεων: διοικητικός εκσυγχρονισμός, διαστάσεις και προοπτικές της ευρωπαϊκής δικτύωσης των ελληνικών δήμων,' Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2019, Διαθέσιμο στο: [Εξευρωπαϊσμός και διπλωματία πόλεων: διοικητικός εκσυγχρονισμός, διαστάσεις και προοπτικές της ευρωπαϊκής δικτύωσης των ελληνικών δήμων \(didaktorika.gr\)](https://www.didaktorika.gr) Συν τοις άλλοις, ο Αντώνης Καρβούνης υπήρξε εκ των πρώτων που αξιοποίησαν το θεωρητικό 'εργαλείο' που ακούει στο όνομα 'εξευρωπαϊσμός' για την μελέτη και ερμηνεία του ρόλου που διαδραματίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, **πρ ΟΤΑ ση**

μεταφέροντας τον από το μακρο (χάραξη δημόσιων πολιτικών, ενσωμάτωση κοινοτικών κανόνων, αλληλεπίδραση εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών σε πολλά επίπεδα), στο μικρο επίπεδο. Κάτι τέτοιο άλλωστε, θα μπορούσε να χαροποιήσει έναν εμβριθή μελετητή του εξευρωπαϊσμού και των προεκτάσεων του, όπως είναι ο Δημήτρης Χρυσόχου. Ακόμη και σήμερα, και πάρα το γεγονός πως στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού έχει εφαρμοστεί μία σειρά μεταρρυθμίσεων που άλλαξαν κατά πολύ την λειτουργία του θεσμού και την φυσιογνωμία του, η ίδια παραμένει 'terra incognita' για την νέα γενιά πολιτικών επιστημόνων (δεν γνωρίζουμε κατά πόσον διδάσκεται κάποιο μάθημα σχετικό με την ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα διάφορα τμήματα Πολιτικής Επιστήμης της χώρας) που αναλώνει δυνάμεις στη μελέτη των πολιτικών κομμάτων και των διαφόρων πολιτικών ιδεολογιών, στην εκλογική κοινωνιολογία, στην πολιτική ιστορία, στο νέο πεδίο των πολιτικών ασφάλειας, αδυνατώντας ως έναν βαθμό να αντιληφθεί και να προσεγγίσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως αυτοτελές πεδίο παραγωγής πολιτικής, εμμένοντας σε μονολιθικές και στατικές προσεγγίσεις που την συνδέουν 'αποκλειστικά' με τα κόμματα και με το κράτος. Θα ήσαν εσφαλμένο να παραβλέψουμε και τις περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μελέτες του καθηγητή Νικόλαου Χλέπα, μία εκ των οποίων (από τις πλέον πρόσφατες), για τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην μετά-Covid εποχή, παραθέτουμε εδώ. Χλέπας, Νικόλαος., 'Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή,' 'διαΝΕΟσις,' Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 2021, Διαθέσιμο στο: [Chlepas\\_January.pdf \(dianeosis.org\)](https://www.dianeosis.org)

Σίμος Ανδρονίδης

Πολυδιάστατος εκσυγχρονισμός και Περιφέρειες

Δύο ενδιαφέροντα θεωρητικά, ερωτήματα είναι τα ακόλουθα: Θα μπορούσε να προσληφθεί η έννοια του 'πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού' που κόμισε στον πολιτικό διάλογο ο πρωθυπουργός με όρους πολιτικής ιδεολογίας; Πόσο έτοιμες είναι οι Περιφέρειες να ζητήσουν την συμπερίληψη τους σε έναν τέτοιο σχεδιασμό ή μεταρρύθμιση ουσίας που θα μπορούσε να κινητοποιήσει ευρύτερες δυνάμεις;





## Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες (ΣτΕ ΠΕ 124/2020, ΣτΕ ολ 750/2023)

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του  
Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Δημοσιεύτηκε στο [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr)  
Τελευταία πρόσβαση 17.9.2023

1. Το πρόσφατο Πρακτικό Επεξεργασίας (ΣτΕ ΠΕ) 124/2020, που αφορά σχέδιο διατάγματος για τον καθορισμό των προϋποθέσεων ίδρυσης και λειτουργίας σχολών ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης, των προϋποθέσεων χορήγησης άδειας ναυαγοσώστη και των περιπτώσεων υποχρεωτικής πρόσληψης ναυαγοσώστη, σε οργανωμένες ή μη παραλίες, για την προστασία των λουομένων στον θαλάσσιο χώρο, εγείρει το ζήτημα της ανάθεσης διοικητικού έργου σε ιδιώτες και των ορίων της ανάθεσης αυτής. Ως γνωστόν,

η ανάθεση αυτή συνιστά παλαιά και πάγια πρακτική της Διοίκησης, που έχει πολλές εκφάνσεις. Η συνηθέστερη και πιο κλασική περίπτωση ανάθεσης αφορά την άσκηση δραστηριότητας που εξυπηρετεί ζωτικές ανάγκες των πολιτών στο πλαίσιο της παροχικής διοίκησης, δηλαδή τη δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια, η οποία παρέχεται από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ή ιδιώτες παραχωρησιούχους (I). Ένα περαιτέρω βήμα αποτελεί η παροχή συνδρομής στη διοικητική αρχή για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της στο πλαίσιο της περιοριστικής διοίκησης. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται το υπό εξέταση ΠΕ 124/2020 και το σχέδιο ΠΔ που αναλύει. Στις περιπτώσεις της κατηγορίας αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας





έθεσε όριο στην ανάθεση, αποκλείοντας από το πεδίο της τις ενέργειες που εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως έκφρασης κυριαρχίας (ΣΤΕ Ολ 1934/1998, 891-895/2008, 3521/2011, 1879/2012, 2192-2196/2014, Ολ 15, 16/2015, 701/2015) (II). Τέλος, στο παρόν στάδιο εξέλιξης της διοικητικής πράξης, είναι προφανές ότι η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες δεν μπορεί, κατ'αρχήν, να φτάσει μέχρι του σημείου να υποκαταστήσουν οι ιδιώτες τα διοικητικά όργανα στην έκδοση τέτοιων πράξεων (III).

### **I. Η δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια που παρέχεται από νπιδ**

2. Δημόσια υπηρεσία, κατά τη λειτουργική του όρου έννοια, είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους για την ικανοποίηση ζωτικών αναγκών τους, που καθορίζονται κάθε φορά από την έννομη τάξη: εξασφάλιση συγκοινωνιών, παροχή εκπαίδευσης, ιατρο-φαρμακευτικής περίθαλψης, ηλεκτρικής ενέργειας, ταχυδρομικών υπηρεσιών, ύδρευσης. Βλ. και ΣΤΕ ΠΕ 152/2002: «Από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος, συνάγεται πρ ΟΤΑ ση

ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι ιδίως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσώπειου των, οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν τον δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο εκείνων των ζωτικών αγαθών, χωρίς τα οποία δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του, που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος». Η λειτουργική έννοια της δημόσιας υπηρεσίας συνδέεται με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος (ωφέλεια για το κοινωνικό σύνολο). Φορείς της δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια είναι το Δημόσιο και τα νπδδ, τα οποία αποτελούν και δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανική έννοια, καθώς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που εξυπηρετούν τον δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχώρησης. (βλ. ΣΤΕ ΠΕ 158/1992, 32-34, 38/1998, 242/1998, 355/2006: άσκηση δημόσιας υπηρεσίας είναι η παροχή αγαθών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο). Έτσι, έγινε δεκτό ότι οι αλλοδαπές αεροπορικές



επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα παρέχουν δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια (ΣΤΕ 3244, 3246, 3247, 3249/1989, 949-952/1991) εφόσον η δραστηριότητά τους εξυπηρετεί στοιχειώδεις/βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, πράγμα που επιβάλλει την υποχρέωση της συνδικαλιστικής οργάνωσης του προσωπικού τους να διαθέτει προσωπικό ασφαλείας σε περίπτωση απεργίας του (Ν. 1264/1982, Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων, ΦΕΚ Α' 79). Δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια είναι η δημόσια ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία που συνίσταται στην παροχή αξιόπιστων και έγκυρων πληροφοριών στο κοινωνικό σύνολο, στην ενημέρωση των πολιτών σε όλα τα σημεία της επικράτειας με τρόπο αντικειμενικό, πολυφωνικό και με βάση τις αρχές της ισοπολιτείας και του σεβασμού και της διακίνησης όλων των ιδεών και απόψεων που αναπτύσσονται σε μια πλουραλιστική δημοκρατική κοινωνία. Κατά την απόφαση ΣΤΕ ΟΛ 1901/2014, για την άσκηση της εν λόγω δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια δεν απαιτείται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης (αντίθετη μειοψηφία, πρωτοβουλή).

κατά την οποία μόνο δημόσιος φορέας μπορεί να παράσχει την εν λόγω δημόσια ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία).

3. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η στάση του Δικαστηρίου έναντι της υπηρεσίας ύδρευσης και αποχέτευσης. Η υπηρεσία ύδρευσης και αποχέτευσης συνιστά επίσης δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια, την οποία μπορεί να παρέχει δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμη εταιρία. Με την απόφαση ΣΤΕ ΟΛ 1906/2014 κρίθηκε ότι ο χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης αναιρείται στην περίπτωση αποξένωσης του Ελληνικού Δημοσίου από τον έλεγχο της ανώνυμης εταιρείας και της κατ'ουσίαν ιδιωτικοποίησής της, δηλαδή της συγκέντρωσης σε ιδιώτες επενδυτές του ποσοστού μετοχικού κεφαλαίου που εξασφαλίζει ιδιοκτησιακό έλεγχο. Στο ίδιο πνεύμα, με τις παραπεμπτικές στην Ολομέλεια αποφάσεις του Δ' Τμήματος ΣΤΕ 1223 και 1224/2020, υπομνήσθηκε ότι η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Επισημάνθηκε όμως ότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, ήτοι υπό συνθήκες παροχής των υπηρεσιών μονοπωλιακώς, από δίκτυα μοναδικά



στην περιοχή της Αττικής και ανήκοντα, ιδιοκτησιακώς, στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ, φορέα που παρέχει τις υπηρεσίες αυτές με βάση σύμβαση παραχώρησης, ο έλεγχος της ΕΥΔΑΠ ΑΕ από το Ελληνικό Δημόσιο, όχι απλώς με την άσκηση εποπτείας επί αυτής, αλλά και δια του μετοχικού της κεφαλαίου, είναι συνταγματικώς επιβεβλημένος (ΣΤΕ Ολ 1906/2014). Κατά συνέπεια, η αποξένωση από τον έλεγχο αυτό, με την αναγνώριση σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιοτήτων που περιορίζουν, έστω και εμμέσως, τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου επί της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, όπως η αναγνώριση με τις διατάξεις του άρθρου 191 του Ν. 4389/2016 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας της εξουσίας να συναποφασίζουν με τον Υπουργό Οικονομικών για την επιλογή των μελών του Εποπτικού Συμβουλίου, ειδικού συλλογικού οργάνου που διορίζει το ΔΣ της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) [κατέχουσας ήδη ποσοστό 50,003% του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ], επιτρέπεται μόνον υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Οι κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις του Ν. 4389/2016 για τη σύσταση της ΕΕΣΥΠ και τα όργανά της, καθώς και των τροποποιητικών αυτού Ν. 4425/2016 [προσθήκη

Παραρτήματος Ε για τις μεταβιβαζόμενες στην ΕΕΣΥΠ επιχειρήσεις] και Ν. 4512/2018, ψηφίσθηκαν με πλειοψηφία μικρότερη των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, η οποία απαιτείται, κατά το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος, για να αναγνωρισθούν σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται στο Σύνταγμα. Εξ άλλου, οι προαναφερθέντες Ν. 4063/2012, με τον οποίο κυρώθηκε, κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος, η "Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας" και Ν. 4336/2015, με τον οποίο κυρώθηκαν τα σχέδια "Σύμβασης χρηματοοικονομικής διευκόλυνσης" και "Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων", ψηφίσθηκαν μεν με αυξημένη πλειοψηφία, στους νόμους, όμως, αυτούς δεν περιέχονται ρυθμίσεις στοιχούσες στις προβλεπόμενες στο άρθρο 191 του ν. 4389/2016 για τις αρμοδιότητες του Εποπτικού Συμβουλίου της ΕΕΣΥΠ. Ειδικότερα: Η κυρωθείσα με τον Ν. 4063/2012 "Συνθήκη για τη θέσπιση του ΕΜΣ" αναφέρεται γενικώς σε μνημόνιο κατανόησης, όπου θα περιγράφονται εκάστοτε οι όροι της χρηματοπιστωτικής συνδρομής, χωρίς να προσδιορίζει περαιτέρω τους όρους αυτούς ή να προβλέπει ανάθεση σε όργανα του ΕΜΣ



αρμοδιοτήτων για την επιλογή των οργάνων διοίκησης φορέα, ο οποίος θα διαχειρίζεται περιουσιακά στοιχεία του αιτούμενου τη στήριξη του ΕΜΣ Κράτους. Ο δε Ν. 4336/2015, και συγκεκριμένα η περιλαμβανόμενη σε αυτόν “Συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων”, αναφέρεται σε ανεξάρτητο “Ταμείο”, το οποίο “θα συσταθεί στην Ελλάδα και θα τελεί υπό τη διαχείριση των ελληνικών αρχών και την εποπτεία των οικείων ευρωπαϊκών θεσμών” και προβλέπει τη σύσταση “ομάδας δράσης η οποία ... θα καταρτίζει συστάσεις όσον αφορά τους ... στόχους, τη δομή και τη διακυβέρνηση του Ταμείου”: από τις αναφορές αυτές ουδόλως συνάγεται ότι η “εποπτεία των οικείων ευρωπαϊκών θεσμών” περιλαμβάνει ανάθεση σε αυτούς αποφασιστικής αρμοδιότητας για τον διορισμό του οργάνου διοίκησης του νέου “Ταμείου”. Επομένως, παραδεκτώς και βασίμως προβάλλεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 191 του Ν. 4389/2016, με τις οποίες ανατίθενται εξουσίες στο Εποπτικό Συμβούλιο της ΕΕΣΥΠ, παραβιάζουν το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος, (ΣΤΕ Ολ 668/2012, Ολ 2307/2014, 2432/2017 7μ).

4. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί να θέτει όρια στην ανάθεση της συγκεκριμένης δραστηριότητας σε ιδιώτες απαιτώντας –όταν ο έλεγχος της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ ασκείται όχι ευθέως από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά εμμέσως από αυτό, δια της παρεμβολής άλλου νομικού προσώπου– το παρεμβαλλόμενο νομικό πρόσωπο να έχει συσταθεί για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να υπόκειται, ως προς τις εξουσίες που διαθέτει σε σχέση με τη διαχείριση της ΕΥΔΑΠ [δια της κατοχής της πλειοψηφίας του μετοχικού της κεφαλαίου], στις ουσιαστικές δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από το Σύνταγμα σε σχέση με την παρεχόμενη συγκεκριμένη υπηρεσία κοινής ωφέλειας και, επιπροσθέτως, το Ελληνικό Δημόσιο, αφενός, να κατέχει το μετοχικό του κεφάλαιο και, αφετέρου, να ελέγχει πλήρως τα όργανα διοίκησής του, δια του διορισμού, ιδίως, των μελών του διοικητικού του συμβουλίου.

## II. Ανάθεση ελεγκτικών καθηκόντων σε ιδιώτες

5. Η ανωτέρω ανάθεση αφορά την άσκηση δραστηριότητας από ιδιώτες, η οποία συνίσταται στην παραγωγή αγαθών ή παροχή υπηρεσιών που



εξυπηρετούν ζωτικές ανάγκες των πολιτών και εντάσσεται, σχηματικά (και οπωσδήποτε απλουστευτικά) στην παροχική διοίκηση. Ο νομοθέτης, πάντως, αναθέτει διοικητικό έργο σε ιδιώτες και στο πλαίσιο της περιοριστικής διοίκησης. Το έργο αυτό συνίσταται, ιδίως, στην άσκηση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων. Με τον τρόπο αυτό αξιοποιούνται προς όφελος της Διοίκησης και του δημοσίου συμφέροντος που αυτή εξυπηρετεί η εξειδικευμένη γνώση και τεχνογνωσία των ιδιωτών. Τούτο βεβαίως υπό τον έλεγχο της σχετικής δραστηριότητας από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει εν προκειμένω η απόφαση ΣΤΕ 3946/2002, όπου εξετάσθηκε η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 § 3 και 26 § 2 του Συντάγματος, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία (ΣΤΕ 1511/2002, 1934/98). Και τούτο διότι, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του  
**πρωτοβουλία**

Κανονισμού Ασφαλείας, διαφυλάσσονται πάντως, οι αρμοδιότητες της Ελληνικής Αστυνομίας, των Επιθεωρητών Ασφαλείας και της Διεύθυνσης Ασφαλείας Αερολιμένων της ΥΠΑ ως προς την τήρηση της τάξης και ασφάλειας, την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και τη διενέργεια ελέγχων του σχετικού συστήματος, τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο, την ανάκληση της αδειάς, των πιστοποιητικών καταλληλότητας και την επιβολή υποχρεώσεων, προστίμων και λοιπών κυρώσεων. Κατά τη μειοψηφία ενός Συμβούλου, πάντως, η παροχή υπηρεσιών ασφαλείας σε αεροδρόμια και η εν γένει προστασία από έκνομες ενέργειες, κατά τον Ν. 2518/97, ανάγονται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας και, άρα, κατά παράβαση των προαναφερθεισών συνταγματικών διατάξεων ανατίθενται σε ιδιώτες. Οι σημαντικότερες περιπτώσεις τέτοιας ανάθεσης που απασχόλησαν τη νομολογία εκτίθενται κατωτέρω.

#### *A. Ανάθεση σε ιδιώτες του ελέγχου και της διενέργειας εξετάσεων για την άδεια ναυαγοσώστη*

6. Λίαν προσφάτως, το Ε΄ Τμήμα, κατά την επεξεργασία σχεδίου ΠΔ στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, εξέτασε σχέδιο διατάγματος που



προτάθηκε από τον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, επιχειρεί την αναβάθμιση της ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης και στηρίζεται στις διατάξεις του άρθρου 15, παράγραφος 11, πρώτο εδάφιο, περιπτ. α', β' και γ' του Ν. 2743/1999 (Α' 211). Στο πλαίσιο της επεξεργασίας αυτής είχε την ευκαιρία να υπενθυμίσει και να αξιοποιήσει την κλασική νομολογία για την συγκεκριμένη θεματική της ανάθεσης ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες υπό την εποπτεία της αρμόδιας διοικητικής αρχής και βάσει νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων.

7. Στο ΠΕ 124/2020, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι από τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 2 και 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος συνάγεται ότι όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής και έχουν δικαίωμα στην προστασία της υγείας, το δε Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και συνακόλουθα για την προστασία της ανθρώπινης ζωής, η οποία αποτελεί βασική έκφανση της αξίας του ανθρώπου που πρωταρχικώς υποχρεούται να σέβεται και να προστατεύει η Πολιτεία. Στο πλαίσιο αυτό της παραπάνω υποχρέωσης, η Πολιτεία μεριμνά για την οργάνωση της ναυαγοσωστικής

εκπαίδευσης και ναυαγοσωστικής κάλυψης των παραλιών της χώρας με σκοπό την αποτελεσματική προστασία της ζωής και της υγείας των λουομένων, με τη συνδρομή άρτια εκπαιδευμένου προσωπικού ναυαγοσωστών και σύγχρονου υλικοτεχνικού εξοπλισμού.

8. Πρόβλημα φαίνεται ότι δημιουργεί το άρθρο 6 του σχεδίου διατάγματος το οποίο περιέχει ρυθμίσεις σχετικά με τη συγκρότηση επιτροπής ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων των υποψηφίων ναυαγοσωστών, η οποία απαρτίζεται από ιδιώτες. Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής: «1. Με απόφαση του αρμόδιου Διοικητή Περιφερειακής Διοίκησης Λιμενικού Σώματος (ΛΣ) – Ελληνικής Ακτοφυλακής (ΕΛ.ΑΚΤ), κατόπιν εισήγησης του Προέδρου της Ένωσης συγκροτείται, για κάθε Περιφερειακή Διοίκηση Λ.Σ. – ΕΛ.ΑΚΤ, μόνιμη ή κατά περίπτωση επιτροπή, αποτελούμενη από: α) Ένα μέλος της Ένωσης, ως Πρόεδρο. β) Έναν (1) πτυχιούχο Τμήματος Επιστήμης Φυσικής Αγωγής και Αθλητισμού Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος – Πανεπιστημίου της ημεδαπής, με δίπλωμα ειδίκευσης κολύμβησης ή άλλων αθλημάτων υγρού στίβου ή πτυχιούχο αντίστοιχης και ισότιμης σχολής της αλλοδαπής. γ) Έναν (1) ιατρό, εκπαιδευτή πρώτων βοηθειών, σύμφωνα





με τις ισχύουσες διατάξεις, δ) Έναν (1) κάτοχο πιστοποιητικού γλωσσομάθειας επιπέδου II στην αγγλική, του ν. 2740/1999 (Α' 186), όπως ισχύει ή ισότιμου πιστοποιητικού, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, αρμοδιότητας του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων. 2. Η επιτροπή είναι αρμόδια για την εξέταση των υποψηφίων ναυαγοσωστών, κατά τις διατάξεις του άρθρου 5. 3. Στις εξετάσεις παρίστανται και δύο (2) βαθμοφόροι της Λιμενικής Αρχής, στην περιοχή αρμοδιότητας της οποίας διενεργούνται οι εξετάσεις, οι οποίοι ορίζονται με διαταγή του προϊσταμένου της. Τα καθήκοντα των βαθμοφόρων του προηγούμενου εδαφίου είναι η διαπίστωση της ορθής τήρησης της διαδικασίας της παραγράφου 4 του άρθρου 5, καθώς και της διαδικασίας της περίπτωσης (γ) της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί από τους βαθμοφόρους της Λιμενικής Αρχής ότι η Επιτροπή δεν τήρησε τη διαδικασία της παραγράφου 4 του άρθρου 5 ή και τη διαδικασία της περίπτωσης (γ) της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, ο υποψήφιος αποκλείεται από τη συνέχεια των εξετάσεων και κρίνεται ως αποτυχών. Στην περίπτωση αυτή, γίνεται σχετική εγγραφή στο ειδικό πρακτικό της επόμενης παραγράφου από τους βαθμοφόρους της Λιμενικής Αρχής.

πρωτοση

4. Μετά το πέρας των εξετάσεων, ο Πρόεδρος της Επιτροπής συντάσσει ειδικό πρακτικό, το οποίο υπογράφεται από τα μέλη και τον Πρόεδρο της επιτροπής και υποβάλλεται μαζί με τον συγκεντρωτικό πίνακα βαθμολογίας της παραγράφου 8 του άρθρου 5 στον προϊστάμενο της Λιμενικής Αρχής, στην περιοχή αρμοδιότητας της οποίας διενεργούνται οι εξετάσεις. 5. Για την ικανοποίηση αιτημάτων απαιτείται απόφαση, κατά πλειοψηφία, της επιτροπής, η οποία πρέπει να τελεί σε απαρτία, με την παρουσία και των τεσσάρων (4) μελών της. Σε περίπτωση ισοψηφίας, η απόφαση της επιτροπής λαμβάνεται ως αρνητική».

9. Το Τμήμα υιοθέτησε, κατά πλειοψηφία, την πάγια προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεχόμενο ότι, δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα), οι οποίοι διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη (ΣΤΕ 320/2020, 1865/2019, 2825/2014, 2589/2014, ΠΕ 72/2014, ΠΕ 678/2001). Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιων καθηκόντων, προκειμένου να είναι συμβατή με τις

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023



διατάξεις του άρθρου 26 παρ. 2, αλλά και των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 2 και 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος, πρέπει να γίνεται κατόπιν συγκεκριμένης διαδικασίας και βάσει ουσιαστικών κριτηρίων αξιολόγησης των υποψηφίων ναυαγοσωστών, που έχουν οριστεί εκ των προτέρων από τον κοινό νομοθέτη ή, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, η δε ορθή τήρηση της διαδικασίας και η εφαρμογή των ουσιαστικών κριτηρίων αξιολόγησης από τους ιδιώτες πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της Διοίκησης (ΣΤΕ 320/2020, 1865/2019, 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001). Εν προκειμένω, στο πλαίσιο της περιγραφείσας στο σχέδιο διοικητικής διαδικασίας αδειοδότησης των ναυαγοσωστών, νομίμως προτείνεται η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων σε ιδιώτες, οι οποίοι διαθέτουν τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη ως προς την ικανότητα κολύμβησης, τις γνώσεις πρώτων βοηθειών και αγγλικής γλώσσας, λαμβανομένων, μάλιστα, υπόψη, αφενός, ότι στις παραγράφους 2 έως 8 του άρθρου 5 ρυθμίζονται αναλυτικά τα ζητήματα της εξεταστικής διαδικασίας και τα κριτήρια βάσει των οποίων λαμβάνει χώρα η αξιολόγηση των  
**πρωτοση**

υποψηφίων ναυαγοσωστών, και αφετέρου ότι α) η επιτροπή συγκροτείται με απόφαση κρατικού οργάνου, ήτοι από τον αρμόδιο Διοικητή Περιφερειακής Διοίκησης Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., β) η ορθή τήρηση της διαδικασίας και η εφαρμογή των ουσιαστικών κριτηρίων αξιολόγησης από τους ιδιώτες τελεί υπό τον έλεγχο δύο βαθμοφόρων της Λιμενικής Αρχής και γ) η άδεια ναυαγοσώστη χορηγείται από τη Λιμενική Αρχή κατά το άρθρο 5 παρ. 9 του σχεδίου.

10. Θα πρέπει να τονιστεί εν προκειμένω η μειοψηφία ενός μέλους του Τμήματος, που υιοθέτησε κρατικοκεντρική προσέγγιση, δίνοντας έμφαση στη φύση της ελεγχόμενης δραστηριότητας, που έγκειται στην προστασία της ανθρώπινης ζωής, και όχι στο κριτήριο της σύνδεσης της οικείας δραστηριότητας με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως άσκησης κυριαρχίας. Κατά την άποψη αυτή, «απαγορεύεται η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων των υποψηφίων ναυαγοσωστών σε επιτροπή συγκροτούμενη αποκλειστικά από ιδιώτες, ενόψει α) της υποχρέωσης της Πολιτείας να προστατεύει την ανθρώπινη ζωή και την υγεία όλων όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια, β) του γεγονότος ότι η επιτυχής συμμετοχή σε





θεωρητικές (γραπτές), πρακτικές εξετάσεις και αθλητικές δοκιμασίες, η οποία πιστοποιεί την επάρκεια των γνώσεων και των ικανοτήτων του υποψήφιου ναυαγοσώστη προκειμένου να παρέχει αποτελεσματική προστασία και βοήθεια στους λούόμενους, αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας ναυαγοσώστη, αφού, κατά την κρίση του ίδιου του κανονιστικού νομοθέτη, για την έκδοση της άδειας αυτής δεν αρκεί η χορήγηση πιστοποιητικού σπουδών από νομίμως λειτουργούσα σχολή ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης και γ) του γεγονότος ότι η συμμετοχή της Λιμενικής Αρχής στη διαδικασία είναι τυπική, συνισταμένη αα) στη συγκρότηση της Επιτροπής, κατόπιν εισήγησης ιδιώτη, ββ) στην έκδοση της άδειας ναυαγοσώστη κατά δεσμία αρμοδιότητα, και γγ) στην παρακολούθηση της διαδικασίας από δύο βαθμοφόρους, οι οποίοι δεν ελέγχουν ούτε την ταυτοπροσωπία κατά την είσοδο των υποψηφίων στον χώρο των εξετάσεων ούτε δύνανται, κατά το άρθρο 6 παρ. 3 του σχεδίου, να ελέγξουν την αξιολόγηση της πρακτικής εξέτασης των υποψηφίων από τους ιδιώτες». Η παραπάνω συλλογιστική διαπνέεται, φυσικά, από τη μέριμνα της προστασίας της ζωής και της ασφάλειας του πολίτη, χαρακτηρίζεται όμως από αδικαιολόγητη

πρωτοβουλία

δυσπιστία στην αποτελεσματικότητα της δράσης των ιδιωτών, η οποία, ούτως ή άλλως τελεί υπό την εποπτεία της Πολιτείας και εφαρμόζει τους ισχύοντες κανόνες υπό τον έλεγχό της.

11. Παρά τη συνταγματικότητα της ανάθεσης των παραπάνω καθηκόντων σε ιδιώτες, το Τμήμα εντόπισε παράβαση άλλων συνταγματικών διατάξεων και αρχών, ειδικότερα δε του άρθρου 12, του άρθρου 5 και του άρθρου 4, λόγω του ρόλου που επιφυλάσσεται στα μέλη της πιο αντιπροσωπευτικής Ένωσης Σχολών Ναυαγοσωστικής Εκπαίδευσης. Ερμηνεύοντας τις ως άνω διατάξεις, υπενθύμισε ότι η ελευθερία της σωματειακής οργάνωσης των πολιτών, που απορρέει από την κατοχυρώνουσα το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι διάταξη του άρθρου 12 του Συντάγματος, περιλαμβάνει το δικαίωμα του καθενός από αυτούς να ιδρύει σωματείο, να μετέχει σε σωματείο της εκλογής του και να αποχωρεί ανεμπόδιστα από αυτό. Η ελευθερία, εξάλλου, του πολίτη να μη μετέχει καθόλου σε σωματείο, που απορρέει από τη γενική ελευθερία του ατόμου, την οποία επίσης κατοχυρώνει το Σύνταγμα (άρθρο 5), αποκλείει τον εξαναγκασμό του να προβεί στην ίδρυση σωματείου ή να συμμετάσχει σε υφιστάμενο. Εξάλλου, εν όψει των



συνταγματικών αυτών διατάξεων και της αρχής της ισότητας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 4 του Συντάγματος, δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση αδικαιολόγητων προνομίων υπέρ των μελών ορισμένων σωματείων και αντικινήτρων για την εγγραφή τους σε άλλα παρεμφερών σκοπών ή για τη μη συμμετοχή σε οποιαδήποτε σωματειακού χαρακτήρα οργάνωση και, γενικότερα, ρυθμίσεων, με τις οποίες επηρεάζεται η άσκηση της ελευθερίας σωματειακής οργανώσεως και προκαλείται έμμεσος εξαναγκασμός συμμετοχής σε συγκεκριμένα ή ορισμένης κατηγορίας σωματεία. Κατόπιν των ανωτέρω, το Τμήμα έκρινε ότι δεν συνάδουν προς τις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος οι διατάξεις του άρθρου 6 του σχεδίου και ιδίως αα) του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου αυτού, με την οποία ορίζεται ότι ο Πρόεδρος «[της] πλέον αντιπροσωπευτική[ς] Ένωση[ς] Σχολών Ναυαγοσωστικής Εκπαίδευσης με κριτήριο τον αριθμό των μελών» (άρθρο 1 παρ. 13 του σχεδίου), εισηγείται στον αρμόδιο Διοικητή Περιφερειακής Διοίκησης Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ για τη συγκρότηση της μόνιμης ή κατά περίπτωση επιτροπής ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων, και ββ) της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 6, δυνάμει της οποίας ορίζεται ένα μέλος της Ένωσης ως

Πρόεδρος της επιτροπής, διότι με τις διατάξεις αυτές θεσπίζεται σύμπραξη των μελών συγκεκριμένου σωματείου, έστω και του πλέον αντιπροσωπευτικού, στη διενέργεια των εξετάσεων των υποψηφίων ναυαγοσωστών, με αποκλεισμό των λοιπών σχολών ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης που δεν μετέχουν στη διαδικασία αυτή, γεγονός που συνιστά αδικαιολόγητο προνόμιο υπέρ των μελών ορισμένου σωματείου και αντικίνητρο για την εγγραφή τους σε άλλα παρεμφερών σκοπών ή για τη μη συμμετοχή σε οποιαδήποτε σωματειακού χαρακτήρα οργάνωση και, γενικότερα, προκαλείται έμμεσος εξαναγκασμός συμμετοχής σε συγκεκριμένο σωματείο. Και τούτο, ανεξαρτήτως του ότι Πρόεδρος της Επιτροπής δύναται να οριστεί ιδιοκτήτης ή νόμιμος εκπρόσωπος (εφόσον αυτή λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο κατά το άρθρο 2 παρ. 2 του σχεδίου) σχολής-μέλους της Ένωσης, ο οποίος δεν απαιτείται από το σχέδιο να έχει τις κατάλληλες γνώσεις και δεξιότητες που σχετίζονται με το επάγγελμα του ναυαγοσώστη. Επισημαίνεται στη Διοίκηση ότι, εφόσον εμμένει στη συγκρότηση της επιτροπής ελέγχου και διενέργειας εξετάσεων από ιδιώτες και στην παρακολούθηση της διαδικασίας από βαθμοφόρους της Λιμενικής Αρχής,



στα καθήκοντά των τελευταίων πρέπει να περιλαμβάνεται και η ορθή τήρηση της διαδικασίας των παρ. 5 έως 8 του άρθρου 5 του σχεδίου.

12. Περαιτέρω, το Τμήμα, αξιοποιώντας την παρέκκλιση του άρθρου 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εφαρμόζει σε επιτροπή που δεν αποτελεί συλλογικό διοικητικό όργανο την αρχή της αμεροληψίας του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Ν. 2690/1999 (Α' 45). Έκρινε, έτσι, ότι παραβιάζεται η αρχή της αμεροληψίας ενόψει της μη πρόβλεψης αναπληρωματικών μελών, διότι δεν αποκλείεται τα ορισθέντα μέλη της Επιτροπής του άρθρου 6 να εξετάσουν υποψήφιους ναυαγοσώστες στην εκπαίδευση των οποίων είχαν συμπράξει με οποιονδήποτε τρόπο. Με την εφαρμογή σε αποτελούμενη από ιδιώτες επιτροπή των αυστηρών διαδικαστικών κανόνων που διέπουν τα συλλογικά διοικητικά όργανα, το Τμήμα επιχειρεί να διασφαλίσει ότι το όργανο αυτό λειτουργεί κατά τρόπο που εγγυάται ιδίως την προστασία της ζωής και της ασφάλειας των πολιτών.

### *Β. Διενέργεια φορολογικών ελέγχων από νόμιμους ελεγκτές και ελεγκτικά γραφεία (ΣΤΕ 320/2020)*

13. Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται και ο (προβλεπόμενος από κοινοτικές οδηγίες) υποχρεωτικός έλεγχος των οικονομικών καταστάσεων ανωνύμων εταιρειών ο οποίος διενεργείται από "νόμιμους ελεγκτές" ή "ελεγκτικά γραφεία", που έχουν λάβει σχετική επαγγελματική άδεια από την Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων (Ε.Λ.Τ.Ε.) και έχουν εγγραφεί στο τηρούμενο από την Ε.Λ.Τ.Ε. δημόσιο μητρώο ελεγκτών (άρθρα 2 έως 42 του Ν. 3693/2008, τα οποία έχουν ήδη καταργηθεί με το άρθρο 53 του Ν. 4449/2017, Α' 7. Βλ. τροποποιήσεις στο άρθρο 52 του Ν. 4449/2017). Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η καταστολή της φοροδιαφυγής (και, ιδίως, της ιδιαιτέρως σοβαρής, από απόψεως συνθηκών τέλεσης ή/και ποσού), μέσω της διαπίστωσης των οικείων παραβάσεων και της επιβολής των αντίστοιχων διαφυγόντων φόρων, καθώς και των προβλεπόμενων στο νόμο διοικητικών κυρώσεων, συνιστά, κατά το Σύνταγμα (άρθρα 4 παρ. 5, 26 και 106 παρ. 1 και 2), επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος και βασικό έργο της φορολογικής Διοίκησης (βλ. ΣΤΕ 951/2018 7μ., 680/2017 7μ.). Στο



πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας φορολογικών ελέγχων δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης σχετικών στοιχείων σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη (ΣΤΕ 1865-1870/2019 7μ, 2825/2014, 2589/2014, ΠΕ 72/2014, ΠΕ 678/2001), όπως μπορούν να θεωρηθούν ότι είναι οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία που έχουν εγγραφεί στο μητρώο του Ν. 3693/2008. Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιου έργου, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της φορολογικής Διοίκησης (ΣΤΕ 1865-1870/2019, 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001). Τούτο σημαίνει ότι, κατά την έννοια των προαναφερόμενων συνταγματικών διατάξεων, (α) ο “φορολογικός έλεγχος” εκ μέρους ιδιωτών ελεγκτών δεν μπορεί να προβλέπεται ή/και να λειτουργεί ως νόμιμο υποκατάστατο του ελέγχου της φορολογικής Διοίκησης, (β) βεβαίωση από ιδιώτη ελεγκτή ότι δεν προέκυψαν παραβάσεις της φορολογικής **πρωτοση**

νομοθεσίας μπορεί να ληφθεί νομίμως υπόψη από τη φορολογική Διοίκηση ως κριτήριο επιλογής των υποθέσεων προς έλεγχο από αυτήν, εντός του οριζόμενου στον νόμο χρόνου παραγραφής, (γ) πρέπει να προβλέπεται δυνατότητα (επαν)ελέγχου από τη φορολογική Διοίκηση, ο οποίος να ασκείται με ορισμένη διαδικασία και εντός ευλόγου χρόνου από την ως άνω βεβαίωση, μετά, δε, την άπρακτη παρέλευση του χρόνου αυτού δεν αποκλείεται να θεωρείται ότι έχει ολοκληρωθεί ο έλεγχος από τη φορολογική Διοίκηση και ότι η υπόθεση έχει περαιωθεί, εφόσον οι όροι διενέργειας του (επαν)ελέγχου (όπως ιδίως διενέργειά του σε αντιπροσωπευτικό δείγμα υποθέσεων, εντός ικανού για τη διεκπεραίωσή του διαστήματος, με επιφύλαξη του δικαιώματος της φορολογικής Διοίκησης να διενεργεί εντός του οριζόμενου στον νόμο χρόνου παραγραφής έλεγχο σε περιπτώσεις που ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα φοροδιαφυγή και δη ιδιαίτερως σοβαρή, από απόψεως συνθηκών τέλεσης ή/και ποσού) δεν αναιρούν τον χαρακτήρα του φορολογικού ελέγχου ως βασικού έργου της φορολογικής Διοίκησης, (δ) με τον τρόπο αυτό δεν μεταβάλλεται η προθεσμία της οριζόμενης από τον νόμο γενικώς ισχύουσας παραγραφής, αφού,



με στόχο, πέραν της ταχείας εκκαθάρισης των φορολογικών υποχρεώσεων των υποκείμενων στις οικείες ρυθμίσεις υποχρέων, μεταξύ άλλων, και την εξοικονόμηση ανθρώπινου και τεχνικού δυναμικού του ελεγκτικού μηχανισμού της φορολογικής Διοίκησης, προς εξασφάλιση της περισσότερο ορθολογικής και αποτελεσματικής λειτουργίας του, προσδιορίζεται κατά χρόνο και κατ' είδος η έκταση του φορολογικού ελέγχου, μετά την ολοκλήρωση του οποίου μπορεί να προβλέπεται ότι επέρχεται περαίωση (των φορολογικών υποθέσεων των) χρήσεων υπό τις οριζόμενες στον νόμο προϋποθέσεις.

#### *Γ. Καθορισμός τιμών ακινήτων με συμμετοχή πιστοποιημένων εκτιμητών (ΣΤΕ 1865/2019)*

14. Στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας και μεθοδολογίας περί προσδιορισμού των τιμών εκκίνησης ακινήτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης στοιχείων της αγοράς (όπως στοιχείων για αγοραπωλησίες και μισθώσεις ακινήτων) σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά

πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη. Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιων διοικητικών καθηκόντων, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος, πρέπει να γίνεται κατ' εφαρμογή της μεθοδολογίας (που έχει οριστεί από τον κοινό νομοθέτη ή, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση), η δε εφαρμογή της εν λόγω μεθοδολογίας και η συναγωγή των σχετικών συμπερασμάτων και αποτελεσμάτων πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της Διοίκησης

(ΣΤΕ 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001).

15. Οι πιστοποιημένοι εκτιμητές προβλέπονται στον Ν. 4152/2013 και αντικατέστησαν το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 38 του Ν. 4223/2013 (Α' 287) και, στη συνέχεια, με την υποπαρ. Β.2 του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/2014 (Α' 85), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: «ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.1 ΟΡΙΣΜΟΙ. Για τους σκοπούς της



παραγράφου Γ του παρόντος νόμου ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί: “Εκτίμηση”: Κάθε εργασία ή/και έρευνα που έχει ως σκοπό την αποτίμηση της αξίας περιουσιακών στοιχείων, άυλων ή ενσώματων και εκτελείται με βάση τα ευρωπαϊκά ή διεθνώς αναγνωρισμένα εκτιμητικά πρότυπα. “Πιστοποιημένος εκτιμητής”: Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο οποιασδήποτε μορφής, το οποίο διενεργεί εκτιμήσεις, όπως αυτές ορίζονται στο παρόν άρθρο, έχει λάβει την πιστοποίηση της υποπαραγράφου Γ.2. του παρόντος νόμου και έχει καταχωρηθεί στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών του Υπουργείου Οικονομικών, που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο. “Αρμόδια Διοικητική Αρχή”: Ορίζεται η Διεύθυνση Τομέων Παραγωγής της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών.

ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.2 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ ΜΗΤΡΩΟ. 1. Το επάγγελμα του πιστοποιημένου εκτιμητή ασκείται ελεύθερα μετά πάροδο τριμήνου από την αναγγελία έναρξής του στην Αρμόδια Διοικητική Αρχή και την εγγραφή του πιστοποιημένου εκτιμητή στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών. Το Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών τηρείται στην Αρμόδια Διοικητική Αρχή και δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του

πρωτοση

Υπουργείου Οικονομικών. Για την εγγραφή στο μητρώο πιστοποιημένων εκτιμητών πρέπει να τηρούνται οι διατάξεις περί απασχόλησης συνταξιούχου σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν. 3863/2010 και να προσκομίζονται τα σχετικά αποδεικτικά έγγραφα. ....

στ. Πιστοποιητικό, από το οποίο αποδεικνύεται ότι ο αιτών εκπληρώνει τουλάχιστον μία από τις κάτωθι προϋποθέσεις: αα) Έχει πιστοποιηθεί ως εκτιμητής από αρμόδιο φορέα διαπιστευμένο κατά ISO/IEC 17024, για το σχήμα του εκτιμητή, από το Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ), μέσω διαδικασίας εξετάσεων, προϋπόθεση για συμμετοχή στις οποίες αποτελεί η προσκόμιση πτυχίου ανώτερης ή ανώτατης σχολής της ημεδαπής ή της αλλοδαπής. .... Εναλλακτικά, να έχει πιστοποιηθεί ως εκτιμητής από επαγγελματική εκτιμητική ένωση ή από εκτιμητικό οργανισμό που πληρούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του π.δ. 38/2010 (Α΄ 78). ββ) Ασκει νόμιμα το επάγγελμα του εκτιμητή σε οποιοδήποτε κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτο κράτος σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαιότητας. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος υποχρεούται να προσκομίσει σχετικό πιστοποιητικό από τον αρμόδιο φορέα του κράτους –





μέλους ή του τρίτου κράτους. [...] 3. ....  
4. Η Αρμόδια Διοικητική Αρχή μπορεί εντός τριών (3) μηνών από την υποβολή της αναγγελίας να απαγορεύσει την έναρξη του επαγγέλματος εφόσον δεν πληρούνται οι ανωτέρω νόμιμες προϋποθέσεις ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία. .... 5. Εφόσον πληρούνται όλες οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η Αρμόδια Διοικητική Αρχή εγγράφει τον ενδιαφερόμενο στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών, εντός τριών μηνών, στον κλάδο ή στους κλάδους στους οποίους έχει πιστοποιηθεί και εκδίδει σχετικό πιστοποιητικό. [...] ...  
ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.7 ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ. Οι πιστοποιημένοι εκτιμητές οφείλουν να συντάσσουν τις εκτιμήσεις τους σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά ή διεθνή αναγνωρισμένα εκτιμητικά πρότυπα και με τον Κώδικα Δεοντολογίας, που προβλέπεται στην υποπαράγραφο Γ8 του παρόντος νόμου.  
ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.8 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΕΚΤΙΜΗΤΩΝ. 1. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδίδεται εντός τριών μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, θεσπίζεται Κώδικας Δεοντολογίας των πιστοποιημένων εκτιμητών. [...]».  
Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του εν λόγω Κώδικα, ο οποίος θεσπίστηκε με την  
πρ ο τ σ η

υπ' αριθμ. 19928/292/10.5.2013 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β' 1147), οι πιστοποιημένοι εκτιμητές οφείλουν, ιδίως, «(α) Να τηρούν απαρέγκλιτα τους νόμους του Κράτους, τα Ευρωπαϊκά ή Διεθνή εκτιμητικά πρότυπα και τον παρόντα Κώδικα Δεοντολογίας. (β) Να ασκούν το επάγγελμα τους και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης και της τέχνης. [...] (στ) Να καταβάλλουν τη μέγιστη δυνατή επιμέλεια κατά την παροχή εκτιμητικών υπηρεσιών. [...]».

#### *Δ. Ανάθεση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς σε ιδιώτες (ΣΤΕ 2825/2014)*

16. Παρεμφερής είναι η περίπτωση που αντιμετώπισε το Δικαστήριο με την απόφαση ΣΤΕ 2825/2014. Κρίθηκε συναφώς ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 36 παρ. 11 του Ν. 2324/1995 ανάθεση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς (που αποτελεί ΝΠΔΔ) σε φυσικά πρόσωπα, τα οποία δεν ανήκουν στο προσωπικό της, ή σε νπιδ λόγω της εξειδίκευσής τους ή της αδυναμίας της Επιτροπής να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτές με το προσωπικό που διαθέτει, δεν αντίκειται σε συνταγματικές αρχές, διότι η αρμοδιότητα που εκχωρείται στους



ιδιώτες περιορίζεται στη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις ελεγχόμενες εταιρίες, σύμφωνα με τις εντολές και το ερωτηματολόγιο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, και στη σύνταξη, στη συνέχεια, σχετικής έκθεσης ελέγχου. Οι ιδιώτες, ως όργανα της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, δεν προβαίνουν οι ίδιοι στην έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και τα ενδεχόμενα συμπεράσματά τους δεν δεσμεύουν το Δ.Σ. της Επιτροπής, το οποίο, ως μόνο αρμόδιο όργανο, τα αξιολογεί και, εάν τα υιοθετήσει, (ΣΤΕ 3578/2013, 2633/2002) προβαίνει αυτό στην έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, επιβάλλοντας τις σχετικές κυρώσεις σε βάρος των παραβατών. Συνεπώς, με τις επίδικες ρυθμίσεις η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς διατηρεί τις αρμοδιότητές της σχετικά με την επιβολή των κυρώσεων, δεν επηρεάζεται δε ο πυρήνας της κρατικής εξουσίας, ούτε θίγονται ατομικά δικαιώματα προστατευόμενα από το Σύνταγμα, ενώ, εξάλλου, εξασφαλίζεται η προσφορότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, ενόψει του εξόχως τεχνικού χαρακτήρα των ζητημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει (ΣΤΕ 1879/2012, 619/2004, 3946/2002, 895/2008 a contrario,

1934/1998 a contrario).

17. Το Δικαστήριο επισήμανε μάλιστα ότι αντίστοιχες ελεγκτικές αρμοδιότητες εκχωρούν όλα τα δικαστήρια της χώρας, βάσει των οικείων δικονομικών κανόνων, σε ιδιώτες πραγματογνώμονες, προκειμένου να βοηθήσουν με τις ειδικές γνώσεις τους και τις εκτιμήσεις τους στην επίλυση των διαφορών. Τέλος, με τις επίδικες διατάξεις δεν θίγεται η δυνατότητα των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας να σχηματίσουν δικαστική κρίση, καθώς, ακόμη κι αν θεωρηθεί ότι οι εκθέσεις ελέγχου που συντάσσουν οι ιδιώτες στερούνται της πλήρους αποδεικτικής ισχύος των δημοσίων έγγραφων (η οποία, ούτως ή άλλως, δεν ισχύει για τις κρίσεις του συντάκτη του διοικητικού εγγράφου, άλλα μόνο για τις ενέργειές του και για τα γεγονότα που έλαβαν χώρα ενώπιόν του – άρθρο 171 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, Α' 97), αυτό δεν εμποδίζει τα δικαστήρια της ουσίας να τις εκτιμήσουν ελεύθερα ως απλά έγγραφα και, αν δεν καταλήξουν σε βέβαιη δικανική κρίση, να ζητήσουν τη διενέργεια επανελέγχου από διοικητικά όργανα ή τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης. Εξάλλου, αν ανατεθεί ελεγκτικό έργο σε πρόσωπο,





που δεν ανήκει στο προσωπικό της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, κατ' εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 33 παρ. 11 του ν. 2324/1995, η νομιμότητα της ανάθεσης αυτής δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως στο στάδιο της έρευνας της νομιμότητας της πράξης περί επιβολής κύρωσης, η οποία στηρίχθηκε στα δεδομένα του διενεργηθέντος από το τρίτο αυτό πρόσωπο ελέγχου.

### *E. Ελεγκτές δόμησης*

18. Στο ίδιο πνεύμα διατυπώθηκαν αμφιβολίες όσον αφορά το συνταγματικώς επιτρεπτό των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων των ιδιωτών Ελεγκτών Δόμησης, στον τομέα του ελέγχου των οικοδομικών εργασιών, όπως αυτές προβλέπονται πλέον στον Ν. 4495/2017, Μηχανισμοί και μέσα ελέγχου της ποιότητας του δομημένου περιβάλλοντος (ΦΕΚ Α' 167), για την καταπολέμηση της αυθαίρετης δόμησης, η οποία συνδέεται άρρηκτα με τη χωροταξική και πολεοδομική πολιτική, που αποτελεί δημόσια αποστολή [1]. Η ανάθεση του στοχευμένου και εξειδικευμένου τεχνικού ελέγχου της εφαρμογής των οικοδομικών αδειών στους ελεγκτές δεν συνιστά ιδιωτικοποίηση του ελέγχου, στο μέτρο

που δεν υποκαθιστά τη γενική ελεγκτική αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων ούτε περιλαμβάνει αστυνομικής φύσης καθήκοντα τα οποία διατηρούν οι αρμόδιες πολεοδομικές αρχές. Προβλέπεται, πάντως, ρητά η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά των πορισμάτων των ελεγκτών, η οποία κατατίθεται στην οικεία Υ.ΔΟΜ. και διαβιβάζεται με τα στοιχεία του φακέλου και σχετική εισήγηση στο ΣΥΠΟΘΑ. Η προσφυγή εξετάζεται από το ΣΥΠΟΘΑ, του οποίου η απόφαση είναι οριστική. Εν προκειμένω, διαμορφώνεται διαδικασία, η οποία θέτει εκποδών τον προβλεπόμενο στο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ κανόνα –ο οποίος αποτυπώνει, με τη σειρά του, νομολογιακώς διαμορφωμένη αρχή– ότι η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται κατά «εκτελεστής διοικητικής πράξης». Φαίνεται ότι το θετικό δίκαιο συναντά δυσκολίες στην προσπάθεια προσαρμογής των εννοιών του στην εξελισσόμενη πραγματικότητα [2].

*ΣΤ. Η ανάθεση σε ιδιώτες της υλοποίησης και της λειτουργίας του συστήματος της ηλεκτρονικής επιτήρησης των υποδίκων, καταδίκων και κρατουμένων σε άδεια (ΠΕ 72/2014)*

19. Όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 1 έως 4 του Ν. 4205/2013



«Ηλεκτρονική επιτήρηση υποδίκων, κατάδικων και κρατούμενων σε άδεια και άλλες διατάξεις» (Α'242) και την αιτιολογική έκθεση που τις συνοδεύει, με την εισαγωγή του συστήματος της ηλεκτρονικής επιτήρησης των υποδίκων, καταδίκων και κρατούμενων σε άδεια επιδιώκεται η ισόρροπη και αναλογική εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενων αφενός μεν στην αποσυμφόρηση των φυλακών χωρίς κινδύνους για τη δημόσια ασφάλεια αφετέρου δε στην ένταξη των ανωτέρω προσώπων σε ένα καθεστώς ελεύθερης κοινωνικής ζωής. Η ανάθεση σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, της υλοποίησης και της λειτουργίας του συστήματος της ηλεκτρονικής επιτήρησης των υποδίκων, καταδίκων και κρατούμενων σε άδεια δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία (ΣτΕ 1879/2012, 3946/2002, 1511/2002, Ολ 1934/98). Και τούτο διότι, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του υπό επεξεργασία σχεδίου, διαφυλάσσονται πάντως, οι αρμοδιότητες των οργάνων της Ελληνικής Δικαιοσύνης και της

Ελληνικής Αστυνομίας ως προς την επιβολή του περιοριστικού όρου και την ανάκληση αυτού, τη δίωξη και σύλληψη του επιτηρουμένου σε περίπτωση παραβίασης του περιοριστικού όρου. Εξάλλου, η εποπτεία και η παρακολούθηση της λειτουργίας του συστήματος επιτήρησης ανατίθεται σε Τριμελή Επιτροπή Εποπτείας, η οποία λειτουργεί στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και συγκροτείται από υπαλλήλους του Υπουργείου και η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 4 του σχεδίου, ελέγχει ανά πάσα στιγμή μέσω τερματικού τη σύμφωνη με τους όρους της σύμβασης ανάθεσης εκτέλεση της σύμβασης και, επομένως, και την ορθότητα και εγκυρότητα των πληροφοριών που μεταδίδει ο ανάδοχος στα όργανα της Ελληνικής Δικαιοσύνης και της Ελληνικής Αστυνομίας.

### *Ζ. Σύμπραξη ιδιωτών στη διαδικασία απονομής συνταξιοδοτικών παροχών (κύριων και επικουρικών συντάξεων) από τον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)*

20. Με την απόφαση ΣτΕ Ολ 750/2023 κρίθηκαν τα εξής, όσον αφορά τη σύμπραξη ιδιωτών (πιστοποιημένων επαγγελματιών) στη διαδικασία απονομής συντάξεων από τον ΕΦΚΑ, την



οποία προβλέπουν τα άρθρα 255 και 257 του Ν. 4798/2021 (ΦΕΚ Α' 68):

Οι διατάξεις των άρθρων 255 και 257 του ν. 4798/2021 δεν αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3, 26 παρ. 2, 103 παρ. 1 και 22 παρ. 5, 93 παρ. 1, 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 περ. α' και 5 καθώς και 4 παρ. 1 και 103 παρ. 4 του Συντάγματος. Τούτο ιδίως διότι i) με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 4798/2021 και της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης [45891/2021, ΦΕΚ Β' 2954, Καθορισμός των προϋποθέσεων, κανόνων, διαδικασίας και λοιπών θεμάτων για την πιστοποίηση επαγγελματιών για την εφαρμογή του άρθρου 255 του ν. 4798/2021] δεν μεταβάλλεται ο φορέας παροχής κοινωνικής ασφάλισης, δοθέντος ότι οι απονεμόμενες με το άρθρο 255 παρ. 1 περ. β' του ν. 4798/2021 στους πιστοποιημένους επαγγελματίες αρμοδιότητες ασκούνται εντός του e-ΕΦΚΑ, ο οποίος αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ii) οι πιστοποιημένοι επαγγελματίες (δικηγόροι και λογιστές), οι οποίοι εγγράφονται σε τηρούμενο και εποπτευόμενο από τον e-ΕΦΚΑ μητρώο, κατόπιν επιτυχούς περάτωσης σεμιναρίου επιμόρφωσης και, ακολούθως, επιτυχούς συμμετοχής τους

πρ ΟΤΑ ση

σε εξετάσεις επί θεματικών εννοιών που αντιστοιχούν στα σχέδια αποφάσεων και στις αποφάσεις που καλούνται να συντάξουν, διαθέτουν τα αναγκαία προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη για την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων τους, υπέχουν δε αυξημένη ευθύνη ακόμα και μετά την περάτωση του έργου τους, iii) η ανάθεση των εν λόγω αρμοδιοτήτων στους πιστοποιημένους επαγγελματίες, οι οποίες κατατείνουν στην έκδοση πράξεων απονομής σύνταξης του e-ΕΦΚΑ, και, επομένως, στη διασφάλιση στους συνταξιούχους παροχών που επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωσή τους, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της απονομής σύνταξεων και στην ενίσχυση του συστήματος απονομής σύνταξεων του ανωτέρω Φορέα μέχρι την πλήρη ψηφιοποίησή του, έχει δηλαδή προσωρινό χαρακτήρα, iv) οι πράξεις απονομής σύνταξης, ως πράξεις του e-ΕΦΚΑ, υπόκεινται, καταρχήν, στις προβλεπόμενες κατά την κείμενη νομοθεσία διοικητικές (ενδικοφανείς) προσφυγές ενώπιον των αρμοδίων οργάνων, το αυτό δε ισχύει και ως προς τις προσυνταξιοδοτικές βεβαιώσεις, v) προβλέπεται η διενέργεια αφενός υποχρεωτικού δειγματοληπτικού ελέγχου και αφετέρου ελέγχου κατά την κρίση της υπηρεσίας των πράξεων



απονομής σύνταξης, καθώς και η ανάκληση ή η μεταρρύθμισή τους, εφόσον διαπιστωθεί ότι οι βεβαιώσεις ή τα σχέδια αποφάσεων με βάση τα οποία χορηγήθηκε η σύνταξη είναι εσφαλμένα ή ελλιπή, vi) οι ασφαλισμένοι δεν στερούνται δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι οι πράξεις απονομής σύνταξης, όπως, άλλωστε, και οι πράξεις τυχόν ανάκλησης ή μεταρρύθμισής τους, υπόκεινται, ως ατομικές διοικητικές πράξεις, σε προσφυγή ουσίας ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, απορριπτομένων των περί του αντιθέτου προβαλλόμενων ότι συνεπεία της ανεπίτρεπτης ανάθεσης αρμοδιότητας έκδοσης πράξεων απονομής σύνταξης σε ιδιώτες αλλοιώνεται η προβλεπόμενη στα άρθρα 93, 94 και 95 του Συντάγματος διάκριση των δικαιοδοσιών, εφόσον τα διοικητικά δικαστήρια ελέγχουν μόνο διοικητικές πράξεις και όχι πράξεις προερχόμενες από ιδιώτες. Εξάλλου, οι διατάξεις του ν. 4798/2021, οι οποίες ορίζουν ότι οι βεβαιώσεις και τα σχέδια που συντάσσουν οι πιστοποιημένοι επαγγελματίες καθώς και οι δυνάμενες να εκδοθούν από αυτούς συνταξιοδοτικές βεβαιώσεις παράγουν πλήρη απόδειξη ως προς τα στοιχεία που εμπεριέχονται σε αυτές, δεν αποκλείουν τον έλεγχο της ορθότητας των διοικητικών πράξεων που θα εκδοθούν με βάση τις ανωτέρω

βεβαιώσεις και σχέδια τόσο από τη Διοίκηση όσο και από τα Δικαστήρια και vii) η έκδοση πράξεων απονομής σύνταξης με τη σύμπραξη πιστοποιημένου επαγγελματία εναπόκειται, πάντως, στη διακριτική ευχέρεια του ασφαλισμένου.

### III. Η έκδοση διοικητικής πράξης από ιδιώτη

21. Η διοικητική πράξη προέρχεται από διοικητικό όργανο ή από διοικητική αρχή. Ως διοικητική αρχή, κατά τον συντακτικό και τον δικονομικό νομοθέτη των άρθρων 95 παρ. 1 στοιχ. α' του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του πδ 18/1989, που αναφέρονται ρητά σε «εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής», νοείται το όργανο που είναι ενταγμένο σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου [πρόκειται για τα όργανα της άμεσης κρατικής διοίκησης (κεντρικής ή αποκεντρωμένης), δηλαδή τα διοικητικά όργανα του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου] και όχι σε οποιονδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα, όπως και αν αυτός οριοθετείται. Το στοιχείο αυτό αποτελεί το λεγόμενο οργανικό κριτήριο, το οποίο πρέπει να συντρέχει για τον χαρακτηρισμό μιας νομικής πράξης ως διοικητικής, καθώς ένας ιδιώτης δεν μπορεί να εκδώσει



διοικητική πράξη, παρά μόνον αν λειτουργεί ως διοικητικό όργανο (ή αρχή). Παρά την κριτική σημαντικής μερίδας της θεωρίας, η νομολογία εμμένει στο οργανικό κριτήριο [3]. Υπό το πρίσμα της δικονομικής προσέγγισης της έννοιας της διοικητικής πράξης, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι και τα όργανα ορισμένων ΝΠΙΔ, τα οποία εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος (λειτουργικό κριτήριο), ασκούν ως προς συγκεκριμένες δραστηριότητές τους δημόσια εξουσία και εκδίδουν διοικητικές πράξεις οι οποίες προκαλούν διοικητικές διαφορές που υπάγονται στη δικαιοδοσία του. Για τη διασφάλιση, ωστόσο, του οργανικού κριτηρίου, το Δικαστήριο δέχεται τον λειτουργικό διπλασιασμό των εν λόγω νομικών προσώπων – και συνακολούθως των οργάνων τους– τα οποία χαρακτηρίζονται ως διφυούς χαρακτήρα. Ειδικότερα, ο διφυής χαρακτήρας, ως νομική έννοια αναγκαία για τη διασφάλιση του κρατούντος οργανικού κριτηρίου, προϋποθέτει νομικό πρόσωπο με ένδυμα μεν ιδιωτικού δικαίου, πλην όμως λειτουργούντος όχι με κερδοσκοπικό σκοπό αλλά προς το δημόσιο συμφέρον και υπαγόμενο, χάριν τούτου, σε ειδικό καθεστώς δημοσίου δικαίου, ήτοι με προνόμια και υποχρεώσεις ασυμβίβαστα προς τις

αρχές και απαιτήσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού (ΣτΕ 1017/79, 1196/1981 και 2080/1987, 99/2002, Ολ 1972/2012, ΑΠ 293/2014). Έτσι, η Τράπεζα της Ελλάδας είναι νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, δηλαδή λειτουργεί ως ΝΠΙΔ όσον αφορά την άσκηση των τραπεζικών εργασιών και τις σχέσεις της με το προσωπικό της και τους πελάτες της και ως ΝΠΔΔ όταν ασκεί κατά νόμο αρμοδιότητες συνδεδεμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας για την προστασία της χρηματοοικονομικής σταθερότητας και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (Ν. 3601/2007, «Ανάληψη και άσκηση δραστηριοτήτων από τα πιστωτικά ιδρύματα, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α΄ 178). Κατά συνέπεια, οι πράξεις που εκδίδει ο Διοικητής της ΤτΕ ή τα όργανα που έχει ο ίδιος εξουσιοδοτήσει κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του για την εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων και τον έλεγχο της πίστης είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, προσβαλλόμενες με αίτηση ακύρωσης [4]. Ομοίως, ο (πρώην) Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ) που ιδρύθηκε ως ΝΠΔΔ και μετατράπηκε σε Ανώνυμη Εταιρία με το εκδοθέν κατ'



εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν. 2414/1996 ΠΔ 286/1998, όσον αφορά την αρμοδιότητά του να εκδίδει τις οικονομικές άδειες των δημοσίων κτιρίων που ανεγείρονται με την ευθύνη του, ασκεί δημόσια εξουσία και ενεργεί, συνεπώς, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, οι δε σχετικώς εκδιδόμενες πράξεις του αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ΣΤΕ 2166/2002. Ο ΟΣΚ ΑΕ έχει πλέον ενσωματωθεί στην "Κτιριακές Υποδομές ΑΕ" [ΚτΥπ ΑΕ]) [βλ. αναλυτικά [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr). Άσκηση διοικητικών καθηκόντων από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου].

22. Στις ανωτέρω περιπτώσεις, η συμμετοχή του κράτους στην έκδοση της διοικητικής πράξης είναι καθοριστική, εφόσον η πράξη προέρχεται από ΝΠΙΔ που ιδρύθηκε με περιουσιακά μέσα του κράτους (δηλαδή φορέα που ανήκει στην ευρύτερη κατηγορία των δημοσίων νομικών προσώπων [ΝΠΠΔ+ΝΠΙΔ]), το οποίο επεμβαίνει ουσιαστικά στη λειτουργία του. Η σύγχρονη εξάπλωση του διοικητικού φαινομένου πέρα από τα δημόσια νομικά πρόσωπα επιβάλλει, ωστόσο, την άμβλυση του παραδοσιακού οργανικού κριτηρίου και την επανεξέταση της συμμετοχής των

ιδιωτών στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης.

### *Α. Η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες στο πλαίσιο εκτέλεσης σύμβασης παραχώρησης (ανεξάρτητος μηχανικός)*

23. Η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες στο πλαίσιο σύμβασης παραχώρησης υποχρεώνει το Δικαστήριο να αξιολογήσει τη θεωρία περί νομικού προσώπου διφυούς χαρακτήρα, πραγματοποιώντας όμως ενίοτε λογικά άλματα στη συλλογιστική του [5]. Αφορμή για τη σχετική προβληματική αποτέλεσε η σύμβαση παραχώρησης έργου μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρείας «ΝΕΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.», η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 3555/2007 και με την οποία ανατέθηκε στην ως άνω εταιρεία η μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και εκμετάλλευση α) του αυτοκινητοδρόμου Πατρών – Αθηνών – Θεσσαλονίκης – Ευζώνων (ΠΑΘΕ) από τον ανισόπεδο κόμβο (Α/Κ) Μεταμόρφωσης έως τη Σκάρφεια, και β) του συνδετήριου κλάδου του ΠΑΘΕ Σχηματάρι – Χαλκίδα, έναντι συμβατικού ανταλλάγματος, το οποίο περιλαμβάνει το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης του ανωτέρω έργου και,





ειδικότερα, το δικαίωμα επιβολής και είσπραξης, για ίδιο λογαριασμό, διοδίων τελών από τους χρήστες του έργου αφενός και εμπορικής εκμετάλλευσης των σταθμών εξυπηρέτησης αυτοκινητιστών αφετέρου. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3555/2007, σε συνδυασμό με αυτές της σύμβασης παραχώρησης, η έγκριση των προβλεπόμενων από την εν λόγω σύμβαση μελετών των κτιριακών εγκαταστάσεων από τον ανεξάρτητο μηχανικό του άρθρου 17 αυτής επέχει θέση οικοδομικής άδειας. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η αρμοδιότητα έκδοσης οικοδομικών αδειών συνάπτεται με τον έλεγχο τήρησης της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, η οποία υπάγεται, κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, στο Κράτος και πρέπει να ασκείται από δημόσια αρχή [6] και δεν είναι δυνατόν να ασκείται, υφ' οιαδήποτε νομική μορφή, από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου ή ιδιώτη [7]. Κατά συνέπεια, ως προς την ανωτέρω αρμοδιότητα της έγκρισης των μελετών των κτιριακών εγκαταστάσεων του επίδικου έργου ο ανεξάρτητος μηχανικός, που είναι ιδιώτης, ασκεί δημόσια εξουσία και ενεργεί ως διοικητικό όργανο. Επομένως, πράξεις εκδιδόμενες κατ' ενάσκηση της αρμοδιότητας αυτής αποτελούν  
**πρωτολογία**

εκτελεστές διοικητικές πράξεις παραδεκτώς προσβαλλόμενες με αίτηση ακύρωσης [8]. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι «η απόφαση... περί αναπροσαρμογής των διοδίων τελών επί του αυτοκινητοδρόμου Π.Α.Θ.Ε., συμπεριλαμβανομένων και των επίδικων σταθμών, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, παραδεκτώς προσβαλλόμενη με αίτηση [ακύρωσης], η δε παραχωρησιούχος εταιρία ενήργησε κατά την έκδοσή της ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, χωρίς να ασκεί από την άποψη αυτή επιρροή ότι η εν λόγω απόφαση εντάσσεται στα πλαίσια της επιχειρηματικής της δραστηριότητας» [9]. Πάντως, κρίθηκε ότι ένας ιδιώτης παραχωρησιούχος δεν μπορεί να αναλάβει τις αστυνομικές αρμοδιότητες κρατικής αρχής [10].

24. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αδιάστικτη παραπομπή στις αποφάσεις ΣΤΕ Ολ 1934/1998 και ΣΤΕ Ολ 891-895/2008 ενέχει κάποια ασυνέπεια. Στην περίπτωση της σύμβασης του Δήμου και ιδιωτικής κοινοπραξίας για την εφαρμογή του συστήματος ηλεκτρονικώς ελεγχόμενης στάθμευσης (ΣΤΕ Ολ 1934/1998), το Δικαστήριο απέκρουσε την εφαρμογή της θεωρίας περί διφυούς νομικού προσώπου όταν πρόκειται για την ανάθεση



αρμοδιοτήτων που ανήκουν στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως έκφραση κυριαρχίας, δεχόμενο ότι αυτές μπορούν να ασκηθούν μόνον από το κράτος ή ΝΠΔΔ, όχι δε και από ιδιώτη ή ΝΠΙΔ που ενεργεί κατά πλάσμα δικαίου ως διοικητικό όργανο. Αντίθετα, στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 891-895/2008, μολονότι δέχθηκε ότι η πράξη με την οποία, στα πλαίσια της διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων, παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επ' αυτών ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αναγνώρισε τη δυνατότητα ανάθεσής της σε ΝΠΙΔ κατ' εφαρμογή του πλάσματος του νομικού προσώπου διφυούς χαρακτήρα. Την αντίφαση αυτή είχε επισημάνει η μειοψηφούσα άποψη στην απόφαση ΣτΕ Ολ 891/2008. Σημειώνεται, πάντως, ότι στην πρώτη περίπτωση, η κοινοπραξία ήταν αμιγώς ιδιωτική εταιρεία που δεν ανήκε στον δημόσιο τομέα ενώ, στη δεύτερη περίπτωση, επρόκειτο για ΝΠΙΔ που αρχικά ανήκε εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο. Στην υπό εξέταση περίπτωση, πάντως, η αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικής πράξης ανατίθεται σε ιδιώτη, ο οποίος δεν έχει καμία οργανική σχέση με το Δημόσιο. Παρατηρείται μια τάση ευελιξίας του Δικαστηρίου, το οποίο αναγνωρίζει τη δυνατότητα άσκησης διοικητικού έργου από ιδιώτες

εφαρμόζοντας κατ' αναλογία το νομικό πλάσμα περί νομικού προσώπου διφυούς χαρακτήρα και λειτουργικού διπλασιασμού των οργάνων, προκειμένου να παραμείνει προσηλωμένο στο οργανικό κριτήριο όσον αφορά τη δικαιοδοσία του [11]. Σε μεταγενέστερη απόφασή του, το Δικαστήριο τόνισε ότι τα πιστοποιητικά έγκρισης μελετών που δεν αφορούν σε κτιριακές εγκαταστάσεις ή κτιριακό εν γένει εξοπλισμό δεν αποτελούν αντικείμενο της απαιτούμενης από την πολεοδομική νομοθεσία οικοδομικής άδειας, δεδομένου ότι αυτά δεν ενέχουν άσκηση δημόσιας εξουσίας, οπότε ο ανεξάρτητος μηχανικός δεν ενεργεί, κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας, ως διοικητικό όργανο [12].

### *B. Η συμμετοχή των ιδιωτών στη διαδικασία τακτοποίησης αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων*

25. Αμφιβολία υπάρχει όσον αφορά τη νομική φύση των ενεργειών των ιδιωτών στο πλαίσιο της διαδικασίας τακτοποίησης αυθαιρέτων, όπως διαρρυθμίστηκε στον Ν. 4178/2013. Ο νόμος καταστρώνει ηλεκτρονική διαδικασία υπαγωγής των αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων στις διατάξεις του, η οποία «συνοδεύεται» από τα





απαριθμούμενα δικαιολογητικά (ενδεικτικώς: αίτηση υπαγωγής, υπεύθυνη δήλωση με συγκεκριμένα στοιχεία για τον αιτούντα, το ακίνητο και την αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση, τεχνική έκθεση μηχανικού, φωτογραφίες, σχέδια, δημόσια έγγραφα, μελέτη στατικής επάρκειας, ειδικό παράβολο, έντυπο υπολογισμού του προβλεπόμενου ειδικού προστίμου). Μετά την καταβολή του συνόλου του προστίμου και την περαίωση της ως άνω διαδικασίας, προβλέπεται η έκδοση πράξης ολοκλήρωσης της υπαγωγής στις διατάξεις του Ν. 4178/2013, "αυτομάτως" ή μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, με την οποία επέρχονται οι εκεί προβλεπόμενες συνέπειες [13], οπότε αυτή αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, παραδεκτώς προσβαλλόμενη με αίτηση ακύρωσης [14]. Κατά την άποψη που επικράτησε στο Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη προσβλητή με αίτηση ακύρωσης η κατά το άρθρο 11 του Ν. 4178/2013 υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερομένου, η οποία κινεί, σε συνδυασμό με τη σχετική αίτηση, τη διαδικασία υπαγωγής που ολοκληρώνεται με την ως άνω βεβαίωση περαίωσης. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η αναστολή επιβολής κυρώσεων και η μη κατεδάφιση των αυθαιρέτων σε

περίπτωση κίνησης της ως άνω διαδικασίας χωρούν κατ' εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης και δεν αποτελούν έννομες συνέπειες, και μάλιστα οριστικές, που επέρχονται κατά τις διατάξεις του Ν. 4178/2013 από και διά της υποβολής της παραπάνω δήλωσης. Υποστηρίχθηκε, πάντως, και η άποψη ότι ναι, μεν, η ίδια η αίτηση – δήλωση δεν συνιστά διοικητική πράξη, προσβλητή με αίτηση ακύρωσης, η αποδοχή, όμως, από τη Διοίκηση της αίτησης αυτής, παρ' ότι δεν εκδηλώνεται κατά τρόπο ρητό και πανηγυρικό, παρεμβάλλεται μεταξύ, αφενός, της δήλωσης υπαγωγής και, αφετέρου, της ενεργοποίησης του ευνοϊκού καθεστώτος του Ν. 4178/2013, προερχόμενη δε από τη Διοίκηση, ισοδυναμεί με διοικητική πράξη, υποκείμενη σε αίτηση ακύρωσης. Η εν λόγω ερμηνεία των ως άνω διατάξεων διασφαλίζει το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας και προσιδιάζει σε σωρεία περιπτώσεων, κατά τις οποίες η επέλευση ορισμένων εννόμων συνεπειών προβλέπεται μεν από τον νόμο αποτελεί, όμως, ευθεία απόρροια αιτήσεων ιδιωτών, όπως η περιβαλλοντική αδειοδότηση κεραιών κινητής τηλεφωνίας βάσει δήλωσης υπαγωγής σε

Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις [15]. Κατά την άποψη αυτή, η σιωπηρή απόρριψη της προσφυγής

ενώπιον του ΣΥΠΟΘΑ κατά της εν λόγω σιωπηρής αποδοχής της δήλωσης από τη Διοίκηση στοιχειοθετεί παράλειψη απόφασης που έχει εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκειται και αυτή σε αίτηση ακύρωσης. Οι σχετικές υποθέσεις έχουν παραπεμφθεί στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου [16].

26. Σημειώνεται, πάντως, ότι οι περιπτώσεις συναγωγής διοικητικής άδειας από τη σιωπή της Διοίκησης αυξήθηκαν ουσιαδώς σε ευρεία κατηγορία οικονομικών και επαγγελματικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο των νομοθετικών εξελίξεων της τελευταίας δεκαετίας. Πράγματι, κατά το άρθρο 10 παρ. 2 του Ν. 4048/2012 για την καλή νομοθέτηση, η σιωπηρή έγκριση αιτημάτων των ενδιαφερομένων συνιστά βασικό μέσο απλούστευσης της διοικητικής διαδικασίας. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις σιωπηρών αδειών είναι οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 4 του Ν. 3488/2010, για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις «υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά», και του άρθρου 3 του Ν. 3919/2011 σχετικά με την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και την κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων.



Ανακύπτουν, εν προκειμένω, σοβαρά ζητήματα έννομης προστασίας κατά των εν λόγω σιωπηρών πράξεων [17].

### Υποσημειώσεις

[1] Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 260. Ι. Μαθιουδάκη, Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση, Ανιόν, 2015, σ. 327 επ., για το προγενέστερο του Ν. 4495/2017 νομοθετικό καθεστώς (Ν. 4030/2011).

[2] J.-J. Bienvenu, Le droit administratif : une crise sans catastrophe, Droits, 1986, σ. 94

[3] Β. Σκουρή, Συνταγματική καθιέρωση του οργανικού κριτηρίου, εις Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 1996, σ. 547 (551). Αντίθετα Αθ. Ράντος, Αποτίμηση της πορείας του Συμβουλίου της Επικρατείας τα τελευταία 40 χρόνια. Μία ενδοσκόπηση, 2017, pro-justitia. Για τις αντίστοιχες εξελίξεις στη Γαλλία και την άμβλυνση του οργανικού κριτηρίου βλ. P.-M. Murgue-Varoquier, Le critère organique en droit administratif français, LGDJ, BDP, t. 306, 2018.



[4] ΑΠ 19/2013, ΣΤΕ Ολ 3014/2014, σκ. 9. Ιδιαίτερης μνείας χρήζουν, στο πλαίσιο αυτό, οι εταιρείες ύδρευσης και αποχέτευσης. Κατά τις διατάξεις του Ν. 1069/1980 «περί κινήτρων δια την ίδρυση επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης» (ΦΕΚ Α' 191), έχει παρασχεθεί στις επιχειρήσεις αυτές η αρμοδιότητα κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως ή συστάσεως δουλείας σε βάρος ακινήτων αναγκαίων για τα εκτελούμενα από αυτές έργα δημόσιας ωφέλειας, ενεργούν δε κατά την άσκηση της αρμοδιότητος αυτής ως νπδδ. Ως εκ τούτου οι πράξεις οι σχετικές με την παρασχεθείσα από τον νόμο αρμοδιότητα των οργάνων των εν λόγω διφυούς χαρακτήρος νομικών προσώπων είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις παραδεκτώς προσβαλλόμενες με αίτηση ακύρωσης (ΣΤΕ Ολ 108/1991, 3445/1991, 1809/2003, 3323/2014, 3528/2015). Ως νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα χαρακτηρίστηκε από το ΣΤΕ και το ΕΚΕΠΙΣ (Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης), το οποίο είναι κατ' αρχήν νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας που συνίσταται στην πιστοποίηση των ΚΕΚ, προκειμένου αυτά να αποκτήσουν δικαίωμα υλοποίησης των προγραμμάτων επαγγελματικής

κατάρτισης που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, περιλαμβάνει δε όχι μόνον τον έλεγχο των κτιριακών και υλικοτεχνικών υποδομών των εν λόγω κέντρων, αλλά και έλεγχο των προγραμμάτων κατάρτισης, της επάρκειας και των επαγγελματικών προσόντων των εκπαιδευτικών τους, ενεργεί ως νπδδ και ασκεί δημόσια εξουσία (ΣΤΕ 99/2002). Ομοίως, έγινε δεκτό ότι η ΟΛΠ ΑΕ, κατά την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί των γηπέδων, κτιρίων και άλλων εγκαταστάσεων που βρίσκονται εντός της λιμενικής ζώνης Πειραιώς και των οποίων η διαχείριση και η εκμετάλλευση έχουν ήδη περιέλθει σε αυτή, δεν διαχειρίζεται την ιδιωτική της περιουσία, αλλ' ενεργεί ως δημόσιο όργανο, που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνισταμένου στην εύρυθμη διεξαγωγή των θαλασσιών συγκοινωνιών και μεταφορών και στην εν γένει εξυπηρέτηση του εμπορίου. Συνεπώς, οι σχετικώς με την παραχώρηση κοινοχρήστου πράγματος εκδιδόμενες πράξεις της εν λόγω εταιρίας συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ΣΤΕ Ολ 1212/2010. Έτσι και ΣΤΕ Ολ 2403, 2404/2014). Βλ. και ΣΤΕ Ολ 1076, 1080, 1081/2019, με την οποία κρίθηκε ότι η ανάληψη του ελέγχου της Ο.Λ.Π. Α.Ε. από ιδιώτη επενδυτή είχε ως συνέπεια

την εφεξής απώλεια του χαρακτήρα της ως ΝΠΙΔ διφυούς χαρακτήρα (δημόσια επιχείρηση) με την απάλειψη από την από 13-2-2002 σύμβαση των εμπεριεχουσών ενάσκηση δημοσίας εξουσίας διατάξεων, η διατήρηση των οποίων παράστατο μη συμβατή με τη μετατροπή της εν λόγω εταιρείας σε συνηθισμένη Α.Ε. με αμιγώς επιχειρηματικό χαρακτήρα. Βλ. και μειοψηφούσα γνώμη στην ΣτΕ Ολ 3873/2014: *Ανεξαρτήτως αν το ΤΑΙΠΕΔ συνεστήθη με τον Ν. 3986/2011 ως νπιδ, τούτο συνεστήθη, πάντως, προς υλοποίηση της δημοσίας πολιτικής των αποκρατικοποιήσεων και λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Συνιστά δε διφυές νομικό πρόσωπο, καθ' όσον, κατά την ενάσκηση ωρισμένων αρμοδιοτήτων, συναπτομένων προς την άσκηση δημοσίας εξουσίας, τούτο αποτελεί νπδδ και εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αδιαφόρως του αν η εν λόγω δράση του αποβλέπει και σε επίτευξη κέρδους.* Περαιτέρω, ΣτΕ 1457/2018, για τον Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης» [(ΕΟΑΝ) άρθρο 46 παρ. 1 του ν. 4042/2012, Α' 24], ο οποίος, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας έγκρισης ή ανανέωση της έγκρισης συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης αποτελεί νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, οι σχετικές πράξεις του οποίου εμπίπτουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της εν



λόγω δημοσίας πολιτικής και αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

[5] ΣτΕ 2587-2589/2014, 4055/2015, 1995/2017.

[6] ΣτΕ 2676/2001 7μ., πρβλ. ΣτΕ Ολ. 891 – 95/2008, Ολ 1934/1998

[7] ΣτΕ Ολ. 891 – 5/2008. Σε αντιδιαστολή με την αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστής πράξης, το έργο της κατασκευής και συντήρησης του οδικού δικτύου της χώρας, το οποίο συνιστά αποστολή του Κράτους, δύναται, ως εκ της φύσεώς του, να ανατεθεί σε ιδιωτικούς φορείς, κατά τα ειδικότερον προβλεπόμενα στη νομοθεσία περί δημοσίων έργων, είτε με συμβάσεις εκτέλεσης έργων είτε με συμβάσεις παραχώρησης (ΣτΕ 2781-2794/2018).

[8] Πρβλ. ΣτΕ Ολ 891–95/2008, 99, 1241, 1869/2002, 2676/2001 7μ., 3414/2000 7μ., 4558/1997, 22/1995 7μ., Ολ 108/1991, Ολ 2080/1987.

[9] ΣτΕ 2589/2014, σκ. 16.

[10] ΣτΕ 701/2015, σκ. 19: κατά την έννοια των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, αστυνομική εξουσία, ως η κατ' εξοχήν δημοσία εξουσία και



έκφραση κυριαρχίας, ασκείται διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην δημόσιες υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες (ΣτΕ Ολ 1934/1998, πρβλ. και ΣτΕ 3946/2002). Εν προκειμένω, προβλέπεται μεν η παροχή υπηρεσιών «φύλαξης» των χώρων του Τουριστικού Λιμένα από την παραχωρησιούχο, δεν υποκαθίσταται, όμως, ο ιδιωτικός φορέας διαχείρισης του λιμένα στις αστυνομικές αρμοδιότητες της κρατικής (ιδίως Λιμενικής) αρχής, οι οποίες και φυλάσσονται υπέρ της τελευταίας (βλ. και ΣτΕ 1872/2012)

[11] Για την ανάγκη προσήλωσης στο δόγμα του οργανικού κριτηρίου προκειμένου να μην ανοίξουν νομικά οι ασκοί του Αιόλου...βλ. Αθ. Ράντου, Αποτίμηση της πορείας του Συμβουλίου της Επικρατείας τα τελευταία 40 χρόνια. Μία ενδοσκόπηση, 2017, pro-justitia.

[12] ΣτΕ 1995/2017, σκ. 9.

[13] Πρβλ. ΣτΕ Ολ 1119/2014, σκ. 4 και 15, επί των ρυθμίσεων του συναφούς Ν. 4014/2011, και ΣτΕ 956/2018, σκ. 9.

[14] ΣτΕ Ολ 1119/2014, σκ. 4, επίσης ΣτΕ 69/2017.

[15] ΣτΕ 1943/2017 7μ., σκ. 15

[16] ΣτΕ 1214/2019, 1277/2019

[17] Βλ. συναφώς Δ. Ντισλίδου, Οι σιωπηρές θετικές πράξεις, ΘΠΔΔ 2/2015, σ. 102, με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Πρόσβαση σε ατομικό- υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, ΝΣΚ 90/ 2023

B. Παράδοση αγαθών από Δήμους, C-612/21





Α. Πρόσβαση σε ατομικό- υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου

ΝΣΚ 90/ 2023

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Εάν η Υπηρεσία δύναται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) και εν γένει στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας, να χορηγήσει σε ιδιώτη τις αιτηθείσες από αυτόν πληροφορίες, που περιλαμβάνονται στον ατομικό- υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου της και αφορούν άδεια άσκησης δεύτερης εργασίας, με επίκληση ενόμου συμφέροντος του αιτούντος λόγω της ιδιότητάς του ως κατηγορουμένου σε ποινική δίκη

Σύμφωνα με τη σχετική ιστοσελίδα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η παρούσα έχει γίνει αποδεκτή.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής:

**Ιστορικό**

Από το έγγραφο του ερωτήματος και από τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Η Ε.Π., δικηγόρος ....., με την από ..... αίτησή της προς την Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής(ΓΓΑΠ) του πρ ΟΤΑ ση

Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, ζήτησε να πληροφορηθεί εάν ο Ε.Α., υπάλληλος του κλάδου ΔΕ Προσωπικού Εξωτερικής Φρούρησης, αρμοδιότητας της ΓΓΑΠ, που υπηρετεί στην ..... των ....., έχει ειδική άδεια για δεύτερη εργασία, για ποιά χρονικό διάστημα και ποιά είναι το ακριβές αντικείμενο αυτής. Προς θεμελίωση του αιτήματός της, η αιτούσα επικαλέσθηκε έννομο συμφέρον λόγω της ιδιότητάς της ως κατηγορουμένης σε εκκρεμή ποινική δίκη και προσκόμισε το υπ'αριθμ.αρ. ....../...../29-10-2019 Κλητήριο Θέσπισμα του Εισαγγελέα Εφετών ....., σύμφωνα με το οποίο αυτή κλήθηκε ως κατηγορούμενη ενώπιον του Τριμελούς Εφετείου Πλημμελημάτων ....., την 13.04.2021, προκειμένου να δικασθεί για το αδίκημα της συκοφαντικής δυσφήμισης σε βάρος του εγκαλούντος Ε.Α., και ειδικότερα διότι την 18-04-2019 ισχυρίστηκε και διέδωσε για τον εγκαλούντα, ενώπιον τρίτων, «γεγονότα που μπορούσαν να βλάψουν την τιμή και την υπόληψή του, γνωρίζοντας ότι τα γεγονότα αυτά είναι ψευδή και συγκεκριμένα... ότι "κάνει παράνομα δεύτερη δουλειά" και "αφήνει ατάιστο το παιδί του...»». Κατόπιν τούτου, η Υπηρεσία υπέβαλε το ανωτέρω ερώτημα, ενημερώνοντας σχετικά την αιτούσα. Στη συνέχεια, η Εισαγγελία Εφετών ....., με το υπ'αριθμ. πρωτ. ....../.....2023 έγγραφό της, ανέφερε ότι η ανωτέρω υπόθεση θα εκδικασθεί, μετά από αναβολή, στη δικάσιμο της 26ης Ιανουαρίου του έτους 2024, η αιτούσα δε, με την από 19-04-23 νεότερη αίτησή της προς την ερωτώσα υπηρεσία, επικαλούμενη το έννομο συμφέρον της και



θεωρώντας ότι υφίσταται η σχετική άδεια, ζήτησε τη χορήγηση αντιγράφου αυτής.

### Νομοθετικό Πλαίσιο

2. Στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α'45), όπως ισχύει, προβλέπονται τα εξής: Άρθρο 5 (Πρόσβαση σε έγγραφα) «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιαδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή

στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης 4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. ..5. ...6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παρ. 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

3. Ο Γενικός Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016 «Για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46 της ΕΚ (ΓΚΠΔ)» (L'119), ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή στις 25-05-2018, προβλέπει στις ακόλουθες διατάξεις του, τα εξής:

Άρθρο 1 (Αντικείμενο και στόχοι) «1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει κανόνες που αφορούν την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και κανόνες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα...».

Άρθρο 6 (Νομιμότητα επεξεργασίας) «1. Η επεξεργασία είναι σύμφωνη μόνο εάν και εφόσον ισχύει τουλάχιστον μία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α)... β).γ) η επεξεργασία είναι απαραίτητη για τη συμμόρφωση με έννομη υποχρέωση του



υπεύθυνου επεξεργασίας, δ), ε) η επεξεργασία είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση καθήκοντος που εκτελείται προς το δημόσιο συμφέρον ή κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στον υπεύθυνο επεξεργασίας, στ)...»

Άρθρο 9 (Επεξεργασία ειδικών κατηγοριών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα) «1. Απαγορεύεται η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που αποκαλύπτουν τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις ή τη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση...»

Άρθρο 86 (Επεξεργασία και πρόσβαση του κοινού σε επίσημα έγγραφα) «Τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα σε επίσημα έγγραφα που κατέχει δημόσια αρχή ή δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας για την εκπλήρωση καθήκοντος που εκτελείται προς το δημόσιο συμφέρον μπορούν να κοινοποιούνται από την εν λόγω αρχή ή φορέα σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης ή του κράτους μέλους στο οποίο υπόκειται η δημόσια αρχή ή ο φορέας, προκειμένου να συμβιβάζεται η πρόσβαση του κοινού σε επίσημα έγγραφα με το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δυνάμει του παρόντος κανονισμού».

4. Στα άρθρα 5, 26 και 42 του ν.4624/2019 «"Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα", μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού ΕΕ 679/2016 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την

προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις» (Α'137), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: Άρθρο 5 (Νομική βάση επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από δημόσιους φορείς) «Οι δημόσιοι φορείς επιτρέπεται να επεξεργάζονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όταν η επεξεργασία είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση καθήκοντος που εκτελείται προς το δημόσιο συμφέρον ή κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στον υπεύθυνο επεξεργασίας».

Άρθρο 26 (Διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από δημόσιους φορείς) «2. Οι δημόσιοι φορείς επιτρέπεται να διαβιβάζουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα σε ιδιωτικούς φορείς εφόσον:

α) η διαβίβαση είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων του φορέα που διαβιβάζει και πληρούνται περαιτέρω και οι προϋποθέσεις του άρθρου 24·

β) ο τρίτος στον οποίο διαβιβάζονται έχει έννομο συμφέρον να είναι σε γνώση της διαβίβασης και το υποκείμενο των δεδομένων δεν έχει έννομο συμφέρον να μην διαβιβασθούν τα δεδομένα που το αφορούν· ή...»

Άρθρο 42 (Πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα)

«1. Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από



φορείς του δημοσίου τομέα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του ανωτέρω Κώδικα, καθώς και των λοιπών διατάξεων που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από τον εκάστοτε φορέα ή αρχή ή υπηρεσία παραμένει ανεπηρέαστη, όταν περιεχόμενο των εγγράφων αυτών αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. 2. ...»

5. Στο άρθρο 1 του π.δ. 215/2006 «Κανονισμός Οργάνωσης-Λειτουργίας της Υπηρεσίας Εξωτερικής Φρούρησης Καταστημάτων Κράτησης» (Α'217), το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 49 παρ.9 του ν. 2721/1999, προβλέπεται ότι: Άρθρο 1 (Σκοπός και αποστολή) «1.2. Η Υπηρεσία αυτή αποτελεί ιδιαίτερο ένστολο και ένοπλο σώμα, λειτουργεί με τους δικούς της κανονισμούς και για το προσωπικό της εφαρμόζονται οι διατάξεις που αφορούν τους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους, σε συνδυασμό με τις διατάξεις και ρυθμίσεις που αφορούν το φυλακτικό προσωπικό των Καταστημάτων Κράτησης και του παρόντος Κανονισμού...»

6. Στα άρθρα 23 και 31 του «Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ.», ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 (Α'26), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 23 (Προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου) «1. Το προσωπικό μητρώο συγκροτείται μετά το διορισμό του υπαλλήλου και περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία

τα οποία προσδιορίζουν την ατομική, οικογενειακή, περιουσιακή και υπηρεσιακή του κατάσταση σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο.2...4. Η αρμόδια υπηρεσία προσωπικού υποχρεούται να τηρεί, να φυλάσσει και να ενημερώνει το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου, σύμφωνα με τις διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων...» Άρθρο 31 (Άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή) «1. Μετά από άδεια ο υπάλληλος μπορεί να ασκεί ιδιωτικό έργο ή εργασία με αμοιβή, εφόσον συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας του. 2. Η άδεια χορηγείται για συγκεκριμένο έργο ή εργασία μετά από σύμφωνη αιτιολογημένη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου και μπορεί να ανακαλείται με τον ίδιο τρόπο. Η άδεια στους υπαλλήλους του Δημοσίου χορηγείται από τον οικείο υπουργό ...3...».

7. Στα άρθρα 1 και 4 του π.δ/τος 178/2004 «Τρόπος τήρησης - ενημέρωσης του προσωπικού μητρώου δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων ν.π.δ.δ.» (Α'154), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 6 του άρθρου 23 του προισχύσαντος υπαλληλικού κώδικα (ν. 2683/1999), ορίζεται ότι: Άρθρο 1(Προσωπικό Μητρώο του υπαλλήλου) «1...4. Κάθε στοιχείο που αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση και δραστηριότητα του υπαλλήλου κοινοποιείται υποχρεωτικά στην αρμόδια για την τήρηση του προσωπικού μητρώου υπηρεσία, προκειμένου να τεθεί στο προσωπικό του



μητρώο, καθώς και στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο.»

Άρθρο 4 (Τήρηση και ενημέρωση των στοιχείων του προσωπικού μητρώου) «1.2. Ο προϊστάμενος της οικείας υπηρεσίας προσωπικού είναι υπεύθυνος για την τήρηση, ασφαλή φύλαξη και ενημέρωση όλων των στοιχείων που συγκροτούν το προσωπικό μητρώο, όπως επίσης και για τη διαβίβαση των στοιχείων αυτών, όταν αυτό επιβάλλεται από ειδικές διατάξεις νόμων, αφού προηγουμένως ενημερώσει σχετικά τον υπάλληλο, λαμβάνοντας όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση του απορρήτου του περιεχομένου αυτού. Ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας, ο προϊστάμενος της υπηρεσίας προσωπικού μπορεί να ορίζει για την εκτέλεση των ανωτέρω καθηκόντων υπαλλήλους που υπηρετούν στην οργανική μονάδα, στην οποία αυτός προϊσταται ή στις υποκείμενες σε αυτήν μονάδες.3. Κάθε υπάλληλος δικαιούται να λαμβάνει γνώση του προσωπικού του μητρώου. 4. Πέραν των οριζόμενων στις προηγούμενες παραγράφους 2 και 3 και με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 5 του άρθρου 23 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που κυρώθηκε με το Ν.2683/1999, αποκλείεται η γνώση και πρόσβαση οιασδήποτε τρίτου στο περιεχόμενο των στοιχείων του προσωπικού μητρώου. 5. Τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου καταχωρούνται και υπόκεινται σε επεξεργασία με ηλεκτρονικό τρόπο. Κατά την καταχώρηση και επεξεργασία λαμβάνονται

όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να αποκλείεται: (α) η πρόσβαση οιασδήποτε τρίτου σε αυτά, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στην προηγούμενη παράγραφο 4 του παρόντος άρθρου και (β) η αλλοίωση, καταστροφή, απώλεια των στοιχείων που τηρούνται ηλεκτρονικά. 6. Η τήρηση και επεξεργασία των στοιχείων του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, καθώς και οι υποχρεώσεις των υπεύθυνων για την τήρηση αυτού, διέπονται συμπληρωματικά από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».

### Ερμηνεία των διατάξεων

Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, και από την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

8. Με το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναγνωρίζεται σε κάθε ενδιαφερόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο το ατομικό δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που θέτει, αλλά και την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 3 αυτού. Το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται στις διατάξεις των άρθρων 5Α παρ.1, και 10 παρ.3 του Συντάγματος και αποτελεί συνέχεια και συνέπεια του γενικότερου δικαιώματος στην



πληροφόρηση, απαραίτητης προϋπόθεσης για την αποτελεσματική άσκηση των λεγόμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων (δικαίωμα αναφοράς, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και δικαίωμα δικαστικής προστασίας) [ΣτΕ 2125/2020, ΝΣΚ 278/2017]. Η άσκηση του ανωτέρω δικαιώματος, είτε με τη μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας είτε με χορήγηση αντιγράφου αυτού, αντιστοιχεί σε αυτοτελή υποχρέωση της διοικητικής αρχής να αποφαίνεται, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, επί αιτημάτων πολιτών για παροχή πληροφοριών και να επιτρέπει την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σε όσους έχουν υποβάλει γραπτό αίτημα. Η άρνησή της να το ικανοποιήσει, όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις άσκησής του, ή προκειμένου να αποτρέψει τη δυσχέραση της έρευνας των αρχών για την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης, πρέπει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη (ΣτΕ 1214/2000, 205/2000, Ολ ΝΣΚ 727/2001, ΝΣΚ 189/2015, ΝΣΚ 190/2015, 400, ΝΣΚ 243/2000), διότι έχει εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο (Ολ. ΣτΕ 94/2013, ΣτΕ 2125/2020, ΣτΕ 1648/2019). Η ανωτέρω ρύθμιση αποβλέπει προεχόντως στη λειτουργική αποτελεσματικότητα της Διοίκησης και την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών (Ολ.ΣτΕ 3004/2010).

9. Η ως άνω διάταξη αναφέρεται τόσο στην έννοια των διοικητικών εγγράφων στα οποία ζητείται πρόσβαση (ενδεικτικά:

ΣτΕ 3855/2010, ολ ΝΣΚ 354/2006, ΝΣΚ 63/2008, ΝΣΚ 111/2020, ΝΣΚ 58/2019, ΝΣΚ 70/2017, ΝΣΚ 278/2017), όσο και στις προϋποθέσεις άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, με βασική την προϋπόθεση του «ευλόγου ενδιαφέροντος» του αιτούντος την πρόσβαση, το οποίο προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης αυτού, συνδεδεμένης με το περιεχόμενο του αιτηθέντος διοικητικού εγγράφου και δεν απαιτείται η απόδειξη «εννόμου συμφέροντος» ή «ειδικού εννόμου συμφέροντος» στο πρόσωπο του αιτούντος, αναγκαία προϋπόθεση για την πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στη δημόσια υπηρεσία (ενδεικτικώς: Ολ ΣτΕ 94/2013, ΣτΕ 3130,1214/ 2000, 841/1997, ΝΣΚ Ολ 63/2008, 354/2006, ΝΣΚ 92/2005, ΑΠΔΠΧ 6/2013).

10. Ο Γενικός Κανονισμός 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016 (ΓΚΠΔ), έχει ως αντικείμενο την προστασία αφενός του δικαιώματος των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και αφετέρου του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων αυτών και της πρόσβασης κάθε ενδιαφερόμενου σ' αυτά. Στο προοίμιο του ΓΚΠΔ αναφέρεται ότι το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν είναι απόλυτο δικαίωμα, πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με τη λειτουργία του στην κοινωνία και να σταθμίζεται με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα,





σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Ο ΓΚΠΔ ισχύει ενιαία και άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη δημοσίευσή του, την 25-05-2018, στην εφημερίδα της Ε.Ε.. (ΑΠ 662/2020, 93/2017).

11. Με τις διατάξεις του ΓΚΠΔ καθορίζονται λεπτομερώς οι απαιτήσεις για τη συλλογή και τη διαχείριση προσωπικών δεδομένων από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και θεσπίζεται η προστασία των φυσικών προσώπων έναντι αυτής της επεξεργασίας, παράλληλα με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων, με σκοπό τη συμπόρευση και το συμβιβασμό των δύο δικαιωμάτων και επιπλέον την αναγκαιότητα της στάθμισής τους, ορίζοντας για την εποπτεία της εφαρμογής των διατάξεών του, ως αρμόδια, τη συνταγματικά κατοχυρωμένη και συσταθείσα με τον ν. 2472/1997, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ). Την ευθύνη τήρησης του Κανονισμού φέρει ο Υπεύθυνος επεξεργασίας, ο οποίος επιβαρύνεται με το πρόσθετο καθήκον να αποδεικνύει από μόνος του τη συμμόρφωσή του με τις αρχές του ΓΚΠΔ, προς το υποκείμενο των δεδομένων και ενώπιον της εποπτικής Αρχής, αφού πλέον δεν προβλέπεται σύστημα αδειοδότησης από την ΑΠΔΠΧ για τα δεδομένα ειδικών κατηγοριών (ευαίσθητα), όπως προβλεπόταν υπό την ισχύ του προηγούμενου ν.2472/1997 (ΑΠΔΠΧ 5/2021, 17/2021, 52/2018).

12. Ειδικότερα, κατά τις διατάξεις του άρθρου 6 του Κανονισμού, η επεξεργασία των

προσωπικών δεδομένων με τη μορφή της διαβίβασης ή ανακοίνωσης δεδομένων σε τρίτο, είναι σύννομη, όταν ισχύει τουλάχιστον μία από τις προβλεπόμενες στη διάταξη αυτή προϋποθέσεις, όπως στην περίπτωση κατά την οποία η επεξεργασία είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση του υπεύθυνου επεξεργασίας με έννομη υποχρέωση αυτού (ΝΣΚ Ολ 63/2008, ΝΣΚ 50/2021, 7/2019). Τέτοια υποχρέωση του υπεύθυνου επεξεργασίας προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ (ν.2690/1999) για το δικαίωμα (και αντίστοιχη αξίωση) πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, υπό τις προϋποθέσεις που η εν λόγω διάταξη θέτει. Επιπλέον, απαιτείται σε κάθε περίπτωση, πριν την επεξεργασία των δεδομένων, η ενημέρωση του υποκειμένου αυτών για το σκοπό της επεξεργασίας (ΣΤΕ 1847/2017, 763/2010, ΝΣΚ 7/2020, 130/2020 ατομ.).

13. Ως προς το ζήτημα της κοινοποίησης από τη διοικητική αρχή σε τρίτο επίσημων εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα, ο ΓΚΠΔ προβλέπει στο άρθρο του 86 ότι μπορούν να κοινοποιούνται σύμφωνα είτε με το δίκαιο της Ένωσης, είτε με το εθνικό δίκαιο του μέλους όπου υπόκειται η Δημόσια Αρχή, κατά τρόπο ώστε να συμβιβάζεται η προστασία των προσωπικών δεδομένων με το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού σε επίσημα έγγραφα, αφού τα ανωτέρω δύο συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα είναι τυπικά ισοδύναμα και δεν υφίσταται μεταξύ τους ιεραρχική σχέση. Πρέπει λοιπόν, κατά την άσκησή τους να εναρμονίζονται και να συμβιβάζονται, η τυχόν δε σύγκρουσή



τους να αίρεται με βάση την αρχή της πρακτικής εναρμόνισης (ΣτΕ 1792/2011, ΝΣΚ 112/2022, 50/2021, 111/2020, 7/2020, ΑΠΔΠΧ 33/2009).

14. Με το ν.4624/2019 λήφθηκαν μέτρα εφαρμογής του παραπάνω Κανονισμού στην ελληνική έννομη τάξη, ενσωματώθηκε η Οδηγία (ΕΕ) 2016/680, καταργήθηκε ο ν. 2472/1997 (πλην ορισμένων διατάξεών του, όπως του άρθρου 2, ρητά αναφερομένων στο άρθρο 84 του νόμου αυτού), και αντικαταστάθηκε το νομοθετικό πλαίσιο που ρύθμιζε τη συγκρότηση και λειτουργία της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ).

Στις διατάξεις των άρθρων 5 και 26 του ανωτέρω νόμου προβλέπονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι επιτρεπτή από το Δημόσιο Φορέα η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων και η διαβίβασή τους σε ιδιώτη, οι οποίες ταυτίζονται με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του ΓΚΠΔ, με την πρόσθετη προϋπόθεση ότι ο τρίτος στον οποίο διαβιβάζονται τα δεδομένα έχει έννομο συμφέρον να λάβει γνώση αυτών, το δε υποκείμενο των δεδομένων γνωρίζει τη διαβίβαση και δεν έχει έννομο συμφέρον στη μη διαβίβασή τους. Τέλος, με το άρθρο 42 του νόμου αυτού γίνεται ευθεία παραπομπή στις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) όταν πρόκειται για την χορήγηση εγγράφων που συντάσσονται ή φυλάσσονται από Φορείς του Δημοσίου Τομέα και περιλαμβάνουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η διάταξη

πρ.ΟΤΑ ση

του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, συνεχίζει να αποτελεί την κεντρική διάταξη του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, όταν περιεχόμενό τους αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, χωρίς όμως η εφαρμογή του να αποκλείει την εφαρμογή των συναφών διατάξεων του Γενικού Κανονισμού, με τις οποίες προστατεύεται η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων και των ειδικών κατηγοριών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ευαίσθητα δεδομένα). Αντίθετη εκδοχή θα επέτρεπε στον εθνικό νομοθέτη, με τον ν.4264/2019, να περιορίσει ή να ανατρέψει το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το οποίο προστατεύεται με τις διατάξεις του ΓΚΠΔ, ο οποίος ως ευρωπαϊκό νομοθέτημα υπερισχύει εθνικού νόμου μη συμβατού με τις διατάξεις του (ΝΣΚ 112/2022, ΝΣΚ 50/2021).

15. Ενόψει των ανωτέρω, υπό την ισχύ του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων 2016/679, για τη χορήγηση σε τρίτους ενδιαφερόμενους διοικητικών εγγράφων που περιλαμβάνουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, εφαρμόζεται σε πρώτο στάδιο το άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ και εάν η εξεταζόμενη περίπτωση εμπίπτει στις απαγορεύσεις του ως άνω άρθρου(παράγραφος 3), παρέλκει η εφαρμογή των διατάξεων του ΓΚΠΔ, ενώ σε αντίθετη περίπτωση πεδίο εφαρμογής έχουν οι διατάξεις του ΓΚΠΔ προς διερεύνηση της δυνατότητας χορήγησης ή μη αντιγράφου του αιτούμενου εγγράφου που αφορά σε

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023



δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (απλά ή ειδικών κατηγοριών δεδομένα) και περαιτέρω των προϋποθέσεων χορήγησής τους και της νομιμότητας της επεξεργασίας τους (ΝΣΚ 112/2022, 50/2021, 111/2020, 7/2020). Εξάλλου, και υπό την ισχύ του ν.2472/1997, ως προς το ζήτημα της παράλληλης εφαρμογής αυτού και του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ γινόταν δεκτό από το ΝΣΚ ότι τα δύο νομοθετήματα ρυθμίζουν διαφορετικά πεδία και αποβλέπουν σε διαφορετικούς στόχους, πλην σε ορισμένα σημεία επικαλύπτονται και η μια ρύθμιση δεν εξοστρακίζει την άλλη παρά μόνο όταν δεν υπάρχει δυνατότητα σύγκλησης. Ειδικότερα γινόταν δεκτό ότι, εάν η συγκεκριμένη περίπτωση ενέπιπτε στις απαγορεύσεις του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, τότε δεν είχε εφαρμογή ο ν.2472/1997, ενώ αντίθετα ο τελευταίος είχε εφαρμογή, εάν η εξεταζόμενη περίπτωση δεν ενέπιπτε στις απαγορεύσεις χορήγησης εγγράφων, με υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάσει το αίτημα χορήγησης αντιγράφου διοικητικού εγγράφου με βάση την αρχή της αναλογικότητας (ενδεικτικά: ΝΣΚ Ολ 63/2008, ΝΣΚ 70/2017, 189,190/2015, 209/2005).

16. Περαιτέρω, όσον αφορά την άδεια άσκησης ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή, που εκδίδεται από τον αρμόδιο υπουργό και χορηγείται σε υπάλληλο του Δημοσίου, κατόπιν αίτησής του και υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 31 του Υ.Κ., αποτελεί διοικητικό έγγραφο, κατά την έννοια του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ (ν. 2690/1999) και ως εκ τούτου, κατ' αρχήν,

πρ.ΟΤΑ ση

είναι επιτρεπτή η χορήγηση αντιγράφου αυτής στον τρίτο που θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον. Εξάλλου, η εν λόγω άδεια, ως στοιχείο της δραστηριότητας του υπαλλήλου, περιλαμβάνεται μαζί με όλα τα στοιχεία που προσδιορίζουν την ατομική, οικογενειακή, περιουσιακή και υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, στο «προσωπικό του μητρώο» ( άρθρο 23 Υ.Κ.) και συνιστά δεδομένο προσωπικού χαρακτήρα (πρβλ ΝΣΚ 310/2016).

17. Η τήρηση του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, συνιστά υποχρέωση της Υπηρεσίας Προσωπικού, καθώς βάσει αυτού ενεργούνται όλες οι υπηρεσιακές μεταβολές του. Ο τρόπος τήρησης και ενημέρωσης του προσωπικού μητρώου των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων νπδδ ρυθμίζεται με τις διατάξεις του π.δ/τος 178/2004. Από τις ίδιες διατάξεις ρυθμίζεται, συνακόλουθα, και το προσωπικό μητρώο του προσωπικού της Υπηρεσίας Εξωτερικής Φρούρησης Καταστημάτων Κράτησης, στο οποίο προσωπικό εφαρμόζονται οι διατάξεις που αφορούν τους δημοσίους πολιτικούς υπαλλήλους, σύμφωνα με τη σχετική πρόβλεψη του άρθρου 1 παρ.2 του π.δ/τος 215/2006. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 4 του π.δ.178/2004, στο προσωπικό μητρώο των δημοσίων υπαλλήλων τίθενται και φυλάσσονται, με την ευθύνη του Προϊσταμένου της οικείας υπηρεσίας προσωπικού, στοιχεία που αφορούν, μεταξύ άλλων, στην δραστηριότητα του υπαλλήλου. Ο ανωτέρω Προϊστάμενος, ο οποίος έχει την ιδιότητα του

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023



υπευθύνου επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 2472/1997, καθώς το προσωπικό μητρώο συνιστά αρχείο, οφείλει να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για κάθε στοιχείο που τίθεται στο προσωπικό του μητρώο και η ίδια υποχρέωσή του υφίσταται σε περίπτωση διαβίβασης στοιχείων του προσωπικού μητρώου σε άλλη υπηρεσία ή τρίτο (ΑΠΔΠΧ 60/2008).

18. Η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 4 του π.δ/τος 178/2004 αποκλείει τη γνώση και πρόσβαση οποιουδήποτε τρίτου στο περιεχόμενο των στοιχείων του προσωπικού μητρώου, ερχόμενη φαινομενικά μόνο και όχι πραγματικά σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 5 του ΚΔιΔιαδ.(ν. 2690/1999) για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και τις διατάξεις του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων. Πλην, καθ' ερμηνεία της διάταξης αυτής, σε συνδυασμό με τις αμέσως επόμενες διατάξεις των παραγράφων 5 και 6 του ίδιου άρθρου, συνάγεται ότι ο αναφερόμενος «αποκλεισμός» του τρίτου από την πρόσβαση στα στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου σχετίζεται και αφορά μόνο στην καταχώρηση και επεξεργασία των στοιχείων του μητρώου που τηρούνται ηλεκτρονικά, με σκοπό την προστασία και διαφύλαξη αυτών από αλλοίωση, καταστροφή και απώλεια, η δε τήρηση και επεξεργασία των στοιχείων αυτών, όπως ρητά ορίζεται, διέπονται συμπληρωματικά από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για την επεξεργασία

δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Εξάλλου, το ΝΣΚ, κατ' εφαρμογή των ομοίως περιεχομένου διατάξεων του άρθρου 23 του προΐσχύσαντος Υ.Κ. (ν.2683/1999) και του άρθρου 4 του π.δ/τος 178/2004, έχει δεχθεί (ΝΣΚ Ολ 63/2008, ΝΣΚ 310/2016, 165/2008 και 589/2005) ότι οι ανωτέρω διατάξεις δεν καθιερώνουν απόλυτο απόρρητο, κατά την έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του ν.2690/1999, ώστε να αποκλείεται το δικαίωμα γνώσεως των στοιχείων του προσωπικού μητρώου απολύτως σε κάθε περίπτωση από κάθε ενδιαφερόμενο ή έχοντα έννομο συμφέρον, και το οποίο δεν μπορεί να καμφθεί σε καμιά περίπτωση, πλην των αναφερομένων στη διάταξη αυτή. Περαιτέρω έχει δεχθεί ότι, επειδή τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων αποτελούν συνάμα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 του ν.2472/1997, ο νομοθέτης δεν θέλησε να αποκλείσει την πρόσβαση στα στοιχεία αυτά του τρίτου στις περιπτώσεις που ο τρίτος δύναται, σύμφωνα με το ν.2472/1997, να λάβει γνώση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα άλλου προσώπου. Ίδια ερμηνεία της επίμαχης διάταξης ενδείκνυται να γίνει και υπό την ισχύ του ΓΚΠΔ, οι διατάξεις του οποίου εφαρμόζονται συμπληρωματικά, κατά την διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 4 του πδ 178/2004, για την τήρηση και επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που περιλαμβάνονται στα στοιχεία που τηρούνται στο προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου. Διαφορετική ερμηνεία της ανωτέρω διάταξης θα προσέκρουε στο



συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της πρόσβασης κάθε ενδιαφερομένου στα διοικητικά έγγραφα.

19. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι στην υπό κρίση περίπτωση ο Προϊστάμενος της Υπηρεσίας προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου (Ε.Α.), ως υπεύθυνος επεξεργασίας του μητρώου και των στοιχείων που περιέχονται σ' αυτό, υποχρεούται, κατ' αρχήν, να πληροφορήσει την ενδιαφερόμενη αιτούσα (Ε.Π.) για την έκδοση ή μη άδειας ιδιωτικού έργου ή εργασίας υπέρ του υπαλλήλου, καθώς συντρέχουν οι προϋποθέσεις ικανοποίησης του δικαιώματος γνώσης απ' αυτήν της έκδοσης ή μη του συγκεκριμένου διοικητικού εγγράφου, αφού υπέβαλε γραπτό αίτημα, προσδιόρισε με σαφήνεια το αιτηθέν έγγραφο, και θεμελιώνει εκτός από εύλογο ενδιαφέρον και ειδικό έννομο συμφέρον να λάβει γνώση αυτού, διότι συντρέχει στο πρόσωπό της όχι μόνο η ιδιότητα του πολίτη, αλλά και αυτή της κατηγορουμένης, καθώς έχει παραπεμφθεί με την κατηγορία της συκοφαντικής δυσφήμισης σε βάρος του Ε.Α..

20. Σε περίπτωση έκδοσης άδειας ιδιωτικού έργου ή εργασίας του υπαλλήλου, αυτή περιλαμβάνει προδήλως απλά δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και δεν εμπίπτει στις απαγορεύσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του ΚΔΔ. Ως εκ τούτου, για την χορήγηση αντιγράφου της, εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του ΓΚΠΔ, κατά τις οποίες η επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού

χαρακτήρα με τη μορφή της διαβίβασης ή ανακοίνωσης δεδομένων σε τρίτο είναι σύνομη και όταν είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση του υπεύθυνου επεξεργασίας με έννομη υποχρέωσή του. Τέτοια περίπτωση συνιστά και η εξεταζόμενη κατά την οποία ο υπεύθυνος επεξεργασίας, Προϊστάμενος της Υπηρεσίας προσωπικού μητρώου, υποχρεούται, εκτός από την πληροφόρηση της αιτούσας για την έκδοση της άδειας εργασίας του υπαλλήλου, να της χορηγήσει και αντίγραφο αυτής, αφού προηγηθεί σχετική ενημέρωση του υπαλλήλου, ως υποκειμένου των προσωπικών δεδομένων που η εν λόγω άδεια περιλαμβάνει.

21. Η χορήγηση του αντιγράφου του αιτηθέντος εγγράφου, στην προκειμένη περίπτωση αφενός συνιστά πλήρη ικανοποίηση του δικαιώματος της ενδιαφερόμενης αιτούσας για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, αφετέρου είναι αναγκαία για την αποτελεσματική άσκηση του κατοχυρωμένου στα άρθρα 20 παρ.1 του Συντάγματος και 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ δικαιώματός της για δικαστική προστασία, αφού το επίμαχο έγγραφο (άδεια εργασίας) δεν περιλαμβάνεται στα «αναγνωστέα έγγραφα» του κλητηρίου θεσπίσματος, το ανωτέρω δε δικαίωμα δικαστικής προστασίας της αιτούσας υπερτερεί του δικαιώματος του υποκειμένου για προστασία των δεδομένων του προσωπικού χαρακτήρα.

22. Επειδή η άδεια εργασίας περιλαμβάνει



προσωπικά δεδομένα του υπαλλήλου που αφορά, η χορήγηση αντιγράφου της είναι επιτρεπτή μόνο για την ικανοποίηση του επικαλούμενου εννόμου συμφέροντος της ενδιαφερόμενης αιτούσας για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας της, και ως εκ τούτου είναι απαραίτητη η δέσμευσή της για την χρησιμοποίησή του μόνο για τον ανωτέρω σκοπό στην συγκεκριμένη ποινική δίκη.

### Απάντηση

23. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, βάσει του δοθέντος πραγματικού του ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής: Η υπηρεσία υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβληθέν αίτημα της ενδιαφερόμενης αιτούσας (Ε.Π.), πληροφορώντας την, κατ' αρχήν, για την έκδοση ή μη άδειας για άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας του υπαλλήλου (Ε.Α.), και σε καταφατική περίπτωση, να χορηγήσει σ' αυτήν αντίγραφο της άδειας προς πλήρη ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και με σκοπό την αποτελεσματική προστασία του δικαιώματος δικαστικής προστασίας της αιτούσας, με προηγούμενη ενημέρωση του υποκειμένου των δεδομένων αυτών και δέσμευση της αιτούσας για χρησιμοποίηση του εγγράφου αποκλειστικά στην εκκρεμή ποινική δίκη.

### Β. Παράδοση αγαθών από Δήμους C-612/21

#### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Δεν συνιστά παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών υποκείμενη σε φόρο προστιθέμενης αξίας η εκ μέρους ενός δήμου παράδοση και εγκατάσταση, μέσω μιας επιχείρησης, συστημάτων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προς όφελος των κατοίκων του που είναι ιδιοκτήτες ακινήτων και έχουν εκδηλώσει την επιθυμία να εξοπλιστούν με τα εν λόγω συστήματα, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν αποσκοπεί στην άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα και συνεπάγεται, εκ μέρους των κατοίκων, απλώς και μόνον πληρωμή καλύπτουσα κατ' ανώτατο όριο το ένα τέταρτο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, δεδομένου ότι το υπολειπόμενο ποσό χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους.

#### Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, του άρθρου 9, παράγραφος 1, του άρθρου 13, παράγραφος 1, και του άρθρου 73 της οδηγίας 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ 2006, L 347, σ. 1).





2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Gmina O. (Δήμου Ο.), ο οποίος βρίσκεται στην Πολωνία, και του Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (διευθυντή της εθνικής υπηρεσίας πληροφοριών του δημοσίου ταμείου, Πολωνία) με αντικείμενο φορολογική ερμηνευτική απόφαση απευθυνόμενη στον εν λόγω δήμο ως προς την υπαγωγή του στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) για πράξεις συνιστάμενες στη σύναψη συμβάσεων με ορισμένους από τους κατοίκους του για την εγκατάσταση συστημάτων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (στο εξής: συστήματα ΑΠΕ) επί των ακινήτων τους έναντι χρηματικής αντιπαροχής εκ μέρους των κατοίκων.

#### Το νομικό πλαίσιο

##### *Το δίκαιο της Ένωσης*

3 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/112 προβλέπει τα εξής:

«Στον ΦΠΑ υπόκεινται οι ακόλουθες πράξεις:

α) Οι παραδόσεις αγαθών που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο έδαφος ενός κράτους μέλους από υποκείμενο στον φόρο που ενεργεί με την ιδιότητα αυτή,

[...]

γ) οι παροχές υπηρεσιών, που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο έδαφος ενός κράτους μέλους από υποκείμενο στον φόρο που ενεργεί με την ιδιότητά του αυτή,

[...].»

4 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Νοείται ως “υποκείμενος στον φόρο” οποιοσδήποτε ασκεί, κατά τρόπο ανεξάρτητο και σε οποιονδήποτε τόπο, οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα αποτελέσματα της δραστηριότητας αυτής.

Ως “οικονομική δραστηριότητα” θεωρείται κάθε δραστηριότητα του παραγωγού, του εμπόρου ή του παρέχοντος υπηρεσίες, περιλαμβανομένων και των δραστηριοτήτων εξόρυξης, των αγροτικών δραστηριοτήτων καθώς και των δραστηριοτήτων των ελεύθερων επαγγελματιών. Ως οικονομική δραστηριότητα θεωρείται, επίσης, η εκμετάλλευση ενσώματου ή άυλου αγαθού, με σκοπό ιδίως την άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα.»

5 Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη, οι περιφέρειες, οι νομοί, οι δήμοι και κοινότητες και οι λοιποί οργανισμοί δημοσίου δικαίου δεν θεωρούνται ως υποκείμενοι στον φόρο για τις δραστηριότητες ή πράξεις, τις οποίες πραγματοποιούν ως δημόσια εξουσία, έστω και αν, για τις δραστηριότητες ή πράξεις αυτές, εισπράττουν δικαιώματα, τέλη, εισφορές ή άλλες επιβαρύνσεις.

Εντούτοις, όταν πραγματοποιούν τέτοιες δραστηριότητες ή πράξεις, πρέπει να θεωρούνται υποκείμενοι στον φόρο για τις δραστηριότητες ή πράξεις αυτές εφόσον η μη υπαγωγή τους στον φόρο θα οδηγούσε σε σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Σε κάθε περίπτωση, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου θεωρούνται υποκείμενοι στον φόρο,



ιδίως για τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι και εφόσον οι πράξεις αυτές δεν είναι αμελητέες.»

6 Το άρθρο 73 της οδηγίας 2006/112 έχει ως εξής:

«Για τις παραδόσεις αγαθών και τις παροχές υπηρεσιών, εκτός αυτών που αναφέρονται στα άρθρα 74 έως 77, η βάση επιβολής του φόρου περιλαμβάνει οτιδήποτε αποτελεί την αντιπαροχή, την οποία έλαβε ή πρόκειται να λάβει για τις πράξεις αυτές ο προμηθευτής ή ο παρέχων τις υπηρεσίες από τον αποκτώντα, τον λήπτη ή τρίτο πρόσωπο, περιλαμβανομένων των επιδοτήσεων που συνδέονται άμεσα με την τιμή των πράξεων αυτών.»

#### *Το πολωνικό δίκαιο*

7 Ο ustawa o podatku od towarów i usług (νόμος περί του φόρου επί των αγαθών και υπηρεσιών), της 11ης Μαρτίου 2004 (Dz. U. του 2004, αριθ. 54, θέση 535), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, αποσκοπεί στη μεταφορά της οδηγίας 2006/112 στο πολωνικό δίκαιο.

8 Το άρθρο 29a, παράγραφος 1, του νόμου αυτού, που αφορά τη βάση επιβολής του φόρου, ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των παραγράφων 2, 3 και 5, των άρθρων 30a έως 30c, των άρθρων 32, 119 και 120, παράγραφοι 4 και 5, η βάση επιβολής του φόρου περιλαμβάνει οτιδήποτε αποτελεί την αντιπαροχή την οποία έλαβε ή πρόκειται να λάβει, στο πλαίσιο της πώλησης, ο προμηθευτής ή ο παρέχων τις υπηρεσίες εκ μέρους του αποκτώντος, του λήπτη ή τρίτου προσώπου,

συμπεριλαμβανομένων των επιχορηγήσεων, των επιδοτήσεων και άλλων παρόμοιων συμπληρωματικών καταβολών οι οποίες εισπράττονται από τον προμηθευτή ή τον παρέχοντα τις υπηρεσίες και έχουν άμεσο αντίκτυπο στην τιμή των αγαθών που παραδόθηκαν ή των υπηρεσιών που παρασχέθηκαν από τον υποκείμενο στον φόρο.»

9 Το άρθρο 400a, παράγραφος 1, του ustawa Prawo ochrony środowiska (νόμου περί προστασίας του περιβάλλοντος), της 27ης Απριλίου 2001 (Dz. U. του 2001, αριθ. 62, θέση 627), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, προβλέπει τα εξής:

«Η χρηματοδότηση της προστασίας του περιβάλλοντος και της διαχείρισης των υδάτων περιλαμβάνει:

[...]

21. έργα που αφορούν την προστασία του αέρα·

22. την προώθηση της χρήσης τοπικών ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και τη δημιουργία φορέων ενέργειας πιο φιλικών προς το περιβάλλον·

[...].»

10 Το άρθρο 403, παράγραφος 2, του νόμου αυτού ορίζει τα ακόλουθα:

«Στα καθήκοντα των δήμων περιλαμβάνεται η υποχρέωσή τους να χρηματοδοτούν την προστασία του περιβάλλοντος εντός του πλαισίου που ορίζεται στο άρθρο 400a, παράγραφος 1, σημεία 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21 έως 25, 29, 31, 32 και 38 έως 42 καταβάλλοντας ποσό τουλάχιστον ίσο με τα έσοδα από τα



τέλη και τα πρόστιμα τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 402, παράγραφοι 4, 5 και 6, και εγγράφονται ως έσοδα στους προϋπολογισμούς των δήμων, μείον το πλεόνασμα που τυχόν προκύπτει από τέτοια έσοδα και μεταφέρεται στα περιφερειακά ταμεία [...].».

#### Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Ο Δήμος Ο., ο οποίος διαθέτει αριθμό μητρώου ΦΠΑ στην Πολωνία, συνήψε με έναν αστικό δήμο και δύο άλλους δήμους, που επίσης βρίσκονται στην Πολωνία, συμφωνία συνεργασίας για την υλοποίηση έργου εγκατάστασης συστημάτων ΑΠΕ στους τέσσερις αυτούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (στο εξής: έργο).

12 Το έργο εντάσσεται στο πλαίσιο του περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος της οικείας διοικητικής περιφέρειας για την περίοδο 2014-2020 και έχει ως σκοπό να καταστήσει δυνατή τη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Ο αστικός δήμος, ως επικεφαλής του έργου, συνήψε, εξ ονόματος των τεσσάρων ενδιαφερομένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμβαση με την εν λόγω περιφέρεια για τη χρηματοδότηση του έργου. Σύμφωνα με τη σύμβαση αυτή, ο επικεφαλής του έργου λαμβάνει τις επιδοτήσεις της οικείας περιφέρειας, οι οποίες καλύπτουν μέρος μόνον των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών, κατόπιν δε μεταβιβάζει στους λοιπούς δήμους με τους οποίους έχει συνάψει σύμβαση συνεργασίας το μερίδιο που τους

αναλογεί. Ο Δήμος Ο. λαμβάνει, στο μέτρο που τον αφορά, χρηματοδότηση ανερχόμενη στο 75 % του συνόλου των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών.

13 Κάθε συμβαλλόμενος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης εξοφλεί χωριστά την επιχείρηση που επελέγη μετά το πέρας της διαδικασίας διαγωνισμού, η δε επιχείρηση εκδίδει, συνεπώς, τιμολόγια ειδικώς για τη σύμβαση που αφορά κάθε έναν από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

14 Όσον αφορά το υπολειπόμενο μέρος με το οποίο επιβαρύνεται, κάθε συμβαλλόμενος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ελεύθερος να αποφασίζει τον τρόπο χρηματοδότησής του. Ο Δήμος Ο. αποφάσισε να λάβει από τους ιδιοκτήτες των ακινήτων που θα επωφεληθούν, κατόπιν αιτήσεώς τους, από τα συστήματα ΑΠΕ, εισφορά ανερχόμενη στο 25 % των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών, χωρίς ωστόσο η εισφορά αυτή να μπορεί να υπερβεί το συμβατικώς συμφωνηθέν ανώτατο ποσό. Εξάλλου, στην τυποποιημένη σύμβαση που συνήψε ο Δήμος Ο. με τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες ορίζεται ότι όλα τα εγκαταστημένα συστήματα ΑΠΕ θα παραμείνουν στην κυριότητα του δήμου κατά τη διάρκεια ισχύος του έργου, δηλαδή για περίοδο πέντε ετών από την ημερομηνία λήψης της τελευταίας πληρωμής την οποία θα λάβει ο δήμος στο πλαίσιο της επιστροφής του μεριδίου που του αναλογεί από τις επιδοτήσεις που κατέβαλε η οικεία περιφέρεια. Μετά το πέρας της περιόδου αυτής, η κυριότητα του συστήματος ΑΠΕ



μεταβιβάζεται στον ιδιοκτήτη του οικείου ακινήτου.

15 Στο πλαίσιο αυτό, ο Δήμος Ο. υπέβαλε στον διευθυντή της εθνικής υπηρεσίας πληροφοριών του δημοσίου ταμείου αίτηση για την έκδοση φορολογικής ερμηνευτικής απόφασης, προκειμένου να πληροφορηθεί αν η εισφορά που καταβλήθηκε από τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες και η επιδότηση που έλαβε ο δήμος από την οικεία περιφέρεια έπρεπε να απαλλαγούν από τον ΦΠΑ.

16 Με την από 7 Αυγούστου 2019 ερμηνευτική φορολογική απόφασή του, ο διευθυντής της εθνικής υπηρεσίας πληροφοριών του δημοσίου ταμείου έκρινε ότι ο Δήμος Ο. έπρεπε να χαρακτηριστεί ως «υποκείμενος στον ΦΠΑ» στο πλαίσιο των επίμαχων στην κύρια δίκη πράξεων.

17 Ο Δήμος Ο. προσέβαλε την εν λόγω ερμηνευτική φορολογική απόφαση ενώπιον του Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (διοικητικού δικαστηρίου της περιφέρειας της Βαρσοβίας, Πολωνία). Με απόφαση της 10ης Ιουλίου 2020, το δικαστήριο αυτό απέρριψε την προσφυγή, καθόσον έκρινε ότι ο εν λόγω δήμος ασκούσε, στο πλαίσιο των επίμαχων στην κύρια δίκη πράξεων, οικονομική δραστηριότητα και ότι η δραστηριότητα αυτή δεν ασκούνταν από τον Δήμο Ο. στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας.

18 Ο Δήμος Ο. άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης της 10ης Ιουλίου 2020 ενώπιον του Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Πολωνία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

19 Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τις συνέπειες που προκύπτουν όσον αφορά την ενδεχόμενη άσκηση οικονομικής δραστηριότητας εκ μέρους του Δήμου Ο. από το γεγονός ότι αυτός είναι συμβαλλόμενο μέρος στη σύμβαση που συνήφθη με την ανάδοχο επιχείρηση και προβαίνει στην εξόφληση των ποσών που οφείλονται στην εν λόγω επιχείρηση, από την οποία λαμβάνει τιμολόγιο εκδοθέν στο όνομά του. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, στην περίπτωση που υποτεθεί ότι ο Δήμος Ο. ασκεί πράγματι οικονομική δραστηριότητα, αν οι επίμαχες στην κύρια δίκη πράξεις διενεργούνται στο πλαίσιο καθεστώτος δημοσίου δικαίου. Τρίτον, σε περίπτωση που πρόκειται για οικονομική δραστηριότητα η οποία δεν ασκείται στο πλαίσιο ενός τέτοιου καθεστώτος, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τον προσδιορισμό της βάσης επιβολής του φόρου για τις πράξεις αυτές.

20 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν οι διατάξεις της οδηγίας [2006/112] και συγκεκριμένα το άρθρο 2, παράγραφος 1, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας την έννοια ότι δήμος (δημόσια αρχή) ενεργεί ως υποκείμενος στον ΦΠΑ όταν υλοποιεί έργο με στόχο την αύξηση του ποσοστού των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και στο



πλαίσιο αυτό δεσμεύεται, δυνάμει συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου την οποία συνάπτει με τους ιδιοκτήτες ακινήτων, να κατασκευάσει και να εγκαταστήσει συστήματα [ΑΠΕ] στα ακίνητά τους, καθώς και, μετά το πέρας ορισμένης περιόδου, να τους μεταβιβάσει την κυριότητα των συστημάτων αυτών;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, πρέπει η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση προς τον δήμο (δημόσια αρχή) για την υλοποίηση των έργων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας να περιληφθεί στη βάση επιβολής του φόρου κατά την έννοια του άρθρου 73 της οδηγίας αυτής;»

#### Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

##### *Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*

21 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/112 έχουν την έννοια ότι συνιστά παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών υποκείμενη σε ΦΠΑ η εκ μέρους ενός δήμου παράδοση και εγκατάσταση, μέσω μιας επιχείρησης, συστημάτων ΑΠΕ προς όφελος των κατοίκων του που είναι ιδιοκτήτες ακινήτων και έχουν εκδηλώσει την επιθυμία να εξοπλιστούν με τα εν λόγω συστήματα, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν αποσκοπεί στην άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα και συνεπάγεται, εκ μέρους των κατοίκων, απλώς και μόνον πληρωμή καλύπτουσα κατ' ανώτατο όριο το ένα τέταρτο των

δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, δεδομένου ότι το υπολειπόμενο ποσό χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους.

22 Υπενθυμίζεται εκ προοιμίου ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο είναι το μόνο αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά, να εξακριβώσει τη φύση των επίμαχων στην κύρια δίκη πράξεων (απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2022, *Termas Sulfurosas de Alcafache*, C-513/20, EU:C:2022:18, σκέψη 36).

23 Πλην όμως, εναπόκειται στο Δικαστήριο να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο όλα τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που μπορεί να του είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί (απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, *Administration de l' Enregistrement, des Domaines et de la TVA*, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

24 Συναφώς, οι δραστηριότητες τις οποίες πραγματοποιεί ένας δήμος στο πλαίσιο της προώθησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας πρέπει, προκειμένου να εμπίπτουν στην οδηγία 2006/112, πρώτον, να συνιστούν παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών την οποία πραγματοποιεί ο δήμος εξ επαχθούς αιτίας για τους κατοίκους του, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και γ', της οδηγίας, και, δεύτερον, να έχουν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας, κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας, ούτως ώστε ο εν λόγω δήμος να έχει ενεργήσει επίσης υπό την ιδιότητα του υποκειμένου στον φόρο.



*Επί της ύπαρξης παράδοσης αγαθών και παροχής υπηρεσιών εξ επαχθούς αιτίας*

25 Κατά πάγια νομολογία, για να πραγματοποιούνται τέτοιες πράξεις «εξ επαχθούς αιτίας», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και γ', της οδηγίας 2006/112, πρέπει να υφίσταται άμεση σχέση μεταξύ της παράδοσης αγαθών ή της παροχής υπηρεσιών, αφενός, και της πράγματι εισπραχθείσας από τον υποκείμενο στον φόρο αντιπαροχής, αφετέρου. Τέτοια άμεση σχέση θεωρείται αποδεδειγμένη, αν υφίσταται μεταξύ του προσώπου που παραδίδει τα αγαθά ή παρέχει τις υπηρεσίες, αφενός, και του λήπτη τους, αφετέρου, έννομη σχέση στο πλαίσιο της οποίας ανταλλάσσονται αμοιβαίως παροχές και η αμοιβή που λαμβάνει ο διενεργών την παράδοση ή την παροχή συνιστά το πραγματικό αντάλλαγμα για την παράδοση ή την υπηρεσία που παρέχεται στον λήπτη (πρβλ. απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 36).

26 Συναφώς, αφενός, υπενθυμίζεται ότι, για να μπορεί να θεωρηθεί ότι οι εν λόγω πράξεις πραγματοποιούνται «εξ επαχθούς αιτίας» κατά την έννοια της οδηγίας 2006/112, δεν απαιτείται, όπως προκύπτει επίσης από το άρθρο 73 της οδηγίας, η αντιπαροχή για την παράδοση των αγαθών ή την παροχή των υπηρεσιών να λαμβάνεται άμεσα από τον αποδέκτη τους, αλλά μπορεί να λαμβάνεται και από τρίτον (πρβλ. απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Administration de l'Enregistrement, des

Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

27 Αφετέρου, το γεγονός ότι οι εν λόγω πράξεις πραγματοποιούνται σε τιμή υψηλότερη ή χαμηλότερη της τιμής κόστους, και, ως εκ τούτου, σε τιμή υψηλότερη ή χαμηλότερη της κανονικής τιμής της αγοράς, δεν ασκεί επιρροή για τον χαρακτηρισμό της πράξης ως πραγματοποιούμενης εξ επαχθούς αιτίας, δεδομένου ότι το γεγονός αυτό δεν μπορεί να επηρεάσει την άμεση σχέση που υφίσταται μεταξύ των πράξεων που διενεργήθηκαν ή πρόκειται να διενεργηθούν και της καταβαλλόμενης ή μέλλουσας να καταβληθεί αντιπαροχής, το ύψος της οποίας καθορίζεται εκ των προτέρων και βάσει σαφώς προσδιορισμένων κριτηρίων (πρβλ. απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

28 Εν προκειμένω, από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι ο Δήμος Ο. αναθέτει στην ανάδοχο επιχείρηση να παραδώσει και να εγκαταστήσει συστήματα ΑΠΕ στα ακίνητα των ιδιοκτητών που εκδήλωσαν ενδιαφέρον να συμμετάσχουν στην πρωτοβουλία αυτή. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η μεταβίβαση της κυριότητας τέτοιων συστημάτων συνιστά παράδοση αγαθών, κατά την έννοια του άρθρου 14 της οδηγίας 2006/112, και ότι η διάθεσή τους προς χρήση αντιστοιχεί σε





παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας.

29 Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι από την ύπαρξη σύμβασης μεταξύ του Δήμου Ο. και της ως άνω επιχείρησης, η οποία αφορά την εγκατάσταση των συστημάτων ΑΠΕ και τη μεταβίβαση της κυριότητάς τους στον δήμο κατά τη διάρκεια του έργου, μπορεί να συναχθεί ότι η εν λόγω επιχείρηση διενεργεί για τον δήμο πράξη εξ επαχθούς αιτίας, δεδομένου ότι, εξάλλου, ο ίδιος δήμος λαμβάνει για τον λόγο αυτόν από την επιχείρηση ατομικό τιμολόγιο το οποίο εξοφλεί ο ίδιος. Η πράξη αυτή, λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη, περιλαμβάνει, εν μέρει, παράδοση αγαθών προς τον Δήμο Ο., ήτοι παράδοση των συστημάτων ΑΠΕ των οποίων ο δήμος καθίσταται κύριος, και, εν μέρει, παροχή υπηρεσιών συνιστάμενη στην εγκατάσταση των εν λόγω συστημάτων ΑΠΕ στα ακίνητα των ενδιαφερόμενων κατοίκων. Το πλεονέκτημα που παρέχεται στον δήμο ως αντάλλαγμα για την πληρωμή συνίσταται όχι μόνο στην κτήση της κυριότητας των συστημάτων ΑΠΕ, αλλά και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων του συνολικά, ως αποτέλεσμα ενός τρόπου παραγωγής ενέργειας που σέβεται περισσότερο το περιβάλλον.

30 Εντούτοις, δεν αποκλείεται οι ιδιοκτήτες των ακινήτων επί των οποίων εγκαταστάθηκαν ή πρόκειται να εγκατασταθούν τα συστήματα ΑΠΕ να είναι οι τελικοί αποδέκτες της παράδοσης αγαθών και της παροχής υπηρεσιών, οι οποίες, στην

περίπτωση αυτή, θα έχουν πραγματοποιηθεί από τον Δήμο Ο. μέσω της επιχείρησης που επελέγη κατόπιν της διαδικασίας διαγωνισμού, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

31 Πράγματι, δεν αμφισβητείται, αφενός, ότι οι κάτοικοι του εν λόγω δήμου θα καταστούν, δυνάμει της σύμβασης που έχει συναφθεί μεταξύ καθενός από αυτούς και του δήμου, κύριοι των συστημάτων ΑΠΕ κατά τη λήξη του έργου και ότι επωφελούνται των συστημάτων από τη στιγμή της εγκατάστασής τους και, αφετέρου, ότι συμβάλλουν, κατ' αρχήν, κατά ποσοστό 25 % των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών, χωρίς ωστόσο το ποσοστό αυτό να μπορεί να υπερβεί το ποσό που έχει συμφωνηθεί με τη σύμβαση, στην πληρωμή της παράδοσης των συστημάτων ΑΠΕ και της εγκατάστασής τους, όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 14 της παρούσας απόφασης. Συναφώς, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας που παρατίθεται στις σκέψεις 25 έως 27 της παρούσας απόφασης, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι τρίτος, ήτοι η οικεία περιφέρεια, αναλαμβάνει το 75 % των επιλέξιμων δαπανών μέσω επιδότησης που καταβάλλεται στον Δήμο Ο., ούτε το γεγονός ότι το σύνολο των ποσών που αντιστοιχούν σε αυτά τα ποσοστά του 25 % και του 75 % είναι μικρότερο από το κόστος της σύμβασης, δηλαδή τις δαπάνες στις οποίες πράγματι υποβλήθηκε ο δήμος υπέρ της αναδόχου επιχείρησης, δεδομένου ότι τόσο η συνεισφορά των κατοίκων όσο και η επιδότηση της περιφέρειας αφορούν μόνον τις δυνάμενες να επιδοτηθούν δαπάνες και



όχι τις πραγματικές δαπάνες στο σύνολό τους.

32 Αν, υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων, το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο Δήμος Ο. πραγματοποιεί εξ επαχθούς αιτίας για τους κατοίκους του, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και γ', της οδηγίας 2006/112, παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών, σε αυτό εναπόκειται να κρίνει αν οι πράξεις αυτές διενεργούνται στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι, κατά τη νομολογία, μια δραστηριότητα δύναται να χαρακτηριστεί ως «οικονομική δραστηριότητα», κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, μόνον εφόσον αντιστοιχεί σε μία εκ των πράξεων του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας (απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

*Επί της πραγματοποίησης παράδοσης αγαθών και παροχής υπηρεσιών στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας*

33 Κατ' αρχάς, υπενθυμίζεται ότι η ανάλυση του γράμματος του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/112 καθιστά εμφανή την έκταση του πεδίου εφαρμογής της έννοιας της «οικονομικής δραστηριότητας» και συγχρόνως διασαφηνίζει τον αντικειμενικό χαρακτήρα της, καθόσον η δραστηριότητα εξετάζεται αυτούσια, ανεξαρτήτως των σκοπών της ή των αποτελεσμάτων της [απόφαση της 25ης

Φεβρουαρίου 2021, Gmina Wrocław (Μετατροπή του δικαιώματος επικαρπίας), C-604/19, EU:C:2021:132, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

34 Επομένως, κατά κανόνα, μια δραστηριότητα χαρακτηρίζεται ως «οικονομική» οσάκις εμφανίζει διαρκή χαρακτήρα και πραγματοποιείται έναντι αμοιβής την οποία λαμβάνει εκείνος που διενεργεί την πράξη (απόφαση της 15ης Απριλίου 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

35 Λαμβανομένης υπόψη της δυσκολίας διαμόρφωσης ακριβούς ορισμού της οικονομικής δραστηριότητας, πρέπει να αναλύεται το σύνολο των συνθηκών υπό τις οποίες αυτή πραγματοποιείται (πρβλ. απόφαση της 12ης Μαΐου 2016, Gemeente Borsele και Staatssecretaris van Financiën, C-520/14, EU:C:2016:334, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), με τη διενέργεια εκτίμησης κατά περίπτωση σε σχέση με τη συμπεριφορά που θα συνιστούσε τυπική συμπεριφορά ενεργού επιχειρηματία στον οικείο τομέα, ήτοι, εν προκειμένω, επιχειρηματία που εγκαθιστά συστήματα ΑΠΕ.

36 Συναφώς, πρώτον, επισημαίνεται ότι, ενώ ένας επιχειρηματίας αποσκοπεί στην άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα από τη δραστηριότητά του (πρβλ. απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2021, AJFP Sibiu και DGRFP Braşov, C-655/19, EU:C:2021:40, σκέψεις 27 έως 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), ο Δήμος Ο. επισήμανε, στην αίτηση για



έκδοση ερμηνευτικής φορολογικής απόφασης, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, ότι δεν είχε την πρόθεση να παράσχει υπηρεσίες εγκατάστασης συστημάτων ΑΠΕ σε τακτική βάση και ότι δεν απασχολούσε ούτε σκόπευε να απασχολήσει εργαζόμενους προς τον σκοπό αυτό, στοιχείο που διαφοροποιεί την υπό κρίση υπόθεση από εκείνες στις οποίες οι δημοτικές παροχές είχαν μόνιμο χαρακτήρα.

37 Δεύτερον, από τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι ο Δήμος Ο. φαίνεται να προτείνει απλώς στους κατοίκους του που είναι ιδιοκτήτες ακινήτων και ενδέχεται να ενδιαφέρονται για συστήματα ΑΠΕ, στο πλαίσιο περιφερειακού προγράμματος το οποίο έχει ως σκοπό να καταστήσει δυνατή τη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, να λάβουν και να εγκαταστήσουν στα ακίνητά τους τα συστήματα ΑΠΕ, μέσω επιχείρησης επιλεγείσας κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού, με συνεισφορά εκ μέρους τους που δεν υπερβαίνει το 25 % των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών που συνδέονται με την εν λόγω παράδοση και εγκατάσταση, ενώ ο δήμος αμείβει την επίμαχη επιχείρηση, για τις ίδιες παραδόσεις και εγκαταστάσεις, με την τιμή της αγοράς.

38 Πάντως, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κρίνει ότι, όταν ένας δήμος ανακτά, μέσω των εισφορών που εισπράττει, ελάχιστο μόνον τμήμα της πραγματοποιούμενης δαπάνης, το δε υπολειπόμενο ποσό χρηματοδοτείται μέσω

δημόσιων πόρων, μια τέτοια διαφορά μεταξύ των εξόδων και των ποσών που εισπράχθηκαν ως αντιπαροχή για τις προσφερόμενες υπηρεσίες υποδηλώνει ενδεχομένως ότι οι ως άνω εισφορές πρέπει να εξομοιωθούν μάλλον προς τέλος, παρά προς αμοιβή (πρβλ. απόφαση της 12ης Μαΐου 2016, Gemeente Borsele και Staatssecretaris van Financiën, C-520/14, EU:C:2016:334, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Κατά συνέπεια, ακόμη και αν ληφθούν υπόψη οι πληρωμές της οικείας περιφέρειας προς τον Δήμο Ο., οι οποίες αφορούν το 75 % των δυνάμενων να επιδοτηθούν δαπανών, το σύνολο των ποσών που εισπράχθηκαν από τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες, αφενός, και από την εν λόγω περιφέρεια, αφετέρου, παραμένει διαρθρωτικά κατώτερο από το σύνολο των δαπανών στις οποίες πράγματι υποβλήθηκε ο δήμος, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 31 της παρούσας απόφασης, όπερ δεν αντιστοιχεί στη διαδικασία που θα ακολουθούσε, ενδεχομένως, ένας επιχειρηματίας που εγκαθιστά συστήματα ΑΠΕ, ο οποίος θα προσπαθούσε, καθορίζοντας τις τιμές του, να απορροφήσει τις δαπάνες του και να εξασφαλίσει ένα περιθώριο κέρδους. Αντιθέτως, ο εν λόγω δήμος φέρει μόνο κινδύνους απωλειών, χωρίς να έχει προοπτική κέρδους.

39 Τρίτον, για έναν επιχειρηματία που εγκαθιστά συστήματα ΑΠΕ δεν φαίνεται οικονομικά βιώσιμο να επιβαρύνει τους δικαιούχους των παραδόσεων αγαθών και των παροχών υπηρεσιών του μόνο με το ένα τέταρτο, κατ' ανώτατο όριο, των δαπανών



στις οποίες υποβάλλεται, ενώ αναμένει αντιστάθμιση, μέσω επιδοτήσεως, του μεγαλύτερου μέρους των υπόλοιπων τριών τετάρτων των δαπανών. Ο μηχανισμός αυτός όχι μόνο θα έθετε το ταμειακό απόθεμα του επιχειρηματία σε διαρθρωτικά ελλειμματική κατάσταση, αλλά, επιπλέον, θα του δημιουργούσε ασυνήθιστη για έναν υποκείμενο στον φόρο αβεβαιότητα, δεδομένου ότι το ζήτημα αν και σε ποιο βαθμό ένας τρίτος θα επιστρέψει ένα τόσο σημαντικό μέρος των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν παραμένει πράγματι ανοικτό μέχρι να λάβει ο τρίτος την απόφασή του, η οποία είναι μεταγενέστερη των επίμαχων πράξεων.

40 Κατά συνέπεια, δεν προκύπτει, υπό την επιφύλαξη εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι ο Δήμος Ο. ασκεί, εν προκειμένω, δραστηριότητα οικονομικού χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2006/112.

*Επί της μη υπαγωγής στον φόρο λόγω της διενέργειας πράξεων εκ μέρους οργανισμού δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας*

41 Δεδομένου ότι ο Δήμος Ο. δεν ασκεί, υπό το πρίσμα των εκτιμήσεως που προαναφέρθηκαν, δραστηριότητα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/112, δεν είναι αναγκαίο να καθορισθεί αν η δραστηριότητα αυτή εξαιρείται επίσης από το εν λόγω πεδίο εφαρμογής σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας.

42 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στο πρώτο προδικαστικό

ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/112 έχουν την έννοια ότι δεν συνιστά παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών υποκείμενη σε ΦΠΑ η εκ μέρους ενός δήμου παράδοση και εγκατάσταση, μέσω μιας επιχείρησης, συστημάτων ΑΠΕ προς όφελος των κατοίκων του που είναι ιδιοκτήτες ακινήτων και έχουν εκδηλώσει την επιθυμία να εξοπλιστούν με τα εν λόγω συστήματα, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν αποσκοπεί στην άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα και συνεπάγεται, εκ μέρους των κατοίκων, απλώς και μόνον πληρωμή καλύπτουσα κατ' ανώτατο όριο το ένα τέταρτο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, δεδομένου ότι το υπολειπόμενο ποσό χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους.

*Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος*

43 Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που δόθηκε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

*Επί των δικαστικών εξόδων*

44 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.



Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έβδομο τμήμα) αποφαινεται:

Το άρθρο 2, παράγραφος 1, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας,

έχουν την έννοια ότι:

δεν συνιστά παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών υποκείμενη σε φόρο προστιθέμενης αξίας η εκ μέρους ενός δήμου παράδοση και εγκατάσταση, μέσω μιας επιχείρησης, συστημάτων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προς όφελος των κατοίκων του που είναι ιδιοκτήτες ακινήτων και έχουν εκδηλώσει την επιθυμία να εξοπλιστούν με τα εν λόγω συστήματα, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν αποσκοπεί στην άντληση εσόδων διαρκούς χαρακτήρα και συνεπάγεται, εκ μέρους των κατοίκων, απλώς και μόνον πληρωμή καλύπτουσα κατ' ανώτατο όριο το ένα τέταρτο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, δεδομένου ότι το υπολειπόμενο ποσό χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους.

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑ

A. Ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή εκδοθέντων Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

B. Χορήγηση καταστάσεων οφειλών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στους επικεφαλής των οικείων συνδυασμών





Α. Ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή εκδοθέντων Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

ΘΕΜΑ: Ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή εκδοθέντων Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Εγκύκλιος: 3611/ 11.8.2023 της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητας της Αρχής για την παρακολούθηση της πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, σας γνωρίζουμε ότι:

**Α. Εκτελεστικός Κανονισμός eForms- Έναρξη εφαρμογής από 25 Οκτωβρίου 2023**

**(υποχρεώσεις για αναθέτουσες αρχές/ αναθέτοντες φορείς)**

Στις 25.10.2019 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο τεύχος L 272, ο Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1780 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2019, για την κατάρτιση τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ)

2015/1986 («ηλεκτρονικά έντυπα»/ eForms»).

Ο Κανονισμός αυτός θεσπίζει τα ακόλουθα τυποποιημένα ηλεκτρονικά έντυπα:

1) «Έντυπο προγραμματισμού»: για τις προκηρύξεις που αναφέρονται στο άρθρο 27 παράγραφος 2, στο άρθρο 28 παράγραφος 3 και στο άρθρο 48 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ· στο άρθρο 45 παράγραφος 2, στο άρθρο 67 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, καθώς και στο άρθρο 30 παράγραφος 1 και στο άρθρο 33 παράγραφος 3 της οδηγίας 2009/81/ΕΚ·

2) «Έντυπο διαγωνιστικής διαδικασίας»: για τις προκηρύξεις που αναφέρονται στο άρθρο 48 παράγραφος 2, στο άρθρο 49, στο άρθρο 75 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) και στο άρθρο 79 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ· στο άρθρο 67 παράγραφος 2, στα άρθρα 68 και 69, στο άρθρο 92 παράγραφος 1 στοιχεία α), β) και γ) και στο άρθρο 96 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της οδηγίας 2014/25/ΕΕ· στο άρθρο 31 παράγραφοι 1 και 3 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ, στο άρθρο 30 παράγραφος 2 και στο άρθρο 52 παράγραφος 1 της οδηγίας 2009/81/ΕΚ·

3) «Έντυπο εκ των προτέρων γνωστοποίησης απευθείας ανάθεσης»: για τις προκηρύξεις που αναφέρονται στα άρθρα 3α των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ.

4) «Έντυπο αποτελέσματος»: για τις γνωστοποιήσεις που αναφέρονται στο



άρθρο 50, στο άρθρο 75 παράγραφος 2 και στο άρθρο 79 παράγραφος 2 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ· στο άρθρο 70, στο άρθρο 92 παράγραφος 2 και στο άρθρο 96 παράγραφος 1 τρίτο εδάφιο της οδηγίας 2014/25/ΕΕ· στο άρθρο 32 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ και στο άρθρο 30 παράγραφος 3 της οδηγίας 2009/81/ΕΚ·

5) «Έντυπο τροποποίησης σύμβασης»: για τις γνωστοποιήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 72 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ· στο άρθρο 89 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ και στο άρθρο 43 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

6) «Έντυπο αλλαγής»: για την αλλαγή ή τη ματαίωση των προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων που αναφέρονται ανωτέρω.

Τα ως άνω τυποποιημένα έντυπα, αποτελούνται από τα πεδία που καθορίζονται στο παράρτημα του Εκτελεστικού Κανονισμού.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του παρόντος Κανονισμού, ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/1986 καταργείται από τις 25 Οκτωβρίου 2023.

Κατά συνέπεια, εφιστάται η προσοχή στις αναθέτουσες αρχές και στους αναθέτοντες φορείς καθώς, από την ως άνω ημερομηνία, για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων άνω των ορίων, οφείλουν να συμπληρώνουν και να αποστέλλουν

πρ ΟΤΑ ση

ηλεκτρονικά στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ τα νέα τυποποιημένα έντυπα «eForms», συμπληρώνοντας στα σχετικά πεδία τους, όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες.

Υπενθυμίζεται σχετικά, ότι για την έκδοση του ως άνω Κανονισμού, το προπαρασκευαστικό στάδιο διαβουλεύσεων, καθώς και το τελικό κείμενο και περιεχόμενο αυτού με τα Παραρτήματα του, η Αρχή έχει εκδώσει και αναρτήσει στην ιστοσελίδα της σειρά ενημερωτικών εγγράφων και ανακοινώσεων ως ακολούθως:

- Την Ανακοίνωση στην ιστοσελίδα της Αρχής με θέμα: «Συμμετοχή σε on line έρευνα - Εκτελεστικός Κανονισμός για τα eforms», με προθεσμία υποβολής σχολίων- παρατηρήσεων έως και τις 08-05-2020.
- Το με αρ. πρωτ. 3101/01-06-2019 έγγραφο με θέμα: «Διαβούλευση επί του σχεδίου του ελληνικού κειμένου του Εκτελεστικού Κανονισμού για τα eForms προς αντικατάσταση του Κανονισμού των eNotices» (ΑΔΑ: ΡΕ4ΨΟΞΤΒ-Ψ2Ψ).
- Το με αρ. πρωτ. 1260/01-03-2019 έγγραφο με θέμα: «Συμμετοχή στη διαδικασία ανοικτής διαβούλευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς



το σχέδιο του Εκτελεστικού Κανονισμού για τα eForms προς αντικατάσταση των eNotices» (ΑΔΑ: ΨΑΕΝΟΞΤΒ-ΥΕ3).

Προκειμένου οι αναθέτουσες αρχές/ αναθέτοντες φορείς να προετοιμαστούν έγκαιρα και κατάλληλα για τις καταχωρήσεις στοιχείων στα νέα ηλεκτρονικά έντυπα eForms, παρέχεται, από την ΕΕ, περιβάλλον δοκιμών, στο οποίο οι χρήστες, δημιουργώντας σχετικό λογαριασμό [(με όνομα χρήστη και κωδικό πρόσβασης (password)] μπορούν να πλοηγηθούν στην εφαρμογή των eForms και να προβούν σε δοκιμαστικές καταχωρήσεις στοιχείων, ώστε να εξοικειωθούν με το νέο περιβάλλον των ηλεκτρονικών εντύπων eForms.

Το περιβάλλον δοκιμών παρέχεται, χωρίς κόστος, στην ακόλουθη διαδρομή:

<https://enotices2.preview.ted.europa.eu/home> (με δυνατότητα επιλογής της ελληνικής γλώσσας)

Ο Κανονισμός για τα «eForms», το «Εγχειρίδιο εφαρμογής της πολιτικής για τα ηλεκτρονικά έντυπα (eForms)», καθώς και στοιχεία για την εν γένει εφαρμογή του διατίθενται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ στη διαδρομή

<https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/>

πρ ΟΤΑ ση

[market/public-procurement/digital-procurement/eforms\\_el?etrans=el](https://market.public-procurement/digital-procurement/eforms_el?etrans=el)

## B. Κανονισμός IPI (International Procurement Instrument)

Στις 30.06.2022 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο τεύχος L 173, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2022/1031 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουνίου 2022, σχετικά με την πρόσβαση των οικονομικών φορέων, αγαθών και υπηρεσιών τρίτων χωρών στις αγορές της Ένωσης, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης και τις διαδικασίες που υποστηρίζουν τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόσβαση των οικονομικών φορέων, αγαθών και υπηρεσιών της Ένωσης στις αγορές δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης τρίτων χωρών (μέσο για τις διεθνείς δημόσιες συμβάσεις — IPI). Σχετικώς, προς ενημέρωση όλων των ενδιαφερόμενων, (αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων) αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα της Αρχής, το υπ'αρ. πρωτ. 3747/08-07-2022 ενημερωτικό έγγραφο (ΑΔΑ: 9112ΟΞΤΒ-87Σ).

Προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή του Κανονισμού από τις αναθέτουσες αρχές, τους αναθέτοντες φορείς και τους οικονομικούς φορείς, στο άρθρο 12 αυτού

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023



προβλέπεται ότι η Επιτροπή, εντός έξι μηνών, με ημερομηνία έναρξης την 29η Αυγούστου 2022, θα εκδώσει σχετικές κατευθυντήριες γραμμές.

Σε εφαρμογή των διατάξεων του ως άνω άρθρου του Κανονισμού, στις 21.02.2023, δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανακοίνωση της Επιτροπής, με θέμα «Κατευθυντήριες γραμμές για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του Κανονισμού IPI από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και από τους οικονομικούς φορείς» (2023/C64/04).

Στην Ανακοίνωση εξειδικεύονται τα ακόλουθα θέματα:

1. Προσδιορισμός της καταγωγής ενός οικονομικού φορέα

1.1. Αποδεικτικά στοιχεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να προσδιοριστεί αν ένα νομικό πρόσωπο ασκεί «ουσιαστικές επιχειρηματικές δραστηριότητες» σε συγκεκριμένη χώρα

1.2. Αποδεικτικά έγγραφα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον προσδιορισμό των «ουσιαστικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων»

2. Προσδιορισμός της καταγωγής υπηρεσιών

3. Προσδιορισμός της καταγωγής αγαθών

3.1. Καταγωγή αγαθών βάσει της έννοιας των αγαθών που έχουν παραχθεί εξ ολοκλήρου σε μία μόνο χώρα

πρ ΟΤΑ ση

3.2. Καταγωγή αγαθών στην παραγωγή των οποίων συμμετέχουν μία ή περισσότερες χώρες και η έννοια της «τελευταίας ουσιώδους μεταποίησης»

3.2.1. Προσδιορισμός της καταγωγής για προϊόντα που περιλαμβάνονται στο παράρτημα 22-01 της κατ' εξουσιοδότηση πράξης του ΕΤΚ

3.2.2. Προσδιορισμός της καταγωγής για προϊόντα που δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα 22-01 της κατ' εξουσιοδότηση πράξης του ΕΤΚ

4. Υποχρεώσεις των επιλεγέντων προσφερόντων

4.1. Υποχρεώσεις σχετικά με την υπεργολαβία κατά την εκτέλεση της σύμβασης  
4.2. Υποχρεώσεις σχετικά με την καταγωγή των αγαθών που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεση της σύμβασης

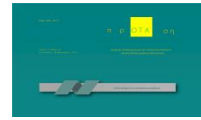
4.3. Υποχρεώσεις σχετικά με την παροχή επαρκών αποδεικτικών στοιχείων κατόπιν αιτήματος

4.4. Υποχρεώσεις σχετικά με την καταβολή αναλογικής επιβάρυνσης

5. Πώς και πότε θα πρέπει οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς να εφαρμόζουν μέτρο IPI

Υπενθυμίζονται, με την ευκαιρία του παρόντος, τα ακόλουθα:

Ο Κανονισμός προβλέπει μέτρα IPI, ήτοι μέτρα που εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με Εκτελεστική της Πράξη, και περιορίζουν την πρόσβαση



οικονομικών φορέων, αγαθών ή υπηρεσιών καταγωγής τρίτης χώρας στις ενωσιακές αγορές δημοσίων συμβάσεων ή συμβάσεων παραχώρησης στον τομέα των μη καλυπτόμενων δημοσίων συμβάσεων. Ως «μη καλυπτόμενες δημόσιες συμβάσεις» νοούνται οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για αγαθά, υπηρεσίες ή συμβάσεις παραχώρησης, για τις οποίες η Ένωση δεν έχει αναλάβει δεσμεύσεις πρόσβασης στην αγορά στο πλαίσιο διεθνούς συμφωνίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ή των συμβάσεων παραχώρησης.

Σημειώνεται ότι ο Κανονισμός εφαρμόζεται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που καλύπτονται από τις οδηγίες 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ. Συγκεκριμένα, εφαρμόζεται σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που δρομολογούνται μετά την έναρξη ισχύος του.

Το ληφθέν μέτρο IPI εφαρμόζεται μόνο σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη από όριο, το οποίο καθορίζεται από την Επιτροπή, υπό το πρίσμα των αποτελεσμάτων της έρευνας και των διαβουλεύσεων. Η εν λόγω εκτιμώμενη αξία θα πρέπει να είναι ίση ή μεγαλύτερη των 15.000.000 EUR, χωρίς ΦΠΑ, για έργα και παραχωρήσεις και ίση ή μεγαλύτερη

των 5.000.000 EUR, χωρίς ΦΠΑ, για αγαθά και υπηρεσίες.

Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς περιλαμβάνουν αναφορά στην εφαρμογή του Κανονισμού και κάθε εφαρμοστέου μέτρου IPI στα έγγραφα των δημοσίων συμβάσεων για διαδικασίες που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής ενός μέτρου IPI, μετά την έγκρισή του με σχετική Εκτελεστική Πράξη της Επιτροπής.

Στοιχεία για τον Κανονισμό IPI, την Ανακοίνωση της Επιτροπής, καθώς και την εν γένει εφαρμογή του διατίθενται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ στη διαδρομή <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-eu-s-international-procurement-instrument-ipi.html#>

Τέλος, επισημαίνεται ότι ο Κανονισμός έχει τεθεί σε ισχύ ήδη από τις 22 Αυγούστου 2022, είναι δεσμευτικός προς όλα τα μέρη και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω εθνικές πράξεις ενσωμάτωσης και εφαρμογής του.



## Γ. Κανονισμός σχετικά με ξένες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά

Στις 23.12.2022 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο τεύχος L 330, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2560 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022, σχετικά με τις ξένες επιδοτήσεις, που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά.

Η έκδοση του Κανονισμού πραγματοποιήθηκε με σκοπό να συμβάλει στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς με τη θέσπιση εναρμονισμένου πλαισίου για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων που προκαλούνται, άμεσα ή έμμεσα, από ξένες επιδοτήσεις, με σκοπό την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, ο κανονισμός καθορίζει κανόνες και διαδικασίες για τη διερεύνηση ξένων επιδοτήσεων οι οποίες προκαλούν στρέβλωση στην εσωτερική αγορά και για την αντιμετώπιση των εν λόγω στρεβλώσεων. Τέτοιου είδους στρεβλώσεις μπορεί να προκύπτουν σε σχέση με οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα, και ιδίως σε συγκεντρώσεις και διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Επισημαίνεται ότι στο άρθρο 46 του Κανονισμού προβλέπεται ότι η Επιτροπή

πρ ΟΤΑ ση

δημοσιεύει, το αργότερο στις 12 Ιανουαρίου 2026, και στη συνέχεια επικαιροποιεί τακτικά κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με την εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού.

Αντικείμενο του Κανονισμού είναι οι ξένες επιδοτήσεις που χορηγούνται σε επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων επιχειρήσεων που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από το κράτος, οι οποίες ασκούν οικονομική δραστηριότητα στην εσωτερική αγορά. Μεταξύ άλλων, η επιχείρηση που αποκτά τον έλεγχο ή συγχωνεύεται με επιχείρηση εγκατεστημένη στην Ένωση ή η με επιχείρηση που συμμετέχει σε διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην Ένωση, θεωρείται ότι ασκεί οικονομική δραστηριότητα στην εσωτερική αγορά.

Στο πρώτο Κεφάλαιο του Κανονισμού, καθορίζονται, ιδίως, οι έννοιες των ξένων επιδοτήσεων, των στρεβλώσεων στην εσωτερική αγορά, του κριτηρίου εξισορρόπησης των αρνητικών επιπτώσεων μιας ξένης επιδότησης και των επανορθωτικών μέτρων που δύναται να επιβάλλει η Επιτροπή.

Στο δεύτερο Κεφάλαιο ορίζονται θέματα αυτεπάγγελτου ελέγχου και γενικών διατάξεων για τον έλεγχο ξένων επενδύσεων.





Στο τρίτο Κεφάλαιο καθορίζονται οι όροι ύπαρξης συγκεντρώσεων, καθώς και τα σχετικά με τις στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά από ξένες επενδύσεις σε συγκέντρωση.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο ρυθμίζονται οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Στο πέμπτο Κεφάλαιο καθορίζονται οι κοινές διαδικαστικές διατάξεις και η μεταξύ τους σχέση, ενώ στο έκτο Κεφάλαιο η σχέση με άλλες νομοθετικές πράξεις.

Τέλος, το έβδομο Κεφάλαιο περιλαμβάνει τις μεταβατικές και τελικές διατάξεις του Κανονισμού.

Για τους σκοπούς εφαρμογής του Κανονισμού, θεωρείται ότι προκύπτει ξένη χρηματοδοτική συνεισφορά σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που χρήζει κοινοποίησης όταν:

α) η εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιου, εκτός ΦΠΑ, υπολογισμένη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ, του άρθρου 5 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του άρθρου 16 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, ή συγκεκριμένης σύμβασης στο πλαίσιο του δυναμικού συστήματος αγορών, είναι ίση ή μεγαλύτερη των 250 εκατομμυρίων EUR· και

β) ο οικονομικός φορέας, περιλαμβανομένων των θυγατρικών του εταιρειών χωρίς εμπορική αυτονομία, των εταιρειών χαρτοφυλακίου του και, κατά περίπτωση, των κύριων υπεργολάβων και προμηθευτών του που συμμετέχουν στον ίδιο διαγωνισμό στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, έλαβε συνολικές χρηματοδοτικές συνεισφορές κατά τα τρία έτη πριν την κοινοποίηση ή, κατά περίπτωση, την επικαιροποιημένη κοινοποίηση, ίσες ή μεγαλύτερες από 4 εκατομμύρια EUR ανά τρίτη χώρα.

Όταν η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας αποφασίζει να διαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα, θεωρείται ότι προκύπτει ξένη χρηματοδοτική συνεισφορά που χρήζει γνωστοποίησης στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης χωρίς ΦΠΑ υπερβαίνει το κατώτατο όριο της παραγράφου 1 στοιχείο α) και η αξία του τμήματος ή η συνολική αξία όλων των τμημάτων τα οποία αφορά η προσφορά είναι ίση ή μεγαλύτερη από 125 εκατομμύρια EUR, η δε ξένη χρηματοδοτική συνεισφορά είναι ίση ή μεγαλύτερη από το κατώτατο όριο της παραγράφου 1 στοιχείο β).

Στοιχεία για τον Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις, καθώς και την εν γένει εφαρμογή του διατίθενται στην επίσημη



ιστοσελίδα της ΕΕ στη  
 διαδρομή [https://competition-  
 policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-  
 regulation\\_el](https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation_el)

Ο Κανονισμός εφαρμόζεται από τις 12  
 Ιουλίου 2023, εξαιρουμένων  
 συγκεκριμένων διατάξεων, των οποίων η  
 έναρξη εφαρμογής ορίζεται σε  
 μεταγενέστερο χρόνο.

Στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε  
 περαιτέρω διευκρίνιση

Η Πρόεδρος

Ανδρονίκη Θεοτοκάτου

## Β. Χορήγηση καταστάσεων οφειλετών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στους επικεφαλής των οικείων συνδυασμών

ΘΕΜΑ: «Χορήγηση καταστάσεων  
 οφειλετών των οργανισμών τοπικής  
 αυτοδιοίκησης στους επικεφαλής των  
 οικείων συνδυασμών».

Έγγραφο: 67075/ 7.8.2023 του  
 Υπουργείου Εσωτερικών

Σύμφωνα με τις διατάξεις της περ. α της  
 παρ. 1 του άρθρου 3 «Απαγορεύσεις στη  
 ηρ ο ι α σ η

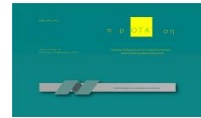
χρηματοδότηση συνδυασμών και  
 υποψηφίων» του ν. 3870/2010 «Εκλογικές  
 δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και  
 έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και  
 δημοτικές εκλογές» (Α΄138), απαγορεύονται  
 η χρηματοδότηση και κάθε είδους παροχές  
 προς τους περιφερειακούς και δημοτικούς  
 συνδυασμούς και προς τους υποψήφιους,  
 περιφερειακούς και δημοτικούς  
 συμβούλους, από φυσικά πρόσωπα τα  
 οποία είναι οφειλέτες των οικείων  
 περιφερειών ή δήμων για ποσά ανώτερα  
 των χιλίων (1.000) ευρώ.

Για το σκοπό αυτό, οι οργανισμοί τοπικής  
 αυτοδιοίκησης υποχρεούνται να  
 παραδώσουν στους επικεφαλής των  
 οικείων συνδυασμών καταστάσεις  
 οφειλετών για ποσά άνω των 1.000 ευρώ,  
 εντός δέκα (10) ημερών από την  
 ημερομηνία υποβολής σχετικού αιτήματος  
 του επικεφαλής του συνδυασμού.

Επισημαίνεται ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες  
 των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης  
 δεν εκδίδουν ούτε παραδίδουν τις  
 καταστάσεις οφειλετών στους επικεφαλής  
 των οικείων συνδυασμών οικειοθελώς,  
 παρά μόνο εφόσον υποβληθεί σχετικό  
 αίτημα από επικεφαλής συνδυασμού και  
 αποκλειστικά στον επικεφαλής  
 συνδυασμού που υπέβαλε το αίτημα.

Στις καταστάσεις αυτές περιλαμβάνονται  
 μόνο τα ονόματα των οφειλετών, χωρίς να

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023



παρέχονται άλλες πληροφορίες, όπως λεπτομέρειες για το ύψος, την υπαγωγή σε ρύθμιση, το είδος των οφειλών και άλλα, τηρουμένων των διατάξεων για το δικαίωμα της προστασίας των φυσικών προσώπων από την διαχείριση, επεξεργασία, διαβίβαση και χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και οι επικεφαλής των συνδυασμών, υποχρεούνται να εφαρμόζουν, με δική τους ευθύνη, τις σχετικές διατάξεις του ν. 4624/2019 «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις» (Α'137), κατά την ικανοποίηση των σχετικών αιτημάτων και τη χρήση των χορηγούμενων στοιχείων, αντίστοιχα.

Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΛΙΒΑΝΙΟΣ

πρ ΟΤΑ ση

ΙΟΥΛΙΟΣ ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ- 2023

