

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Δαπάνες μετακινούμενων εντός κι εκτός επικράτειας

Κοπή δένδρων σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης ή οικισμού

Υπαγωγή ή μη σε ΦΠΑ της παροχής υπηρεσιών με σύμβαση μίσθωσης έργου

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Η Δημόσια Διοίκηση- μία ουσιαστική ενδοσκόπηση

Κίμων Σιδηρόπουλος

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΑΙΡΕΤΩΝ

ΣτΕ 1384/ 2014

[παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος]

Β. ΕΚΤΕΛΕΣΤΟΤΗΤΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ

ΣτΕ 1717/ 2014

[παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος]

THE INTERNATIONAL

ENVIRONMENT

Γ. ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΑΡΓΙΑ

Γν ΝΣΚ 244/ 2015

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

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 & Δ.Α.

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

Προϊστάμενος Τμήματος Τεχνικών Υπηρεσιών,
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

DTP
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diaplous-autodioikisi.gr

ΑΝΟΙΚΤΗ ΕΠΙΣΤΟΛΗ ΣΤΟΝ ΑΝΑΓΝΩΣΤΗ!

Αγαπητοί Αναγνώστες/ Αγαπητές Αναγνώστριες,

Υπάρχει άραγε μία άλλη Διοίκηση- δυναμική, παραγωγική και δημιουργική- που δεν ανταποκρίνεται στο στερεότυπο του εφησυχασμένου, χωρίς ιδέες, δημοσίου υπαλλήλου;

Το παρόν ηλεκτρονικό περιοδικό φιλοδοξεί να φιλοξενήσει τις ιδέες και τις προτάσεις των συναδέλφων όλων των επιπέδων της Διοίκησης, που αποσκοπούν στη δημιουργία μίας ανοικτής στον πολίτη Διοίκησης.

Η δημιουργία ενός διμηνιαίου «διοικητικού» ηλεκτρονικού περιοδικού, το οποίο θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, γενικότερα, και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικότερα, αποτελεί μία προσπάθεια για τη δημιουργία εκείνων των συνθηκών που θα αναδείξουν τις ικανότητες των ατόμων. Για αυτή την προσπάθεια, η ανάδειξη αυτών των ικανοτήτων αποτελεί το κυρίαρχο στόχο της.

Αντικείμενο του περιοδικού αποτελεί η συστηματική επεξεργασία των προβλημάτων της (αυτο)διοίκησης και ειδικότερα η συστηματική επεξεργασία των αυτοδιοικητικών θεμάτων που χειρίζονται όσοι εργάζονται στις υπηρεσίες των Δήμων, των Περιφερειών, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Υπουργείων και που σε μεγάλο βαθμό συμπλέκονται με την άσκηση των καθηκόντων των αιρετών οργάνων της αυτοδιοίκησης.

Το περιοδικό διακρίνεται σε τρία μέρη επιδιώκοντας την επίτευξη και των αντίστοιχων σκοπών:

Στην παρουσίαση πρωτογενών εργασιών των υπαλλήλων ή άλλων ενδιαφερόμενων με αντικείμενο θέματα της Διοίκησης και εάν είναι δυνατό με αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σκοπός της ενότητας αυτής του περιοδικού είναι να δοθεί ένα ελεύθερο βήμα έκφρασης σε όλους και όλες που, λόγω της εργασίας τους, εκφέρουν και διατυπώνουν μία (κριτική) άποψη για τον τρόπο λειτουργία της διοίκησης ή για τον τρόπο επίλυσης ενός θέματος. Το προσδοκώμενο είναι, δηλαδή, η γνώση που έχει συσσωρευτεί από την εργασία πάνω σε ένα θέμα να παρουσιαστεί και σε άλλους συναδέλφους. Όστε να υπάρξει ένας διάλογος. Όστε τα κείμενα αναφοράς να δημιουργούνται από τους ανθρώπους της Διοίκησης...

Στην παράθεση της επίκαιρης νομολογίας σε ένα (αυτο)διοικητικό θέμα ακολουθούμενη από το σχολιασμό της. Το κυρίως σώμα της κάθε δικαστικής απόφασης μπορεί να αντληθεί κι από τον ιστότοπο: www.diaplous-autodioikisi.gr / ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ. Το εν λόγω μέρος του περιοδικού προσδοκά την παρουσίαση της συστηματικής μελέτης των δικαστικών αποφάσεων (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ελεγκτικού Συνεδρίου και Διοικητικών Εφετείων) με τον σχολιασμό αυτών, ως προς την χρησιμότητά τους στη νόμιμη λειτουργία της Διοίκησης.

Στην παράθεση των διοικητικών εγγράφων που διακινήθηκαν μεταξύ υπηρεσιών για την επίλυση ενός σημαντικού θέματος. Η ενότητα αυτή αποσκοπεί να αποτελέσει την «αρχαιοθήκη» των χρήσιμων εγγράφων, ώστε να είναι ευκολοπροσβάσιμα στον κάθε ενδιαφερόμενο.

Τέλος, η ύλη του περιοδικού κλείνει με την παράθεση κειμένων που αφορούν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης της Μεγάλης Βρετανίας, ώστε να επιτυγχάνεται η, όσο το δυνατόν, ολόπλευρη ενημέρωση των αναγνωστών.

Το περιοδικό «πρ ΟΤΑ ση» λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον ιστότοπο: www.diaplous-autodioikisi.gr, όπως και ο ιστότοπος αυτός προς το περιοδικό. Με το περιοδικό, όμως, επιδιώκεται η κάλυψη ενός κενού (που μάλλον υπάρχει), δηλαδή, της συστηματικής ενημέρωσης των ενδιαφερομένων από τους ίδιους, που παράγουν και τη γνώση.

Οι συντελεστές της προσπάθειας θα ήθελαν κατ' αρχάς να καλωσορίσουν τους αναγνώστες στην δημιουργική οπτική του περιοδικού και ελπίζουμε να ανταποκριθούμε στις απαιτήσεις και στις προσδοκίες σας. Η επίτευξη των στόχων που τέθηκαν τελούν υπό την προϋπόθεση της άμεσης συμμετοχής των ενδιαφερομένων.

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	v
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	v
ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ	1
Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων	1
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	5
Η Δημόσια Διοίκηση- Μία ουσιαστική ενδοσκόπηση.....	5
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	8
Α. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΑΙΡΕΤΩΝ	8
ΣτΕ 1384/2014.....	8
Β. ΕΚΤΕΛΕΣΤΟΤΗΤΑ	18
ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ	18
ΣτΕ 1717/2014.....	18
Γ. ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΑΡΓΙΑ.....	22
Γν ΝΣΚ 244/ 2015	22
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	23
THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT	24

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται άρθρα που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα μπορούν να έχουν όσες λέξεις επιθυμεί ο συγγραφέας τους, εφόσον δίνεται μία πλήρης εικόνα του θέματος που διαπραγματεύεται και εκφράζουν τις απόψεις τους, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού. 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 συγγραφέας του άρθρου.

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

ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΕΠΟΜΕΝΟΥ ΤΕΥΧΟΥΣ:

«ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ»

Όποιος επιθυμεί παρακαλείται όπως αποστείλει σχετική μελέτη, νομολογία ή έγγραφα (εγκυκλίους), μέχρι τις **31 Μαρτίου 2016**, στο: info@diaplous-autodioikisi.gr

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι ανηρτημένες στον ιστότοπο (www.diaplous-autodioikisi.gr), όπως και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως επικοινωνήστε στο:

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό αυτό περιοδικό, με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη αποτύπωση της τεχνογνωσίας που παράγεται από τη διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των υπαλλήλων. Προσδοκά να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψη τους για την καθημερινή τους εργασία. Επίσης, με τη συγκέντρωση κρίσιμων εγγράφων, ανά θεματική ενότητα, και της νομολογίας για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται το πλαίσιο της πρόσβασης όλων στη διοικητική γνώση.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλά εξειδικευμένα site γι αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diaplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών (και οι δύο προσπάθειες συγκεντρώνουν ανά θεματικές διοικητικά έγγραφα και νομολογία), οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην δημιουργικότητα των υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και προσπαθειών τους.

kimon@diaplous-autodioikisi.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Τόμος 1, Τεύχος 1, σελ: 1- 4

Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων

Νικολάου Θ. Μαυρίκα
Αντιπροέδρου Νομικού Συμβουλίου του
Κράτους ε.τ.

α. Εισαγωγή.

Κατά τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα και μέχρι την πρώτη δεκαετηρίδα του επόμενου, οι δημόσιοι υπάλληλοι στη χώρα μας τελούσαν υπό καθεστώδες πλήρους κομματικής εξάρτησης.

Ο θεσμός της μονιμότητας «εγεννήθη εν Ελλάδι υπό την κατακραυγήν κατά της κομματικής συναλλαγής.....».¹ Η μονιμότητα θεωρήθηκε ως «στοιχειώδης εγγύησης των δημοσίων υπαλλήλων κατά των αυθαιρέτων επεμβάσεων της Διοικήσεως και αναγνωρίσθηκε ως το βασικόν κίνητρον εισόδου των νέων εις την δημοσίαν διοίκησιν.....».²

Η κατάσταση της κομματικής εξάρτησης άρχισε να βελτιώνεται με το ν.ΓΨΒ'/1910 «Περί προσόντων και μονιμότητας των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών, των νομαρχιών και των αρχαιοφυλακείων».

Μεταγενεστέρως, η μονιμότητα επεκτάθηκε, βάσει νόμων, και σε λοιπούς κλάδους υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης. Η ρύθμισή της, όμως, με τυπικούς νόμους, κινδύνευε να καταργηθεί με νεότερο νόμο. Ως εκ τούτου «λυσίτελές εκρίθη να περιφρουρηθεί δια γενικής συνταγματικής διατάξεως.....».³

Έτσι, στο άρθρο 102 παραγρ.2, Συντ.1911 ορίσθηκε, ότι «Μετά την έναρξιν λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι υπάλληλοι ... από του οριστι-

κού αυτών διορισμού εισί μόνιμοι, εφόσον υφίστανται οι σχετικά υπηρεσίες».

Ο θεσμός της μονιμότητας αναγνωρίσθηκε, έκτοτε από τα επακολουθήσαντα Συντάγματα και το ισχύον (άρθρο 103, παρ.4).

β. Το προσωπικό του Δημοσίου, κατά το Σύνταγμα.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (1975/1986/2001), το προσωπικό, που απασχολείται στο Δημόσιο, κατατάσσεται στις ακόλουθες κατηγορίες⁴:

(1) Μόνιμοι-τακτικοί υπάλληλοι, οι οποίοι συνδέονται με σχέση δημόσιου δικαίου, κατέχουν οργανική θέση και χαιρούν της εγγύησης της μονιμότητας (άρθρο 103, παρ. 2 & 4 Συντ.). Η κατηγορία αυτή προσωπικού διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην οργανωτική δομή της δημόσιας διοίκησης.⁵ Όπως έχει νομολογηθεί (ΣτΕ 1603/1991), το Σύνταγμα επιβάλλει, κατ' αρχήν, την οργάνωση και στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με μόνιμους υπαλλήλους, οι οποίοι σταδιοδρομούν, σύμφωνα με όσα ορίζει ο νόμος και, μόνον κατ' εξαίρεση, με μη μόνιμους υπαλλήλους.

(1.1) Υπάλληλοι με θητεία, οι θέσεις των οποίων προβλέπονται ως εξαίρεση,⁶ σε σχέση με τις αντίστοιχες του τακτικού προσωπικού. Το προσωπικό που

⁴ Προτάσσεται το προσωπικό που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις με σχέση δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου και έπεται το λοιπό προσωπικό. Για μία συνοπτική παράθεση της κατάταξης αυτής. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, εκδ.6^η, Αθήνα, 2006, σ.46-48.

⁵ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, «Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων», εκδ. 2^η, Αθήνα, 2001, σ.85-86, όπου και αναλύεται εκτενώς το συνταγματικό καθεστώς της εν λόγω κατηγορίας προσωπικού. Βλ. επίσης τις αναλυτικές σκέψεις που παρατίθενται σε Α. Τάχου- Ιωάν. Σουμεωνίδη, «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», εκδ.1^η, Θεσσαλονίκη, 1999, υπό το άρθρο 39, σελ.310 επ.

⁶ Βλ. Ιωάννη Σαρμά, «Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Αθήνα 1990, σ.47.

¹ Δ' Αναθεωρητική Βουλή-Επιτροπή Ψ.ΞΗ' Εστενογραφημένα Πρακτικά, 1953, Εισαγωγή, λστ'.

² Δ' Αναθεωρητική Βουλή, Πρακτικά της Ειδικής Διακομματικής Επιτροπής επί του Υπαλληλικού Κώδικος, 1949, 67-Α.Ευταξίας.

³ Μ. Δαβή- Κ. Παπαϊωάννου, «Το ιστορικόν της αναθεωρήσεως του Συντάγματος και τα επίσημα πρακτικά 1911», έκθεσις Πέμπτη της επί της αναθεωρήσεως του Συντάγματος Επιτροπής.

κατέχει τις σχετικές επίσης οργανικές θέσεις, απολαμβάνει των εγγυήσεων της μονιμότητας για τη χρονική περίοδο της θητείας (ΣτΕ Ολομ. 1770/1983, 1173/1991).

(2) Μετακλητοί υπάλληλοι που καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις με σχέση δημόσιου δικαίου ή κατ'άλλη αντίληψη, και ιδιωτικού δικαίου, βάσει του κριτηρίου της προσωπικής-πολιτικής εμπιστοσύνης του διορίζοντος (άρθρο 103 παρ. 5 Συντ.).⁷

(3) Ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 103, παρ.3, περ. α' Συντ.). Το προσωπικό αυτό καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες, οι οποίες εξυπηρετούνται με τις ειδικές γνώσεις του και ως εκ τούτου απολαμβάνει νομοθετικών εγγυήσεων, οιονεί, μονιμότητας.⁸ Η κάλυψη των σχετικών αναγκών με προσωπικό της συγκεκριμένης κατηγορίας έχει επίσης εξαιρετικό χαρακτήρα,⁹ όπως συμβαίνει και προκειμένου για τις θέσεις επί θητεία.

(4) Προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου που κατέχει οργανικές θέσεις. Η πρόβλεψη του προσωπικού αυτού γίνεται, με μία μάλλον σύνθετη διατύπωση, στο άρθρο 103, παρ. 8 Συντ. και είναι προϊόν της τελευταίας συνταγματικής αναθεώρησης του 2001. Το προσωπικό αυτό προσλαμβάνεται, απασχολείται και εξελίσσεται σύμφωνα με όσα θα προβλέπει σχετικός εκτελεστικός νόμος.

Με βάση τη διάταξη αυτή το Σύνταγμα επιτρέπει τη σύσταση οργανικών θέσεων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες θα καταλαμβάνονται από προσωπικό που θα έχει τα προβλεπόμενα προσόντα. Ο εκτελεστικός νόμος μπορεί να προβλέπει τη μισθολογική ή και τη βαθμολογική εξέλιξη του προσωπικού αυτού σύμφωνα με τις αρχές της ισό-

τητας και της προσωπικής αξίας (άρθρα 4, παρ. 1 και 5, παρ. 1 Συντ.). Ήδη, θέματα βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης έχουν αντιμετωπισθεί με το ν. 3801/2009 (Α' 163) και

(5) Προσωπικό για την κάλυψη επειγουσών, πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου χωρίς την κατοχή οργανικής θέσης (άρθρο 103, παρ. 3, περ. β' και 8 Συντ.).

γ. Ο πυρήνας της Συνταγματικής προστασίας της μονιμότητας.

Με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος καθιερώνεται και προστατεύεται η μονιμότητα των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων. Οι κατέχοντες νομοθετημένες οργανικές θέσεις δημόσιοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι, δηλαδή δεν μπορούν να απολυθούν από την κατεχόμενη από αυτούς οργανική θέση, παρά μόνον όταν και όπως ορίζει το Σύνταγμα.

Σύμφωνα με τα νομολογιακά πορίσματα και, υπό την ισχύ της ανωτέρω Συνταγματικής ρύθμισης, η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης επέρχεται:

(i) με την κατάργηση, είτε της μεμονωμένης οργανικής θέσης του υπαλλήλου, είτε ολόκληρης της δημόσιας υπηρεσίας στην οποία ανήκει η θέση αυτή, και μάλιστα, χωρίς να απαιτείται απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου ή, γενικότερα, τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 103 παρ.4 Συντ.¹⁰ Μάλιστα, έχει κριθεί ότι η κατάργηση οργανικής θέσης, επαγόμενη, είτε απόλυση του υπαλλήλου, είτε ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων διαφόρων των μέχρι τότε ασκούμενων, δεν κωλύεται από τη διάταξη του άρθρου 2 παρ.1 του Συντάγματος σχετικώς με την προστασία της αξίας του ανθρώπου.¹¹ Επίσης, έχει κριθεί, ότι σε περίπτωση κατάργησης ορισμένων από περισσότερες ομοιόβαθμες θέσεις του αυτού κλάδου, πρέπει να απολύονται όσοι υπάλληλοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα τυπικά προσόντα, με απόφαση υπηρεσιακού συμ-

⁷ Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί, ε.α. (υποσημ. 1), σ.47.

⁸ Βλ. Π.Δ. 410/1988, Κεφ. Γ'. Οι εγγυήσεις αυτές έχουν νομοθετικό και όχι συνταγματικό θεμέλιο.

⁹ ΣτΕ 95/1985, 2241/1977, ΔΕφΑθ 106 και 107/1981.

¹⁰ Ολομ. ΣτΕ 2650/1987, 2926/1979, 1673/1974.

¹¹ ΣτΕ 468/1984, 2462/1964, Ολομ.1776/1983.

βουλίου, η οποία σταθμίζει τα προσόντα αυτά, ώστε η δημόσια υπηρεσία να υφίσταται, στην περίπτωση αυτή, τη στέρηση των υπαλλήλων με τα λιγότερα προσόντα.¹²

(ii) λόγω ορίου ηλικίας, το οποίο ορίζει ο νομοθέτης,

(iii) συνεπεία δικαστικής απόφασης και

(iv) κατόπιν απόφασης υπηρεσιακού συμβουλίου περί παύσης.

Η έννοια της οργανικής θέσης έχει ιδιαίτερη σημασία στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, και αποτελεί θεμέλιο της μονιμότητας. Μάλιστα, ενώ τα προηγούμενα Συντάγματα έκαναν λόγο για «θέση» του υπαλλήλου, στο Σύνταγμα του 1975 προστέθηκε το επίθετο «οργανική», προκειμένου να διευκρινισθεί η έκταση της προστασίας της μονιμότητας. Και αυτό, διότι η ιδιότητα του υπαλλήλου ως τακτικού ή έκτακτου απορρέει από τη φύση της εκτελούμενης υπηρεσίας και από τον διαρκή ή προσωρινό χαρακτήρα της θέσης την οποία αυτός κατέχει και όχι από τον χαρακτηρισμό τον οποίο δίδει ο νόμος. Έτσι θέσεις οι οποίες πληρούν διαρκή και, μάλιστα, λειτουργική ανάγκη είναι τακτικές, δηλαδή «οργανικές», και οι κατέχοντες επί μακρό χρόνο υπάλληλοι είναι τακτικοί, εξυπηρετούν μόνιμες ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας και απολαύουν της σχετικής συνταγματικής προστασίας.¹³

Επίσης, ο νομοθέτης στο πλαίσιο μιας ευρύτερης αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις ή να τροποποιεί τις αρμοδιότητές τους, καθώς και να επεκτείνει ή να συμπύσσει την βαθμολογική κλίμακα, εφόσον με τις ρυθμίσεις αυτές δεν παραβιάζονται οι κανόνες στελέχωσης της διοικήσεως με μόνιμους υπαλλήλους.¹⁴ Ο νομοθέτης δεν κωλύεται, ακό-

μη, να τροποποιεί τις προϋποθέσεις προαγωγικής και εν γένει υπηρεσιακής εξέλιξης των μονίμων υπαλλήλων, αφού στην έννοια της μονιμότητας κατά το άρθρο 103 του Συντάγματος, δεν περιλαμβάνεται και η προστασία της προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η μετακίνησή τους σε άλλη θέση, ανάλογη με τα προσόντα τους. Εξάλλου, η διατήρηση της ισχύος ενός ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία υπαλλήλων νομοθετικού καθεστώτος, δεν αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, πρόσκομμα για τη μεταβολή του.¹⁵ Περαιτέρω, ο κοινός νομοθέτης, κατά την επιλογή των διαφόρων τρόπων ρύθμισης, πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή, να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια.¹⁶

δ. Οι εκτός βεληνεκούς Συνταγματικής προστασίας, κατ' άρθρο 103Σ, δημόσιοι υπάλληλοι.

i. Σύμφωνα και με πάγια νομολογιακά πορίσματα οι ένστολοι των ενόπλων δυνάμεων, του λιμενικού και της αστυνομίας δεν καταλαμβάνονται από τη συνταγματική προστασία της μονιμότητας.

Ειδικότερα, έχει γίνει δεκτό, ότι με την ισχύουσα Συνταγματική ρύθμιση, που αποτελεί κατά βάση επανάληψη της αντίστοιχης διάταξης του άρθρου 101, παρ. 2 Σ του 1952 (βλ. και άρθρο 114, παρ. 1 του Συντ. του 1927 και άρθρο 102, παρ. 1 και 2 του Συντ. του 1911), σκοπήθηκε, παρά τη γενικότερη διατύπωσή της, η συνταγματική κατοχύρωση και ιδιαίτερη προστασία των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, όχι δε και των στρατιωτικών, οι οποίοι αποκτούν ή χάνουν τους βαθμούς τους, κατά τους όρους του νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 45 του Συντ., και τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς προσιδιάζον προς το χαρακτήρα και την αποστολή της στρατιωτικής υπηρεσίας, που αναφέρεται στην υπεράσπιση της Χώρας

¹² Ολ. ΣτΕ 527/1955, 532/1955.

¹³ ΣτΕ 3218/1973, 4356/1976, 1715, 1727, 1734, 1770/1983. Επίσης, Α. Τάχο-Ι. Συμεωνίδη, «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», γ' έκδοση, 2007, Α' Τόμος, σελ.472, Α. Μακρυδημήτρη, «Δημόσια Διοίκηση», δ' έκδοση, 2010, σελ.391.

¹⁴ ΣτΕ 1715/1983, 2934/1993, 3046/1997, ΔεφΑθ 2707/2005 και 392/2007.

¹⁵ ΣτΕ 2624/1999

¹⁶ ΣτΕ 4237/2005, 2307, 2841/1988

από εξωτερικούς κινδύνους. Η εμμονή του συνταγματικού νομοθέτη στην παραδεδομένη αυτή ερμηνεία των σχετικών συνταγματικών διατάξεων που είχε παγιωθεί στην επιστήμη και στη νομολογία¹⁷ και απέκλειε τους στρατιωτικούς υπαλλήλους από τη συνταγματική προστασία της μονιμότητάς τους, προκύπτει από τις διαληφθείσες διατάξεις, παρά την κάποια διαφορετική τους διατύπωση, και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες και τις συζητήσεις πάνω στο σχέδιο του νέου Σ, κατά τις οποίες καμία πρόταση δεν έγινε, ούτε σκέψη διατυπώθηκε για επέκταση της συνταγματικής προστασίας της μονιμότητας των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων και στους στρατιωτικούς.¹⁸

ii. Εκτός, επίσης, της προστατευτικής εμβέλειας των παραγράφων 4 και 6 του άρθρου 103 Συντ. βρίσκονται και οι υπάλληλοι του δημοσίου, που κατέχουν οργανική θέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου. Η λύση της σύμβασης μπορεί να γίνει με καταγγελία του αρμόδιου για τον διορισμό οργάνου. Η αμφισβήτηση της νομιμότητάς της συνιστά διαφορά ιδιωτικού δικαίου και όχι ακυρωτική διοικητική διαφορά με συνέπεια η σχετική διαδικασία να ανήκει αποκλειστικώς στα πολιτικά δικαστήρια.¹⁹

iii. Κατά ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 5 του άρθρου 103 Σ από το καθεστώς της Συνταγματικής προστασίας, μπορούν να εξαιρεθούν, με νόμο, οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι, που κατέχουν θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας (πρώην Γενικοί Γραμματείς Περιφερειών και ήδη Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, πρώην κρατικοί νομάρχες, κ.ά.), οι απευθείας διοριζόμενοι με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας καθώς και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.²⁰

²⁰ Με την υπ' αριθμ. 1849/2008 (Ολομ.) απόφαση του ΣτΕ έγινε δεκτό, ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης είναι ανώτατος διοικητικός υπάλληλος εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας. Ανήκει στην κατηγορία των μετακλητών ανωτάτων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων, οι οποίοι με νόμο μπορούν να εξαιρεθούν από τη μονιμότητα του άρθρου 103 παρ.5 Σ και εξαιρέθηκαν, πράγματι, με το άρθρο 39 παρ.2 του ΥΚ. Η πρόωρη λήξη της θητείας του δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 10 παρ.2 και 11 παρ.4 του ν.3260/2004 δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Από τις διατάξεις των άρθρων 29 παρ.3, 56 παρ.1, 57 παρ.3, 103 παρ.1 του Συντάγματος με τις οποίες κατοχυρώνεται η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, δεν συνάγεται ότι καθίσταται συνταγματικώς μη ανεκτή η πρόωρη λήξη με νόμο της θητείας των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που δεν απολαύουν της μονιμότητας, έστω και αν απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η υπηρεσιακή κατάσταση του μετακλητού υπαλλήλου ενέχει προσωρινότητας και οι ανωτέρω διατάξεις δεν παραβιάζουν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

¹⁷ Πρβλ. ΣτΕ 74/1929, 607/1945, 789/1946, 2044/1956, 846/1959.

¹⁸ Πρακτικά Β' Υποεπιτροπής σελ.422 επομ., πρακτικά Ολομέλειας Ε' Αναθεωρητικής Βουλής σελ.857 επομ. καθώς και Ολομ. ΣτΕ 2649/1987.

¹⁹ ΣτΕ 1893/2005 και 380/2007.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Τόμος 1, Τεύχος 1, σελ: 5- 7

Η Δημόσια Διοίκηση- Μία ουσιαστική ενδοσκόπηση

Κίμων Σιδηρόπουλος
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη δεν επιχειρεί μία επιστημονική προσέγγιση για το πώς και το γιατί λειτουργεί με τον δικό της ιδιαίτερο τρόπο η δημόσια Διοίκηση. Μάλλον το αντίθετο. Εκεί όπου η εισαγωγή επιστημονικών μεθόδων θα μπορούσε να ερμηνεύσει, ίσως λόγω ιδεοληψιών, τα αίτια της σημερινής εικόνας της Διοίκησης, με τον ίδιο τρόπο που ερμηνεύει και τα άλλα κοινωνικά φαινόμενα, η παρούσα μελέτη επιχειρεί μία «εκ των έσω» προσέγγιση του φαινομένου της Διοίκησης.

Για να κατανοήσουμε τον τρόπο λειτουργίας της Διοίκησης απαιτείται μία γενναία «ομφαλοσκόπηση». Οφείλουμε, δηλαδή, να αναλύσουμε τη λειτουργία της Διοίκησης, να εντοπίσουμε τον ρόλο της στη σύγχρονη κοινωνία και να είμαστε ευκρινείς στους ορισμούς για τους ανθρώπους και τις ομάδες που την αποτελούν: σε αυτούς που «με τον τρόπο εργασίας τους προσφέρουν στον πολίτη υπηρεσίες και δεν έχουν ως αυτοσκοπό την προσωπική τους ανέλιξη» και σε αυτούς που εργάζονται για τη διατήρηση της κρατικής δομής- αποτελώντας την «γραφειοκρατική ελίτ», δηλαδή αυτούς που «χωρίς να νοιάζονται εάν προσφέρουν στον πολίτη υπηρεσίες, έχουν ως αυτοσκοπό την προσωπική τους ανέλιξη».

Το επιχείρημα που αναπτύσσεται στο παρόν άρθρο δεν υπονοεί ότι όλη η Διοίκηση διακρίνεται σε δύο ομάδες ή ότι άτομα της μία ομάδας δεν φέρουν χαρακτηριστικά και συμπεριφορές της άλλης.

Το παρόν άρθρο προσπαθεί, με την ανάπτυξη μιας ιδιαίτερης οπτικής, να εξηγήσει το φαινόμενο της Δημόσιας Διοίκησης και βάσει αυτής της οπτικής να προτείνει λύση στα προβλήματα που

αναδεικνύει. Σημειώνεται, δε, ότι αντικείμενο μελέτης του άρθρου αυτού δεν αποτελεί η κατηγορία εκείνη των δημοσίων υπαλλήλων, που αρκούνται στη μηχανική διεκπεραίωση της εργασίας τους, εντός του ωραρίου τους, γιατί το άρθρο επικεντρώνεται στην ερμηνεία της συμπεριφοράς αυτών που συμμετέχουν στη λειτουργία της Διοίκησης, και όχι σε αυτούς που δεν έχουν δεσμούς μαζί της.

Η Διοίκηση ως μέρος του κράτους

Από όλους τους θεσμούς που αποτελούν το (ελληνικό) Κράτος, η Διοίκηση έχει το μειονέκτημα ότι δεν μπορεί να παρουσιάσει στους πολίτες ότι προασπίζεται το νέο. Δεν μπορεί να υποσχεθεί την καλύτερευση της κοινωνίας και την πρόοδο της (όπως η Νομοθετική και Εκτελεστική Εξουσία) και δεν μπορεί να «ευαγγελισθεί» την προάσπιση μίας ιδέας (όπως η Δικαιοσύνη που προασπίζεται το «δίκαιο»).

Αυτό οδηγεί αναπόφευκτα στο ότι η Διοίκηση, ακόμα και στην ιδεατή της όψη (της καλύτερης δυνατής οργάνωσής της και λειτουργίας της) αποτελεί το μέσο και το μηχανισμό δράσης της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας.

Την ίδια στιγμή, δε, οι άνθρωποι που αποτελούν τη «γραφειοκρατική ελίτ» δεν θα διεκδικήσουν από την πολιτική ηγεσία ανεξαρτησία στη δράση της (όχι στη λήψη αποφάσεων, γιατί τότε δεν θα μιλούσαμε για διοίκηση, αλλά για πρότυπο αυθαιρεσίας), αλλά έναν «αξιοκρατικό» εναγκαλισμό μαζί της (αφού η «αξιολόγηση» των υπαλλήλων αποτελεί αίτημα της ίδιας «ελίτ»).

Ο «βρόχος» που δημιουργείται, όπως φαίνεται, είναι άλυτος. Είναι κλειστός και δεν μπορεί να ξελυθεί.

Η άλλη ομάδα, αυτή των «υπαλλήλων που με τον τρόπο εργασίας τους προσφέρουν στον πολίτη υπηρεσίες και δεν έχουν ως αυτοσκοπό την προσωπική τους ανέλιξη» δεν αποσκοπούν στην «α-

ξιολόγηση», αφού το μόνο πλαίσιο εντός του οποίου, κατά αυτούς, μπορεί να υπάρξει αξιολόγηση είναι «η προσφερόμενη υπηρεσία τους βάσει των ικανοτήτων τους και η απαίτηση για αλλαγή της Διοίκησης βάσει των αναγκών των πολιτών».

Φταίει το Δημόσιο ή ο Υπάλληλος;

Καταρχήν, θα πρέπει να διευκρινίσουμε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονται σε μία δύσκολη, όσο και περίεργη θέση: από την αρχή οφείλουν να αποδείξουν ότι δεν είναι αυτό που οι άλλοι έχουν αποδεχτεί ότι είναι- ανίκανοι.

Μπορούμε να δούμε πιο καθαρά αυτήν τη δύσκολη θέση, αν την εξετάσουμε από την αντίθετη πλευρά. Παίρνουμε, λοιπόν, την περίπτωση των δικαστικών. Οι δικαστικοί είναι οι μοναδικοί δημόσιοι λειτουργοί- «υπάλληλοι» που δεν κρίνονται βάσει των ικανοτήτων τους: αυτές θεωρούνται δεδομένες. Αν μια δικαστική απόφαση κριθεί ως λανθασμένη, η κρίση αυτή θεωρείται ως προσπάθεια επηρεασμού της Δικαιοσύνης, πυροδοτεί συνήθως τη θέση ότι «η Δικαιοσύνη πρέπει να μείνει ανεξάρτητη» και δεν αμφισβητεί, όπως θα έπρεπε, την προσωπική ανεπάρκεια του συγκεκριμένου ή των συγκεκριμένων δικαστών που την εξέδωσαν, πολύ περισσότερο, διότι η αγωγή κακοδικίας έχει ουσιαστικά περιπέσει σε αχρησία.

Έτσι στο ερώτημα του θέματος θα μπορούσαμε να απαντήσουμε ότι η ίδια η δομή της «νέο- φιλελεύθερης» κοινωνίας και η θέση του δημοσίου σε αυτή έχει ως αποτέλεσμα τον «στιγματισμό» της Διοίκησης και των υπαλλήλων της, οι οποίοι, μην περιμένοντας την αποδοχή από τους πολίτες (όπως όλοι ανεξαιρέτως οι δικαστές,), αποδέχονται τη διαιώνιση της «γραφειοκρατικής ελίτ».

Η δημιουργία της γραφειοκρατικής «ελίτ»

Η Διοίκηση έχει ενσωματώσει στη λειτουργία της το «ινδικό σύστημα των καστών» με την συμπαγή του ιεραρχία. Όταν ένας υπάλληλος αναβαθμιστεί-προαχθεί, κινείται από κει και πέρα σ'

αυτήν την ανώτερη βαθμίδα χωρίς κανέναν φόβο για επιστροφή στην προηγούμενη θέση του. Αλήθεια, μέσω της «αξιολόγησης» των υπαλλήλων θα μπορούσε ποτέ ένας «άριστος» υπάλληλος να γίνει Γενικός Διευθυντής και ένας «ανάξιος» Γενικός Διευθυντής απλός υπάλληλος;

Ίσως το Δημόσιο θα μπορούσε να προσφέρει περισσότερα στην κοινωνία, όταν πάψει να υφίσταται ο «φетиχισμός» της θέσης «προϊσταμένου».

Πιο συγκεκριμένα, το γεγονός ότι α) η διοικητική «ελίτ» έχει κρίσιμο ρόλο στην καθετοποιημένη δομή και λειτουργία της Διοίκησης και β) η συναίνεση μεταξύ των μελών της διοικητικής ηγεσίας και μεταξύ αυτών και της πολιτικής ηγεσίας αποτελεί τον «ιμάντα εργασίας» που αποτρέπει τη συλλογική διαχείριση των υποθέσεων της Διοίκησης, έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας Διοίκησης εκτός κοινωνίας, αφού επέρχεται ταύτιση του «κοινού δημοσίου καλού» με την επιθυμία της ηγεσίας.

Μπορούμε να πάρουμε ως παράδειγμα, για να υποστηρίξουμε το επιχειρημά μας, την πολυνομία που μαστίζει τη Διοίκηση. Οι αποφάσεις που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως είναι χιλιάδες, κάθε χρόνο. Το ερώτημα είναι αν αυτή η πολυνομία είναι υπέρ του κράτους δικαίου και υπέρ της εξυπηρέτησης του συμφέροντος των πολιτών και της κοινωνίας. Η πολυνομία αυτή (και κυρίως το ότι είναι αδύνατο να την παρακολουθήσει κανείς με τις τόσες τροποποιήσεις, αντικαταστάσεις και ρητές ή σιωπηρές καταργήσεις) αποτελεί εργαλείο (μέσο) εξάρτησης της πολιτικής ηγεσίας από την «ελίτ» η οποία εμφανίζει μία πολυποίκλη δυνατότητα επίλυσης οποιουδήποτε θέματος, αφού κατέχει και τη γνώση διεξόδου από το δαιδαλώδες αυτό νομοθετικό πλαίσιο, αλλά και τους τρόπους να επιλύσει ένα οποιοδήποτε θέμα. Η δημιουργική.. ασάφεια, όντως υπάρχει και είναι μηχανισμός επίδειξης δύναμης της συγκεκριμένης ομάδας.

Ποιος θα μπορούσε να οδηγήσει σε μία ανατροπή; «Οι υπάλληλοι που ενδιαφέρονται για την κοινωνία», αν και

γνωρίζουν ότι αυτή δεν ενδιαφέρεται γι' αυτούς. Ένας βρόχος!

Υφίστανται «οι υπάλληλοι που σέβονται τους πολίτες»;

Ναι, υφίστανται ως άτομα, όχι ως ομάδα. Η έκφραση οι υπάλληλοι, οι οποίοι «με τον τρόπο εργασίας τους προσφέρουν στον πολίτη υπηρεσίες και δεν έχουν ως αυτοσκοπό την προσωπική τους ανέλιξη» είναι μια δικαιολογία για τη συνέχιση και την δικαιολόγηση της σκληρής δουλειάς μερικών υπαλλήλων. Δεν υφίσταται τέτοια συνεκτική ομάδα υπαλλήλων με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και κοινές επιδιώξεις, η οποία να αποτελεί δύναμη ανατροπής της κατάστασης στη Διοίκηση, αφού και πολλοί από τους υπαλλήλους αυτούς δεν παύουν να έχουν ως βασικό τους στόχο την άνοδό τους στη διοικητική πυραμίδα: αυτό δηλαδή που επιδιώκει και η ελίτ.

Μόνο όταν η υποκειμενική επιθυμία κάποιων συνειδητοποιημένων εργαζομένων αποτελέσει συλλογικό αίτημα των δημοσίων υπαλλήλων, τότε θα υπάρξουν οι αντικειμενικές συνθήκες αλλαγής της Διοίκησης.

Αν λάβουμε υπόψη μας ότι σήμερα ο πολίτης, πιο μορφωμένος και πιο απαιτητικός από ό,τι παλαιότερα και πιθανότατα καλύτερος γνώστης της νομοθεσίας από ό,τι ο υπάλληλος, δεν δέχεται την επιβολή της Διοίκησης και αντιδρά σε ενέργειές της που θεωρεί λανθασμένες ή άδικες, τίθεται το ερώτημα ποιον πολίτη πρέπει να σέβεται αυτός ο υπάλληλος:

α) αυτόν που γνωρίζει ή πιστεύει ότι γνωρίζει καλύτερα τη νομοθεσία και την εφαρμογή της και επιβάλλει με το «δίκαιο του ισχυρότερου» την άποψή του; ή

β) αυτόν που υφίσταται πράγματι μια αδικία, χωρίς κάποιες φορές να το έχει αντιληφθεί ο ίδιος;

Το σήμερα

Η «εποχή των Μνημονίων» επιτείνει τα χαρακτηριστικά που περιγράφηκαν. Τα Μνημόνια λειτουργούν ως

«κουρτίνα»-- δυστυχώς ως «κουρτίνα»-αδιαφορίας-- των πολιτών απέναντι στη Διοίκηση. Η νομιμοποίηση των Μνημονίων, στη συνείδηση των πολιτών, με το επιχείρημα ότι για την οικονομική κρίση ευθύνεται το υπερτροφικό, δυσκίνητο και διεφθαρμένο δημόσιο, έχει ως μέγιστη συνέπεια την επιβολή μία αδιαπέραστης «κουρτίνας» μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, επιτείνοντας, περαιτέρω, τα φαινόμενα που περιγράφηκαν.

Μπορεί κάποια στιγμή στο μέλλον να είναι δυνατόν, ανασηκώνοντας τη μία άκρη της «κουρτίνας», να δούμε έναν άλλον τύπο πολίτη να συνδιαλέγεται με έναν άλλον τύπο υπαλλήλου.

Όμως, αυτός ο μελλοντικός πολίτης και αυτός ο μελλοντικός υπάλληλος απαιτούν τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης τους και, ίσως, τον επαναπροσδιορισμό του πλαισίου εντός του οποίου κινείται ο καθένας. Ο υπάλληλος, που είναι και το θέμα του παρόντος, μπορεί να διεκδικήσει τη συλλογική του ταυτότητα μακριά από «γραφειοκρατικές ελίτ». Η επιτυχία αυτής της διεκδίκησης εξαρτάται από τη συνειδητοποίηση, εκ μέρους του υπαλλήλου, του ρόλου της Διοίκησης στη κοινωνία και της αυτοσυνείδησής του ως εργαζόμενου, εντός αυτής της ίδιας της Διοίκησης.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΑΙΡΕΤΩΝ

ΣτΕ 1384/2014

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο εκτελών χρέη Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί με πράξη του, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των «πράξεων» των ΟΤΑ, ανεξαρτήτως της μη ύπαρξης τυπικού σταδίου, να επισημάνει ρητώς πειθαρχικές ευθύνες αιρετών οργάνων. Με βάση το επιτακτικό περιεχόμενο της συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία δημιουργεί υποχρέωση συμμόρφωσης, σύμφωνα με το άρθρο 154 ΚΔΚ.

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 13 Μαρτίου 2014, με την εξής σύνθεση: Μ. Βηλαράς, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Τμήματος και της αναπληρώτριας Προέδρου, που είχαν κώλυμα, Β. Σαρρή, Θ. Τζοβαρίδου, Σύμβουλοι, Ι. Παπαγιάννης, Ε. Τζιράκη, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Ν. Βασιλόπουλος.

Για να δικάσει την από 22 Σεπτεμβρίου 2011 προσφυγή:

του, κατοίκου, ο οποίος παρέστη με τον δικηγόρο Γεώργιο Ροδινό (Α.Μ. 7212/Θεσ/κης), που τον διόρισε με πληρεξούσιο,

κατά του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με τον Θ. Στριλάκο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

και κατά της υπ' αριθμ. 45414/17-8-2011 απόφασης επιβολής πειθαρχικής ποινής του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης.

Οι πληρεξούσιοι των διαδίκων δήλωσαν, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 21 του Κανονισμού Λειτουργίας του Δικαστηρίου, ότι δεν θα αγορεύσουν.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Παρέδρου Ι. Παπαγιάννη.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, με την κρινόμενη προσφυγή, για την άσκηση της οποίας καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (υπ' αριθμ. 3091187-9/23.9.2011 έντυπα παραβόλου), ζητείται εμπροθέσμως και εν γένει παραδεικτως η εξαφάνιση της υπ' αριθμ. 45414/17.8.2011 απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης, με την οποία επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα, Δημοτικό Σύμβουλο του Δήμου ... Ν. Θεσσαλονίκης (ο οποίος προήλθε από συνένωση των καταργηθέντων πρώην Δήμων ..., .. και .., άρθρο 1 παρ. 2, περ. 19.Α.12 ν. 3852/2010) ποινή αργίας τριών (3) μηνών για πειθαρχικό αδίκημα σοβαρής παραβάσεως καθήκοντος από βαρεία αμέλεια, το οποίο φέρεται ως τελεσθέν κατά τη διάρκεια προηγούμενης δημοτικής περιόδου, κατά την οποία ο προσφεύγων ήταν δημοτικός σύμβουλος του καταργηθέντος Δήμου Βασιλικών.

2. Επειδή, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114), ορίζει στα άρθρα 135, 142, 143, 148, 149 και 154 τα εξής: «Τα αιρετά όργανα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης: [...] γ) Μεριμνούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, για την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης στους οργανισμούς όπου υπηρετούν [...]» (άρθρο 135). «1. Στους δημάρχους, αντιδημάρχους, [...], στα μέλη των δημοτικών [...] συμβουλίων, [...] επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της αργίας. 2. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας μπορεί να επιβάλει στα πρόσωπα αυτά την ποινή της αργίας έως έξι (6) μηνών, αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. 3. Η ανωτέρω πειθαρχική ποινή της αργίας επιβάλλεται μετά προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του επόμενου άρθρου. 4. ...» (άρθρο 142). «1. ... 2. Για την επιβολή της ποινής της αργίας και τη διάρκεια της, απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού

συμβουλίου, το οποίο συγκροτείται κατά την πρόβλεψη της παραγράφου 7 και συντίθεται από τον πρόεδρο του Πρωτοδικείου ή τον νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο, δύο (2) πρωτοδίκες, έναν (1) υπάλληλο της Διεύθυνσης Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης της Περιφέρειας ή της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης στον οικείο νομό και έναν (1) αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από το Διοικητικό Συμβούλιο της. 3. [...] Η απόφαση [του πειθαρχικού συμβουλίου] εκδίδεται, ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου το συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. 4. ...» (άρθρο 143). «1. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ασκεί εποπτεία στους Δήμους [...] που συνίσταται, αποκλειστικώς, σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. 2. ...» (άρθρο 148). «1. Οι αποφάσεις των δημοτικών [...] συμβουλίων, [...], οι οποίες αφορούν: [...] β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών [...] αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την περιέλευσή τους και εκδίδει σχετική πράξη. [...] 2. ...» (άρθρο 149). «Τα αιρετά όργανα των Δήμων [...] έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης, χωρίς καθυστέρηση, προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας [...], που αναφέρονται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων [...], κατά τα άρθρα 149 και 150. Σε αντίθετη περίπτωση διαπράττουν σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά, κατά τις διατάξεις των άρθρων 142 και 143 του παρόντος» (άρθρο 154). Περαιτέρω, ο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) ορίζει στα άρθρα 233, 234 και 238, τα οποία ισχύουν από την 1.1.2011 (άρθρο 286), τα εξής: «1. Στους [...] δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους [...] επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. 2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρε-

τούς που αναφέρονται σε αυτή: α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, β. ... 3. Οι πειθαρχικές ποινές της παραγράφου 1 επιβάλλονται μετά προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του επόμενου άρθρου» (άρθρο 233). «1. ... 2. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) από τον πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. με τον αναπληρωτή του και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων [...], ως μέλη. [...] 3. [...] Η σύμφωνη γνώμη [του πειθαρχικού συμβουλίου] παρέχεται ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου το συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Ελεγκτή Νομιμότητας. [...] 6. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. [...]» (άρθρο 234). «1. [...] Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα άρθρα 233, 234 [...] του παρόντος ασκεί [μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.] ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. [...]» (άρθρο 238).

3. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την από 30.12.2003 σύμβαση μεταξύ του (τότε) Δήμου Βασιλικών και της συμπράξεως γραφείων μελετών «.....» (ανάδοχος) ανατέθηκε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 11 παρ. 7 του ν. 716/1977, στην ως άνω σύμπραξη η εκπόνηση μελέτης με το εξής αντικείμενο: Ι) μελέτη Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) περιοχών Καποδιστριακού Δήμου Βασιλικών και ΙΙ) μελέτες κτηματογράφησης-πολεοδόμησης και πράξη εφαρμογής α) περιοχών του Δήμου Βασιλικών που καθορίζονται από το ισχύον ΓΠΣ και β) οριοθετημένων με απόφαση του Νομάρχη περιοχών των οικισμών Λακκιάς, Μονοπήγαδου, Αγίου Αντωνίου, Περιστεράς, Λιβαδίου και Αγίας Παρασκευής του Δήμου Βασιλικών. Η προεκτιμηθείσα αμοιβή του αναδόχου, βάσει της οποίας διεξήχθη ο δια-

γωνισμός και καταρτίσθηκε η ανωτέρω σύμβαση, ήταν 1.720.420 ευρώ χωρίς το Φ.Π.Α. (2.030.096 ευρώ με το Φ.Π.Α.), οι δε περιοχές τις οποίες αφορούσαν οι προς εκπόνηση μελέτες είχαν έκταση, όπως αυτή προσδιορίσθηκε αρχικά με την ανωτέρω σύμβαση, 2.470 στρεμμάτων. Στην εν λόγω σύμβαση περιελήφθη και όρος (άρθρο 8) κατά τον οποίο: «Το κατ' αρχήν όριο της περιοχής μελέτης ορίζεται στα διαγράμματα βάσει των οποίων έγινε η προεκτίμηση της αμοιβής της μελέτης ενώ τα τελικά όρια [...] θα καθορισθούν από τις περιοχές που θα προταθούν από την Α' Φάση της υπό εκπόνηση μελέτης ΓΠΣ όπως εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Βασιλικών. Το όριο που θα καθορισθεί με την πιο πάνω διαδικασία και αφού εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο Βασιλικών θα ληφθεί υπόψη στον καθορισμό Συμβατικής Αμοιβής της μελέτης [...]». Η ανάδοχος σύμπραξη με έγγραφό της (2304/18.2.2005) προς τη διευθύνουσα υπηρεσία της συμβάσεως (ως τέτοια είχε ορισθεί η Διεύθυνση Πολεοδομίας της τότε Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Θεσσαλονίκης) υπέβαλε προς έγκριση σχέδιο «καθορισμού συμβατικής αμοιβής» για έκταση 6.223 στρεμμάτων, έναντι 2.470 στρεμμάτων της υπογραφείσης συμβάσεως, επεκτείνοντας με τον τρόπο αυτό το συμβατικό αντικείμενο κατά 3.753 στρέμματα σε σχέση με τον αρχικό καθορισμό του και αυξάνοντας αντίστοιχα το ύψος της αμοιβής των μελετητών σε 3.926.310,26 ευρώ με το Φ.Π.Α. (έναντι 2.030.096 ευρώ της αρχικής συμβάσεως). Η διευθύνουσα υπηρεσία αποδέχθηκε τον καθορισμό αυτόν του συμβατικού αντικειμένου και της αμοιβής του αναδόχου, αλλά ο Δήμος Βασιλικών διαφώνησε με σειρά αποφάσεων του δημοτικού του συμβουλίου (προϊσταμένης αρχής της συμβάσεως) και πράξεων του τότε δημάρχου του (335/2005, 473/2005, 294/2006 αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, 7487/2006, 10954/2006 πράξεις του τότε δημάρχου). Μετά όμως την ανάληψη καθηκόντων νέας αιρετής διοικήσεως στο Δήμο εκδόθηκε η 105/2007 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με την οποία ακυρώθηκαν οι προαναφερθείσες αποφάσεις και πράξεις, και η διευθύνουσα υπηρεσία κλήθηκε να καθορίσει εκ νέου το συμβατικό αντικείμενο. Η τελευταία, με νεότερο έγγραφό της (ΑΠ 29/ΠΕ/25158/8.6.2007), κοινοποίησε στο Δήμο νέο «καθορισμό συμβατικής αμοιβής», με τον οποίο η περιοχή μελέτης προσδιοριζόταν πλέον σε 6.582 στρέμματα (έναντι 6.223 στρεμμάτων του προηγούμενου καθορισμού

και 2.470 στρεμμάτων της υπογραφείσης συμβάσεως), η δε συμβατική αμοιβή διαμορφωνόταν σε 4.375.350,23 ευρώ με το Φ.Π.Α.. Το δημοτικό συμβούλιο Βασιλικών ενέκρινε με την 163/2007 απόφασή του το νέο αυτό καθορισμό, αποδεχόμενο έτσι αύξηση 116% σε σχέση με το ύψος της αμοιβής του αναδόχου, βάσει της οποίας είχε διεξαχθεί ο διαγωνισμός για την ανάθεση της συμβάσεως και είχε συναφθεί αρχικά η τελευταία. Για τις ως άνω αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών (105/2007 και 163/2007) δεν εκδόθηκαν ρητές εγκριτικές αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, όπως αναφέρεται στην 450/Θ/2010 (14.6.2010) έκθεση επιθεωρήσεως-ελέγχου (σελ. 19 και 20) του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), η οποία συντάχθηκε μετά από σχετικό έλεγχο, ο οποίος διενεργήθηκε στο Δήμο Βασιλικών, στη Διεύθυνση Πολεοδομίας της Νομ. Αυτοδιοικήσεως Θεσσαλονίκης και στον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου και Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης. Ακολούθησε η 204/2007 (31.7.2007) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών με την οποία εγκρίθηκε, κατ' επίκληση του άρθρου 8 της αρχικής συμβάσεως, σχέδιο συμπληρωματικής συμβάσεως, η οποία υπεγράφη στις 20.8.2007. Η απόφαση αυτή (204/2007) του δημοτικού συμβουλίου απεστάλη προς έλεγχο νομιμότητας στην τότε Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας με το υπ' αριθμ. πρωτ. 8881/21.8.2007 έγγραφο του δημάρχου Βασιλικών, εκδόθηκε δε στη συνέχεια το υπ' αριθμ. πρωτ. 28530/14.11.2007 έγγραφο του τότε Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, κατά το οποίο η ανωτέρω απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών είχε ληφθεί νόμιμα. Μετά την υπ' αριθμ. 2008/4765 καταγγελία, η οποία υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αφορούσε τη σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων (μεταξύ των οποίων και η ανωτέρω, από 20.8.2007, σύμβαση του Δήμου Βασιλικών) με περιεχόμενο «την αύξηση του αρχικού συμβατικού αντικειμένου προηγούμενως συναφθεισών δημοσίων συμβάσεων πολεοδομικού σχεδιασμού και κτηματογράφησης» μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκηρύξεως, η Επιτροπή απηύθυνε προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετική προειδοποιητική επιστολή [SG(2009)D/ 00509, Ε(2009) 0314/29.1.2009], με την οποία κάλεσε την ελληνική κυβέρνηση, σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής

ϊκής Κοινότητας (ήδη άρθρο 258 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης), να υποβάλει τις παρατηρήσεις της, θεωρώντας ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε παραβιάσει τις υποχρεώσεις της από τις σχετικές διατάξεις των οδηγιών 92/50/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ (ιδίως τα άρθρα 11 παρ. 3 περ. ε΄ Οδηγίας 92/50 και 31 παρ. 4 περ. α΄ οδηγ. 2004/18), εφόσον δεν συνέτρεχαν οι κατά τις διατάξεις αυτές προϋποθέσεις για τη σύναψη των ανωτέρω συμπληρωματικών συμβάσεων με απευθείας ανάθεση και χωρίς πρόσκληση προς υποβολή προσφορών. Μετά την κίνηση της διαδικασίας αυτής, ο Δήμος Βασιλικών κλήθηκε να διατυπώσει τις απόψεις του, το οποίο και έπραξε με το από 6.3.2009 (αριθμ. πρωτ. 2616/6.3.2009) υπόμνημά του προς την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας. Επακολούθησε συνάντηση με εκπροσώπους της Επιτροπής, που έλαβε χώρα στην Αθήνα στις 25/26.6.2009, στην οποία, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου (βλ. τη μνημονευθείσα έκθεση επιθεωρήσεως, σελ. 36, και την από 20.11.2009 αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής), έλαβε μέρος ο Δήμος Βασιλικών και διατύπωσε τις απόψεις του. Η Επιτροπή, θεωρώντας μη ικανοποιητική την απάντηση της Ελληνικής Δημοκρατίας, που δόθηκε τελικά με την από 30.9.2009 επιστολή της, προχώρησε στη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης (έγγραφο με αριθμό Ε(2009)8851/20.11.2009), με την οποία κάλεσε τις ελληνικές αρχές να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα, προκειμένου η χώρα να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, θέτοντας για το σκοπό αυτό προθεσμία δύο μηνών από την παραλαβή της. Η αιτιολογημένη αυτή γνώμη της Επιτροπής κοινοποιήθηκε, μεταξύ άλλων, και στο Δήμο Βασιλικών τόσο με έγγραφο του Υπουργείου Εξωτερικών (Α.Π. ΕΝΥ-ΕΚ/6019/30.11.2009), όσο και με έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών (με αριθ. πρωτ. 72202/2.12.2009). Με το τελευταίο αυτό έγγραφο ζητήθηκαν οι απόψεις των αποδεκτών του επί της αιτιολογημένης γνώμης εντός προθεσμίας δέκα ημερών και αναφερόταν ότι μετά τη λήψη της σχετικής απαντήσεως το Υπουργείο Εσωτερικών θα ενημέρωνε «για περαιτέρω ενέργειες, καθώς και [για] τη λήψη των τυχόν απαιτούμενων μέτρων συμμόρφωσης προς την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής». Ο Δήμος Βασιλικών με το από 11.12.2009 υπόμνημά του προς το Υπουργείο Εξωτερικών (με κοινοποίηση, μεταξύ άλλων, προς το Υπ. Εσωτερικών και την Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας) γνωστοποίησε τις απόψεις του σχετικά με την ανωτέρω αιτιολογημένη γνώμη.

Επακολούθησε το υπ' αριθμ. πρωτ. 2379/20.1.2010 έγγραφο του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων με αποδέκτες, μεταξύ άλλων, το Υπουργείο Εσωτερικών και το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, στο οποίο αναφέρεται ότι οι επίμαχες συμβάσεις μελετών με αντικείμενο υπηρεσίες κτηματογραφείωσης και πολεοδομικού σχεδιασμού (μεταξύ των οποίων και η σύμβαση του Δήμου Βασιλικών) «κρίθηκαν παράνομες επειδή, υπό το πρόσχημα συμπληρωματικών συμβάσεων, ανέθεσαν εργασίες κατ' επέκταση του αρχικού αντικειμένου». Στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται επίσης ότι «μία τουλάχιστον εκ των ανωτέρω συμπληρωματικών συμβάσεων έχει ήδη κριθεί παράνομη και συνεπώς άκυρη με τρία αλληπάλληλα πρακτικά του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εκδόθηκαν εντός του έτους 2008 και μάλιστα με το ίδιο ακριβώς σκεπτικό που υιοθετεί η Αιτιολογημένη Γνώμη της Ε.Ε.» (πρόκειται για τις πράξεις με αριθμούς 1η/8.11.2008, 17η/10.6.2008 και 28η/4.11.2008 του ως άνω Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες αφορούσαν τη συμπληρωματική σύμβαση του Δήμου Βασιλικών, βλ. έκθεση επιθεωρήσεως Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., σελ. 40) ότι «παρόλα αυτά [...] οι συμβάσεις αυτές εξακολουθούν να εκτελούνται, με την προσδοκία, ίσως, ότι τα δικαστήρια, στα οποία θα προσφύγει ο ανάδοχος, διεκδικώντας την αμοιβή του, θα τον δικαιώσουν, διότι οι εργοδότες δήμοι, παρά τις κραυγαλέες παραβιάσεις του ισχύοντος νομικού πλαισίου, κοινοτικού και εθνικού, εξακολουθούν να χορηγούν εντολές εκτέλεσης εργασιών προς εκπλήρωση των άκυρων συμπληρωματικών συμβάσεων» και ότι «προκειμένου να αποφευχθεί η παραπομπή της χώρας στο Δικαστήριο [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] πρέπει να σταλεί εντός διμήνου από τη λήψη της Αιτιολογημένης Γνώμης, δηλαδή μέχρι τις 23-1-2010, έγγραφο προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με [το οποίο] θα ομολογείται η παραβίαση και θα γνωστοποιούνται οι ενέργειες στις οποίες η Πολιτεία προέβη, προς συμμόρφωση με τη Γνώμη. Συγκεκριμένα, για να υπάρξει αποτελεσματική συμμόρφωση, η οποία θα αποτρέψει την κατάθεση της προσφυγής, πρέπει [...] οι εργοδότες δήμοι να απευθύνουν σαφή γραπτή εντολή προς τον ανάδοχο να σταματήσει άμεσα την εκτέλεση κάθε περαιτέρω ενέργειας προς εκτέλεση των συμπληρωματικών συμβάσεων». Περαιτέρω, στο υπ' αριθμ. πρωτ. 4005/22.1.2010 έγγραφο του Υφυπουργού Εσωτερικών, το οποίο απευθύνεται στην Περιφέρεια Κεντρικής Μα-

κεδονίας με κοινοποίηση, μεταξύ άλλων, και στο Δήμο Βασιλικών, αναφέρεται ότι οι επίμαχες συμπληρωματικές συμβάσεις «κρίθηκαν αντίθετες προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθόσον, υπό τη μορφή συμπληρωματικών συμβάσεων χωρίς να υφίστανται οι σχετικές προϋποθέσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο, ανατέθηκαν εργασίες κατ' επέκταση του αρχικού συμβατικού αντικειμένου, η αξία των οποίων υπερβαίνει κατά πολύ το 50% της αξίας της κύριας σύμβασης και επομένως προκειμένου να αποφευχθεί η παραπομπή της Χώρας μας στο Δικαστήριο [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] πρέπει να υπάρξει αποτελεσματική συμμόρφωση η οποία θα αποτρέψει την κατάθεση προσφυγής». Στο ίδιο έγγραφο του Υφυπουργού Εσωτερικών (4005/22.1.2010) αναφέρεται ότι «οι αναθέτουσες αρχές των Δήμων πρέπει το ταχύτερο δυνατό να απευθύνουν γραπτή εντολή προς τους αναδόχους των επίμαχων συμβάσεων, ενώ παράλληλα πρέπει άμεσα να ανακληθούν όλα τα έγγραφα και οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων οι οποίες αφορούν τον καθορισμό συμβατικών αμοιβών των μελετών. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω και έχοντας ως δεδομένο τη συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων, παρακαλούμε στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και ανεξαρτήτως της μη υπάρξεως τυπικού σταδίου, να συστήσετε στους συγκεκριμένους Δήμους με τα μέσα που θα κρίνετε αποτελεσματικά (όπως ενδεικτικά οικονομικός και πειθαρχικός έλεγχος), ώστε άμεσα να εκδοθούν γραπτές εντολές διακοπής κάθε περαιτέρω εργασίας από τα αρμόδια όργανα διοίκησης των Δήμων προς τους αναδόχους διασφαλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο αφενός τον περιορισμό της οικονομικής ζημίας των Δήμων και αφετέρου την αποτροπή παραπομπής της Χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο». Ακολούθησε το υπ' αριθμ. πρωτ. 2315+2109+1918/8.2.2010 έγγραφο της (τότε) Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με αποδέκτη, μεταξύ άλλων, το Δήμο Βασιλικών, στο οποίο, αφού επισημαίνεται και πάλι ότι, σύμφωνα με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, οι επίμαχες συμβάσεις ήταν αντίθετες προς τις οδηγίες 92/50 και 2004/18 και ήταν αναγκαίο να υπάρξει αποτελεσματική συμμόρφωση προς την αιτιολογημένη γνώμη, προκειμένου να αποφευχθεί η παραπομπή της χώρας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.), αναφέρονται τα εξής: «Ειδικότερα, οι αναθέ-

τουσες αρχές των Δήμων σας πρέπει, το ταχύτερο δυνατόν, δηλ. το αργότερο εντός δέκα (10) ημερών από την λήψη του παρόντος, να απευθύνουν σαφή γραπτή εντολή προς τους αναδόχους των επίμαχων συμβάσεων, προκειμένου να σταματήσει άμεσα κάθε περαιτέρω ενέργεια προς εκτέλεση των συμπληρωματικών συμβάσεων, ενώ παράλληλα πρέπει άμεσα να ανακληθούν όλα τα έγγραφα και οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων, οι οποίες αφορούν τον καθορισμό των συμβατικών αμοιβών των μελετών. Εφιστούμε την προσοχή ότι, λόγω της εξαιρετικής σπουδαιότητας του θέματος και των επαπειλούμενων σοβαρότατων εθνικών συνεπειών, οι γραπτές εντολές προς τους αναδόχους θα είναι άμεσες και ανεξάρτητες της φάσης ή του μέρους του σταδίου, στο οποίο βρίσκεται το έργο. Επιτακτική ανάγκη είναι η άμεση διακοπή των έργων, ώστε να αποτραπεί ή άλλως περιοριστεί, μεταξύ άλλων, η οικονομική ζημία των οικείων ΟΤΑ. Αυτονόητο είναι ότι δεν πρέπει, από τούδε, και για κανένα λόγο, να εγκριθεί ένταλμα πληρωμής για τις παραπάνω συμβάσεις, ή να εξοφληθεί εγκεκριμένο ένταλμα. Σημειώνουμε ιδιαίτερα ότι οι δημόσιοι υπόλογοι ευθύνονται προσωπικά και εις ολόκληρο για τη ζημία που προκαλούν, αυτοί και οι συνεργοί τους, η οποία κατά Νόμο τους καταλογίζεται και αναζητείται. Επίσης ευθύνονται πειθαρχικά και ποινικά για παράβαση καθήκοντος. Μετά τη λήψη του εγγράφου αυτού, δεν υπάρχει πλέον καμία δικαιολογία για πλάνη ή άγνοια, περί την ορθή έννοια και εφαρμογή του Νόμου, πολύ περισσότερο που η όποια τυχόν άρνηση συμμόρφωσης θα επισύρει σοβαρότατες συνέπειες εις βάρος της Χώρας. [...] Το παρόν κοινοποιείται στους κ.κ. Νομάρχες Θεσσαλονίκης και Χαλκιδικής, για τις δικές τους νόμιμες ενέργειες, με την επισημάνση ότι οι Δ/νσεις Πολεοδομίας Θεσσαλονίκης και Χαλκιδικής λειτούργησαν ως «Διευθύνουσες Υπηρεσίες» στις παραπάνω συμβάσεις και έχουν εγκρίνει τα έγγραφα που αφορούν τον καθορισμό των συμβατικών αμοιβών των μελετών, τα οποία και πρέπει να ανακληθούν». Μετά το ανωτέρω, από 8.2.2010, έγγραφο της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας εκδόθηκε το υπ' αριθμ. πρωτ. 29/6635/19.2.2010 «εξαιρετικά επείγον» έγγραφο της Διευθύνσεως Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Θεσσαλονίκης, με θέμα «Αναστολή εντολής εκτέλεσης εργασιών στις συμπληρωματικές συμβάσεις Μελετών Κτηματογράφησης Πολεοδόμησης ... Δήμων Αρέθουσας, Βασιλικών και Εγνατίας», το οποίο

απευθύνεται, μεταξύ άλλων, στον ανάδοχο των μελετών και στο Δήμο Βασιλικών, και στο οποίο αναφέρεται ότι η ανωτέρω Διεύθυνση Πολεοδομίας, ως Διευθύνουσα Υπηρεσία των επίμαχων συμβάσεων, «αναστέλλει οποιαδήποτε μέχρι σήμερα δοθείσα εντολή της και δεν θα δώσει ουδεμία νέα γραπτή εντολή προς τον ανάδοχο για εκτέλεση εργασιών που προβλέπονται από τις συμπληρωματικές συμβάσεις που αναφέρονται στο θέμα και έχουν υπογραφεί ανάμεσα στους αρμόδιους Δήμους και τον ανάδοχο, μέχρις ότου οι υπόψη Δήμοι [της] κοινοποιήσουν τις ενέργειές τους όπως αυτές απορρέουν από τα (α) και (β) σχετικά έγγραφα του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αντίστοιχα» [πρόκειται για τα μνημονευμένα έγγραφα με αρ. πρωτ. 2379/20.1.2010 και 2315+2109+1918/8.2.2010]. Ακολούθως εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 73/2010 (με ημερομηνία 24.3.2010) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών, στο οποίο μετέσχε ο προσφεύγων , ως δημοτικός σύμβουλος. Όπως προκύπτει από την ως άνω απόφαση, κατά τη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου προσήλθε και έλαβε το λόγο ο Δήμαρχος Βασιλικών, ο οποίος, μεταξύ άλλων, εξέθεσε τα εξής: «Με το με αρ. πρωτ. 23157+2109+1918/08-02-2010 έγγραφο της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας [ο αριθμός του εγγράφου αναγράφεται εκ παραδρομής ως «23157+2109+1918/08-02-2010», ενώ πρόκειται, προδήλως, για το έγγραφο με αρ. πρωτ. 2315+2109+1918/8.2.2010], που σας κοινοποιήθηκε και το οποίο εκδόθηκε μετά το Α.Π. οικ. 2379/20-01-2010 έγγραφο του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το οποίο επίσης εκδόθηκε μετά την από 20/11/2009 αιτιολογημένη Γνώμη της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σχετικά με την με αρ. 2008/4265 καταγγελία [...], ζητείται από εμάς, σύμφωνα με το έγγραφο, προκειμένου να αποφευχθεί η παραπομπή της χώρας μας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, να υπάρξει αποτελεσματική συμμόρφωση η οποία θα αποτρέψει την κατάθεση προσφυγής και ειδικότερα ζητείται από τους Δήμους το ταχύτερο δυνατό, να απευθύνουν σαφή γραπτή εντολή προς τους αναδόχους των επίμαχων συμβάσεων, προκειμένου να σταματήσει άμεσα κάθε περαιτέρω ενέργεια προς εκτέλεση των συμπληρωματικών συμβάσεων ενώ παράλληλα πρέπει άμεσα να ανακληθούν όλα τα έγγραφα και αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων, οι οποίες αφορούν τον καθορισμό των συμβατι-

κών αμοιβών των μελετών, καθώς [και] να προχωρήσουμε στην άμεση διακοπή των έργων και στην μη έγκριση των ενταλμάτων πληρωμής για τις παραπάνω συμβάσεις ή να [μη] εξοφληθούν εγκεκριμένα εντάλματα». Ακολουθεί στην ίδια εισήγηση του δημάρχου Βασιλικών λεπτομερής έκθεση του ιστορικού της υποθέσεως από την προκήρυξη του διαγωνισμού μέχρι το χρόνο λήψεως της ως άνω αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου, γίνεται αναφορά σε υφιστάμενες «εκκρεμοδικίες τόσο στο Συμβούλιο της Επικρατείας όσο και στο Διοικητικό Εφετείο», καθώς και στο μνημονευμένο έγγραφο με αρ. πρωτ. 29/6635/19.2.2010 της Διευθύνουσας Υπηρεσίας της συμβάσεως, και στο τέλος υποβάλλεται πρόταση προς το δημοτικό συμβούλιο, πριν τη λήψη οποιασδήποτε αποφάσεως σχετικά με την επίμαχη σύμβαση και τις σχετικές αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, «1. να αποσταλεί έγγραφο προς την Π.Κ.Μ. [Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας], με όλο το ιστορικό που αφορά όλες τις παραπάνω εκκρεμοδικίες, τις εγκρίσεις και το αναμενόμενο πόρισμα από το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης με ερώτημα [για] τη διαδικασία και τις νομικές διατάξεις που επιτρέπουν τη σύνομη ανάκληση των αποφάσεων του ΔΣ, χωρίς έννομες συνέπειες εις βάρος του Δήμου μας. 2. Να αποσταλεί έγγραφο προς τη Διευθύνουσα Υπηρεσία (Δ/νση Πολεοδομίας ΝΑΘ) και ερώτημα σχετικά με τις ενέργειές τους αναφορικά με το με αρ. πρωτ. 29/ΠΕ/25158/08-06-2007 έγγραφό της βάσει του οποίου εκδόθηκε η 163/2007 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για την έγκριση του καθορισμού συμβατικής αμοιβής καθώς και αναφορικά με τους λογαριασμούς, τις πιστοποιήσεις εργασιών και τις εντολές πληρωμής που έχουν σταλεί στο Δήμο μας μέχρι την έκδοση της Αιτιολογημένης γνώμης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής». Η ανωτέρω πρόταση του δημάρχου έγινε δεκτή από το δημοτικό συμβούλιο κατά πλειοψηφία, η οποία σχηματίστηκε με την ψήφο και του προσφεύγοντος, ενώ την πρόταση καταψήφισαν πέντε μέλη του συμβουλίου. Στις 13.9.2010 δημοσιεύθηκε η υπ' αριθμ. 1298/2010 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με την οποία έγινε δεκτή η από 11.11.2008 αγωγή του νομίμου εκπροσώπου της αναδόχου συμπράξεως κατά του Δήμου Βασιλικών (συζητηθείσα στις 13.5.2009), με την οποία ζητείτο η αναγνώριση απαιτήσεως της ύψους 1.652.670,40 ευρώ, με νομίμους τόκους, από την εκτέλεση συμβατικών εργασιών. Με την ως απόφαση έγινε, μεταξύ άλλων, δεκτό ότι η

από 20.8.2007 συμπληρωματική σύμβαση είχε «αντικείμενο την αναπροσαρμογή [...] της αμοιβής των αναδόχων μελετητών με προσδιορισμό επακριβώς ποσοτήτων εργασιών, όπως περιγράφονται και οριοθετούνται στο άρθρο 8 της από 30.12.2003 αρχικής σύμβασης. Λόγω δε του αντικειμένου αυτού, δηλαδή αντικειμένου αφορώντος στην εκτέλεση της αρχικής σύμβασης το Ζ' Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου απείχε με την 195/27.6.2007 πράξη του από τη διενέργεια του προβλεπόμενου [...] προληπτικού ελέγχου του [...] σχεδίου της συμπληρωματικής σύμβασης ως στερούμενο αρμοδιότητας». Σε σχέση με τη νομιμότητα της καταρτίσεως της επίμαχης συμπληρωματικής συμβάσεως, το διοικητικό εφετείο, αφού εξέθεσε τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, δέχθηκε ότι οι μετά την κατάρτιση της εν λόγω συμβάσεως σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων (όπως η επίδικη) δεν διέπονται από τις ανωτέρω διατάξεις, δεδομένου ότι αυτές ρυθμίζουν «προσυμβατικό στάδιο», και για το λόγο αυτό απέρριψε σχετικό ισχυρισμό, κατά τον οποίο η συμβατική αμοιβή για την εκπόνηση των συμπληρωματικών μελετών δεν μπορούσε να υπερβεί το από τις ανωτέρω διατάξεις τιθέμενο όριο (50% του ποσού της αρχικής συμβάσεως). Περαιτέρω, το διοικητικό εφετείο έκρινε ότι η αγωγή της αναδόχου συμπράξεως έπρεπε να γίνει δεκτή, διότι στηριζόταν σε εγκεκριμένους λογαριασμούς, οι οποίοι αποτελούν «πιστοποίηση για την πληρωμή εκτελεσθεισών εργασιών», δηλαδή «ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες δεν έχουν ανακληθεί από τη Διοίκηση ούτε ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση». Επισήμανε όμως ρητώς ότι ο εναγόμενος Δήμος Βασιλικών θα μπορούσε «ως ένα εκ των συμβαλλομένων μερών, να προκαλέσει την ανάκληση των εγκρίσεων αυτών είτε την έκδοση νέων», εφόσον αμφισβητούσε τη νομιμότητά τους. Η Γενική Γραμματέας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας κάλεσε, μετά από αυτά, τον προσφεύγοντα σε απολογία με την Ε.Π. 44/15.10.2010 απόφασή της «για το πειθαρχικό αδίκημα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος από βαριά αμέλεια, για τους λόγους που ειδικότερα περιγράφονται στο σκεπτικό της απόφασης αυτής».

Στο σκεπτικό αυτό εκτίθεται το ιστορικό της συνάψεως της επίμαχης συμπληρωματικής συμβάσεως, παρατίθενται οι λόγοι που η απευθείας ανάθεσή της στην αρχική ανάδοχο, χωρίς να προηγηθεί πρόσκληση για κατάθεση προσφορών, θεωρήθηκε ως μη συμβατή με το δίκαιο της Ευρωπαϊ-

κής Ενώσεως, αναφέρεται ότι ο Δήμος Βασιλικών δεν προέβη στην ανάκληση των επίμαχων αποφάσεων του δημοτικού του συμβουλίου παρά τις αλληπάλληλες επισημάνσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (πράξεις 1η/8.11.2008, 17η/10.6.2008, 28η/4.11.2008 του VI Τμήματος), της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (προειδοποιητική επιστολή και αιτιολογημένη γνώμη), του Υπουργείου Υποδομών (έγγραφο 2379/20.1.2010), του Υπουργείου Εσωτερικών (έγγραφο 4005/22.1.2010) και της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (έγγραφο 2315+2109+1918/8.2.2010), και τέλος προσδιορίζεται, ενόψει των ανωτέρω, το αποδιδόμενο στην προσφεύγουσα πειθαρχικό αδίκημα. Το αδίκημα αυτό συνίσταται, σύμφωνα με την ανωτέρω κλήση σε απολογία του προσφεύγοντος, στο ότι αυτός «παρά το γεγονός ότι έλαβε γνώση από την εισήγηση του δημάρχου για το μη σύννομο της συμπληρωματικής σύμβασης και αντί να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες των παραπάνω υπηρεσιών ψήφισε αντίθετα, ώστε να διαμορφωθεί κατά πλειοψηφία η 73/2010 απόφασή του [δημοτικού συμβουλίου] ... Αποτέλεσμα, μέχρι και σήμερα να διατηρείται σε ισχύ η μη σύννομη συμπληρωματική σύμβαση με κίνδυνο παραπομπής της χώρας μας στο [Δ.Ε.Ε.]». Ο προσφεύγων υπέβαλε στη συνέχεια το από 25.11.2010 απολογητικό υπόμνημά του και ακολούθως η υπόθεση διαβιβάσθηκε, με το υπ' αριθμ. πρωτ. Ε.Π. 73+74 κλπ./9.12.2010 παραπεμπτικό έγγραφο της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας στο πειθαρχικό συμβούλιο αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. Ν. Θεσσαλονίκης του άρθρου 143 του Κ.Δ.Κ.. Το συμβούλιο συνεδρίασε με την προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό συγκρότησή του και εξέδωσε την υπ' αριθμ. 5/2011 (13.4.2011) σύμφωνη γνωμοδότηση, με την οποία δέχθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι ο προσφεύγων υπέπεσε στο πειθαρχικό αδίκημα που του είχε αποδοθεί και ότι έπρεπε να του επιβληθεί γι' αυτό η πειθαρχική ποινή της αργίας τριών μηνών. Η εν λόγω γνωμοδότηση έγινε δεκτή με την προσβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοικήσεως Μακεδονίας-Θράκης, η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση, μεταξύ άλλων, των διατάξεων των άρθρων 142, 143 και 154 του Κ.Δ.Κ. (ν. 3463/2006). Τέλος, με την από 27.10.2011 απόφαση του Δ.Ε.Ε. (υπόθεση C-601/2010), η οποία εκδόθηκε επί προσφυγής που ασκήθηκε από την Επιτροπή, διαπιστώθηκε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, συνάπτοντας κατόπιν διαδικασίας με διαπραγμάτευση, χωρίς δη-

μοσίευση προκηρύξεως, τις επίμαχες δημόσιες συμβάσεις (μεταξύ των οποίων ήταν και η από 20.8.2007 σύμβαση του Δήμου Βασιλικών), παρέβη τις υποχρεώσεις της από τις μνημονευθείσες ανωτέρω διατάξεις των οδηγιών 92/50 και 2004/18.

4. Επειδή, από τη διάταξη του άρθρου 143 παρ. 3 του Κ.Δ.Κ. (ν. 3463/2006), η οποία ορίζει ότι το συγκροτούμενο κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου πειθαρχικό συμβούλιο αποφαινεται το αργότερο εντός δύο μηνών αφότου περιέλθει σ' αυτό το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, συνάγεται, ενόψει της ανάγκης για την ταχύτερη δυνατή διεκπεραίωση των πειθαρχικών υποθέσεων των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. και της έντονης προς τούτο υποδείξεως που εκφράζεται με τη θέσπιση της ανωτέρω προθεσμίας, ότι το ως άνω πειθαρχικό συμβούλιο νομίμως αποφαινεται για υποθέσεις που παραπέμφθηκαν σ' αυτό μέχρι την 31.12.2010 (πριν την έναρξη ισχύος, από 1.1.2011, των σχετικών διατάξεων του ν. 3852/2010 και ιδίως του άρθρου 234 του νόμου αυτού), ακόμη και αν η γνωμοδότησή του εκδίδεται μετά την 31.12.2010, αλλά, πάντως, εντός ευλόγου χρόνου από αυτήν. Το αντίθετο δεν μπορεί να συναχθεί από τις μνημονευθείσες διατάξεις του άρθρου 234 του ν. 3852/2010, που ισχύουν από 1.1.2011, εφόσον με αυτές δεν ορίζεται ρητώς ότι για υποθέσεις που είχαν παραπεμφθεί ήδη στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 143 του Κ.Δ.Κ. έως την 31.12.2010 αρχίζει να τρέχει νέα (δίμηνη) προθεσμία, εντός της οποίας αποφαινεται, αποκλειστικώς, το συγκροτούμενο σύμφωνα με το άρθρο 234 παρ. 2 του ν. 3852/2010 πειθαρχικό συμβούλιο. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω και δεδομένου ότι, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, η επίδικη πειθαρχική υπόθεση παραπέμφθηκε στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 143 του Κ.Δ.Κ. με το υπ' αριθμ. πρωτ. Ε.Π. 73+74 κλπ./9.12.2010 έγγραφο της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, δηλαδή πριν την 1.1.2011, το δε πειθαρχικό συμβούλιο εξέδωσε την 5/2011 γνωμοδότησή του σε χρόνο (13.4.2011) που δεν υπερέβη, πάντως, τα κατά τα ανωτέρω όρια του ευλόγου, ο λόγος της προσφυγής με τον οποίο προβάλλεται ότι η γνωμοδότηση αυτή μη νομίμως εκδόθηκε από το ανωτέρω πειθαρχικό συμβούλιο και όχι από το συμβούλιο του άρθρου 234 παρ. 2 του ν. 3852/2010, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

5. Επειδή, περαιτέρω, από τα εκτεθέντα στη σκέψη 3 προκύπτει ότι μετά την

παραλαβή από τις ελληνικές αρχές της από 20.11.2009 αιτιολογημένης γνώμης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [Ε(2009) 8851/20.11.2009] το Υπουργείο Εσωτερικών παρήγγειλε με το υπ' αριθμ. πρωτ. 4005/22.1.2010 έγγραφο του (του Υφυπουργού Εσωτερικών) στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας να εκδώσει, στο πλαίσιο της κατά τα άρθρα 148 και 149 του Κ.Δ.Κ. (ν. 3463/2006) αρμοδιότητας ασκήσεως από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των δημοτικών αρχών, πράξη με την οποία, ανεξαρτήτως αν υφίστατο «τυπικό στάδιο» για την άσκηση του ανωτέρω ελέγχου, να επιβάλλει στους Δήμους που είχαν καταρτίσει τις επίμαχες συμπληρωματικές συμβάσεις μελετών κτηματογράφησης και πολεοδομικού σχεδιασμού την υποχρέωση να εκδώσουν αμέσως γραπτές εντολές προς τους αναδόχους, προκειμένου να ανασταλεί κάθε περαιτέρω ενέργεια προς εκτέλεση των ανωτέρω συμβάσεων, καθώς και να ανακαλέσουν αμέσως όλα τα έγγραφα και αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων, που ήταν σχετικά με τον καθορισμό των συμβατικών αμοιβών των εν λόγω μελετών. Σε εκτέλεση της ανωτέρω παραγγελίας του Υπουργείου Εσωτερικών, η τότε Γενική Γραμματέας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας εξέδωσε την υπ' αριθμ. πρωτ. 2315+2109+1918/8.2.2010 πράξη της με αποδέκτες τους εμπλεκόμενους Δήμους (Αρέθουσας, Βασιλικών, Εγνατίας και Κασσάνδρας), με την οποία απηύθυνε ρητή και σαφή διαταγή προς τους Δήμους αυτούς, αφενός, να εκδώσουν, εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την παραλαβή της ως άνω πράξεως, γραπτή εντολή προς τους αναδόχους των επίμαχων συμβάσεων, προκειμένου να σταματήσει αμέσως κάθε ενέργειά τους προς εκτέλεση αυτών, και, αφετέρου, να ανακαλέσουν όλα τα έγγραφα και τις αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων, που αφορούσαν τον καθορισμό των συμβατικών αμοιβών των μελετών. Η ως άνω πράξη της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία επισημαινόνταν, επιπλέον, ρητώς οι ευθύνες, ποινικές και πειθαρχικές, εμπλεκόμενων φυσικών προσώπων, αποτελεί, με βάση το εκτεθέν επιτακτικό περιεχόμενό της, εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε από τη Γενική Γραμματέα της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, κατά ρητή επιταγή του προϊσταμένου της Υφυπουργού Εσωτερικών (έγγραφο με α.π. 4005/22.1.2010), «στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και ανεξαρτήτως της μη υπάρξεως τυπικού

σταδίου», δηλαδή υπό την ιδιότητά της ως οργάνου στο οποίο ο νόμος (άρθρο 149 Κ.Δ.Κ.) ανέθετε την αρμοδιότητα για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων (αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων) των εμπλεκόμενων Δήμων, οι οποίες αφορούσαν την ανάθεση των επίμαχων συμπληρωματικών συμβάσεων μελετών. Η διοικητική αυτή πράξη της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, η οποία, ως πράξη ατομική, δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως ως προς τη νομιμότητά της (πρβλ. ΣτΕ 3034/1988), δημιούργησε, εφόσον δεν προκύπτει ανάκληση ή ακύρωσή της διοικητικής ή δικαστικής, υποχρέωση συμμορφώσεως προς το περιεχόμενό της, σύμφωνα με το άρθρο 154 του Κ.Δ.Κ., για όλα τα αιρετά όργανα των εμπλεκόμενων Δήμων, όπως ήταν και ο προσφεύγων ως δημοτικός σύμβουλος του Δήμου Βασιλικών. Ο τελευταίος, εν τούτοις, όχι μόνο παρέλειψε να συμμορφωθεί, και μάλιστα χωρίς καθυστέρηση, προς την απορρέουσα από την ανωτέρω πράξη υποχρέωσή του, αλλά την παραβίασε και με θετική ενέργειά του, συμπράττοντας με την ψήφο του στην έκδοση της 73/2010 (24.3.2010) αποφάσεως του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών, με την οποία, κατ' ουσίαν, αναβλήθηκε επ' αόριστον η λήψη των αναγκαίων μέτρων συμμορφώσεως, μέχρις ότου ανταποκριθούν στα διατυπωθέντα αιτήματα του Δήμου για παροχή οδηγιών και πληροφοριών άλλες διοικητικές υπηρεσίες (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, Δ/νση Πολεοδομίας Ν.Α. Θεσσαλονίκης). Τούτο δε, παρά το απολύτως σαφές και επιτακτικό περιεχόμενο της ανωτέρω πράξεως (2315+2109+1918/8.2.2010) της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, η οποία δεν άφηγε καμία αμφιβολία ως προς το περιεχόμενο των επιτασσόμενων ενεργειών και ως προς το χρονικό περιθώριο (προθεσμία) εντός του οποίου έπρεπε αυτές να επιχειρηθούν, και παρά το γεγονός ότι από την εισήγηση του δημάρχου Βασιλικών κατά τη λήψη της ανωτέρω αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου είχε καταστεί, κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο, γνωστό και σαφές τόσο το περιεχόμενο της πράξεως της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας, όσο και άλλα συναφή και ιδιαίτερος σημαντικά στοιχεία, όπως το υπ' αριθμ. πρωτ. 29/6635/19.2.2010 έγγραφο της Διευθύνουσας Υπηρεσίας (Δ/νσεως Πολεοδομίας Ν.Α. Θεσσαλονίκης), με το οποίο η υπηρεσία αυτή είχε αναστείλει ήδη όλες τις εντολές της για εκτέλεση των επίμαχων συμπληρωματικών συμβάσεων έως την κοινοποίηση των σχετι-

κών αποφάσεων των εμπλεκόμενων Δήμων, καθώς και το γεγονός ότι υπήρχαν εκκρεμείς δίκες μεταξύ του Δήμου Βασιλικών και του αναδόχου, η έκβαση των οποίων μπορούσε, ενδεχομένως, να επηρεασθεί από τη μη συμμόρφωση του Δήμου. Με τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο κρίνει ότι ο προσφεύγων, παραβιάζοντας με τον εκτεθέντα τρόπο την κατά το άρθρο 154 του Κ.Δ.Κ. υποχρέωσή του προς συμμόρφωση με την υπ' αριθμ. πρωτ. 2315+2109+1918/ 8.2.2010 πράξη της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, υπέπεσε στο πειθαρχικό αδίκημα της σοβαρής παραβάσεως του σχετικού νομίμου καθήκοντός του ως αιρετού οργάνου Ο.Τ.Α. από βαρεία αμέλεια, το οποίο του αποδόθηκε με την Ε.Π. 44/15.10.2010 απόφαση της ως άνω Γενικής Γραμματέως, και η ποινή αργίας τριών μηνών που του επιβλήθηκε δεν υπερβαίνει το προσηκόν μέτρο σε σχέση με τη βαρύτητα του αδικήματος, οι δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενοι λόγοι της κρινόμενης προσφυγής είναι απορριπτέοι στο σύνολό τους.

6. Επειδή, ειδικότερα, με την κρινόμενη προσφυγή προβάλλεται ότι, με βάση τις οικείες νομοθετικές και συμβατικές διατάξεις (άρθρα 11 παρ. 3, 5 και 7 του ν. 716/1977 και άρθρο 8 της αρχικής, από 30.12.2003, συμβάσεως), η επίμαχη (από 20.8.2007) συμπληρωματική σύμβαση, καθώς και οι συναφείς αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών (105/2007, 163/2007, 204/2007 και 73/2010) ήταν νόμιμες, δεδομένου ότι δεν επρόκειτο για ανάθεση «συμπληρωματικού αντικειμένου πέραν του περιλαμβανομένου στο αρχικό συμβατικό αντικείμενο», η δε συμπεριφορά του προσφεύγοντος κατά τη λήψη της υπ' αριθμ. 73/2010 αποφάσεως του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών δεν υπαγορεύθηκε από την πρόθεσή του να αρνηθεί την ανάκληση των επίμαχων αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου ή να μη συμμορφωθεί προς τις γενόμενες υποδείξεις ή να κλωσιεργήσει, αλλά, λόγω και των ευλόγων αμφιβολιών που υπήρχαν σχετικά με τη νομιμότητα της συμπληρωματικής συμβάσεως, να ενεργήσει με πλήρη γνώση των νομικών δεδομένων και συνεπειών της ανακλήσεως των ως άνω αποφάσεων, ώστε να μη προκληθεί αδικαιολόγητη και ανεπανόρθωτη βλάβη στα συμφέροντα του Δήμου. Οι ισχυρισμοί αυτοί του προσφεύγοντος πρέπει, σύμφωνα με τα εκτεθέντα ανωτέρω, να απορριφθούν προεχόντως ως αλυσιτελείς. Και τούτο διότι, ανεξαρτήτως του ότι η επίμαχη (από 20.8.2007) συμπληρωματική σύμβαση ήταν μη νόμιμη,

όπως ήδη δεσμευτικώς κρίθηκε με την από 27.10.2011 απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ενωσης, δεν αποτελεί, πάντως, πρόκριμα για τη στοιχειοθέτηση του αποδοθέντος στον προσφεύγοντα πειθαρχικού αδικήματος ούτε η παρανομία της ανωτέρω συμπληρωματικής συμβάσεως ούτε η υποκειμενική αντίληψη ή και οι τυχόν δικαιολογημένες αμφιβολίες του προσφεύγοντος ως προς τη νομιμότητα της συμβάσεως αυτής και των σχετικών αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών. Και τούτο, διότι, ως προς την αντικειμενική υπόσταση του αδικήματος, κρίσιμο στοιχείο αποτελεί μόνο η παράλειψη του προσφεύγοντος να εκπληρώσει την υποχρέωσή του να συμμορφωθεί αμελλητί, σύμφωνα με το άρθρο 154 του Κ.Δ.Κ., προς την υπ' αριθμ. πρωτ. 2315+2109+1918/8.2.2010 εκτελεστή πράξη της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, ως προς δε την υποκειμενική υπόστασή του, το ότι, αν και του ήταν γνωστό το περιεχόμενο της ως άνω πράξεως και της απορρέουσας από αυτήν υποχρεώσεώς του, δεν επέδειξε την προσοχή και επιμέλεια που όφειλε και μπορούσε να επιδείξει, με αποτέλεσμα να παραλείψει από βαρεία αμέλεια, όπως του αποδόθηκε με την κλήση του σε απολογία (Ε.Π. 44/15.10.2010), την εκπλήρωση του ως άνω νομίμου καθήκοντός του.

7. Επειδή, περαιτέρω, ο λόγος της προσφυγής, με τον οποίο προβάλλεται ότι μη νομίμως επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα η επίδικη πειθαρχική ποινή κατ' επίκληση του άρθρου 154 του Κ.Δ.Κ. (ν. 3463/2006), διότι οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Βασιλικών, των οποίων η ανάκληση είχε ζητηθεί από τη Γενική Γραμματέα της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, είχαν ελεγχθεί από άποψη νομιμότητας από τα αρμόδια όργανα και δεν είχαν ακυρωθεί, είναι απορριπτέος επίσης ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος. Και τούτο διότι, σύμφωνα με τα εκτεθέντα, η κατά την ανωτέρω διάταξη του Κ.Δ.Κ. υποχρέωση συμμορφώσεως του προσφεύγοντος δεν απέρρευε από προηγούμενες πράξεις σχετικές με τον έλεγχο νομιμότητας των επίμαχων αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, αλλά από την υπ' αριθμ. πρωτ. 2315+2109+1918/8.2.2010 πράξη της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

8. Επειδή, τέλος, οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος, με τους οποίους προβάλλει ότι η προσβαλλόμενη με την προσφυγή απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη και ότι εκδόθηκε κατά κακή εκτίμηση των πραγματι-

κών περιστατικών της υποθέσεως, είναι απορριπτέοι επίσης ως αλυσιτελείς, διότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση κατά νόμο και κατ' ουσία, εξετάζει κάθε ουσιώδη ισχυρισμό που αφορά όχι μόνο τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό του αποδοθέντος πειθαρχικού αδικήματος, αλλά και την κατ' ουσίαν στοιχειοθέτησή του από αντικειμενικής και υποκειμενικής απόψεως.

9. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την προσφυγή, κατά το αιτιολογικό.

ΣΧΟΛΙΟ

Η παρούσα απόφαση δεν είναι ενδιαφέρουσα μόνο για την υπόθεση που διαπραγματεύεται (η ορθή διαδικασία συμμόρφωσης σε καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ), αλλά και γιατί, ίσως για πρώτη φορά, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο οριοθετεί και ορίζει το πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των ενεργειών (όχι μόνο των πράξεων των ΟΤΑ). Για τον τρόπο άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των Δήμων και των Περιφερειών, καθώς και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών των ΟΤΑ από την κρατική Αποκεντρωμένη Διοίκηση έχουμε, αναλυτικά, αναφερθεί στις αντίστοιχες εργασίες (βλ. το μέρος ΜΕΛΕΤΕΣ & ΚΕΙΜΕΝΑ στον ιστότοπο: www.diplous-autodioikisi.gr).

Το κενό που έρχεται να καλύψει η υπ' αριθμ. 1384/ 2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Τμήμα Γ') είναι η σχέση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Δήμων. Σύμφωνα με τη σκέψη του Δικαστηρίου, που αποτυπώθηκε στη σκ. 5 της σχολιαζόμενης απόφασης, η πράξη της Γενικής Γραμματέως της (τότε κρατικής) Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία επισημαίνονταν, επιπλέον, ρητώς οι ευθύνες, ποινικές και πειθαρχικές, εμπλεκόμενων φυσικών προσώπων, αποτελεί, με βάση το επιτακτικό περιεχόμενό της, εκτελεστή διοικητική πράξη, στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και ανεξαρτήτως της μη υπάρξεως τυπικού στα-

δίου, δηλαδή υπό την ιδιότητά της ως οργάνου στο οποίο ο νόμος (άρθρο 149 Κ.Δ.Κ., νυν άρθρο 225 του ν. 3852/ 2010) ανέθετε την αρμοδιότητα για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων των Δήμων. Η διοικητική αυτή πράξη της Γενικής Γραμματέως της (τότε κρατικής) Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, η οποία, ως πράξη ατομική, δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως ως προς τη νομιμότητά της (πρβλ. ΣτΕ 3034/1988), δημιούργησε, εφόσον δεν προκύπτει ανάκληση ή ακύρωσή της διοικητικώς ή δικαστικώς, υποχρέωση συμμορφώσεως προς το περιεχόμενό της, σύμφωνα με το άρθρο 154 του Κ.Δ.Κ., για όλα τα αιρετά όργανα των εμπλεκόμενων Δήμων.

Με την απόφαση αυτή, νομίζουμε, ότι οριοθετείται, πλέον, σαφώς, ο διοικητικός ρόλος και διοικητική σχέση μεταξύ Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των αιρετών των Δήμων.

Κίμων Σιδηρόπουλος
Υπάλληλος Υπουργείου Εσωτερικών &
Διοικητικής Ανασυγκρότησης

βάνεται και η αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού διασφαλίζει η άσκηση κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ σύμφωνα με το Σύνταγμα. (μειοψ.)

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 28 Νοεμβρίου 2013, με την εξής σύνθεση: Αικ. Συγγούνα, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Γ΄ Τμήματος, Δ. Σκαλτσούνης, Γ. Ποταμιάς, Δ. Μακρής, Β. Αναγνωστοπούλου - Σαρρή, Σύμβουλοι, Ε. Τζιράκη, Γ. Ζιάμος, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Ν. Βασιλόπουλος.

Για να δικάσει την από 1η Οκτωβρίου 2013 αίτηση:

των: 1. Κεντρικής Ενώσεως Δήμων Ελλάδος, που εδρεύει στην Αθήνα (Γενναδίου 8), η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Γεώργιο Σωτηρέλη (Α.Μ. 13849), που τον διόρισε με απόφαση του Προέδρου της, 2. Δήμου Αθηναίων, 3. Δήμου Θεσσαλονίκης, 4. Δήμου Καλλιθέας, οι οποίοι παρέστησαν με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Γεώργιο Σωτηρέλη, που τον διόρισαν με αποφάσεις των Οικονομικών τους Επιτροπών, 5. Δήμου Λάρισας, ο οποίος παρέστη με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Γεώργιο Σωτηρέλη, στον οποίο δόθηκε προθεσμία μέχρι τις 11 Δεκεμβρίου 2013 για τη νομιμοποίησή του, 6. Δήμου Ηρακλείου Κρήτης, ο οποίος παρέστη με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Γεώργιο Σωτηρέλη, που τον διόρισε με απόφαση της Οικονομικής του Επιτροπής, και 7. Δήμου Νίκαιας – Αγίου Ιωάννη Ρέντη, ο οποίος παρέστη με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Γεώργιο Σωτηρέλη, στον οποίο δόθηκε προθεσμία μέχρι τις 11 Δεκεμβρίου 2013 για τη νομιμοποίησή του, κατά των:

1. Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος παρέστη με τον Γεώργιο Βαμβακίδη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και

2. Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με τον Στέργιο Κίκα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούσες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ' αριθ. 30842/31.7.2013 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.

Β. ΕΚΤΕΛΕΣΤΟΤΗΤΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ

ΣτΕ 1717/2014

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η γνώμη την οποία δίνει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, υποδεικνύοντας τα ποσά που η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου θα πρέπει να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός και ισοσκελισμένος, δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η οποία ενόψει της μη κατοχύρωσης στο Σύνταγμα της εξουσίας των ΟΤΑ να θεσπίζουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός ή κανονιστικός νομοθέτης. Την τήρηση των κανόνων αυτών, στους οποίους περιλαμ-

Η εκδίκαση άρχισε με την άγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Παρέδρου Γ. Ζιάμου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο των αιτούντων, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τους αντιπροσώπους των Υπουργών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά τον Νόμο

[...]

12. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση περιλαμβάνει ρυθμίσεις εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 77 του ν. 4172/2013, οι οποίες, όμως, αντίκεινται στη συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρου 102 παρ. 2 του Συντάγματος) αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.. Η αντίθεση προς την εν λόγω αρχή προκύπτει από το γεγονός ότι είναι υποχρεωτική η υποβολή του σχεδίου του προϋπολογισμού του δήμου στην έγκριση του Παρατηρητηρίου, ενός κρατικού οργάνου δηλ., του οποίου οι υποδείξεις είναι δεσμευτικές για το δημοτικό συμβούλιο. Το τελευταίο δεν έχει, κατά τους αιτούντες, την ευχέρεια να αποκλίνει από τις υποδείξεις αυτές, τεκμηριώνοντας τις προβλέψεις των εσόδων και τηρώντας τις αρχές της συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποδείξεις του Παρατηρητηρίου προβλέπεται από τη διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 77 του ν. 4172/2013 η δυνατότητα επιβολής οικονομικών κυρώσεων σε βάρος του δήμου. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι ο περιορισμός αυτός της οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων δεν είναι αναλογικός, διότι οι ήδη προβλεπόμενες διαδικασίες δημοσιότητας και διαβούλευσης για τη σύνταξη των ετήσιων προ-

ϋπολογισμών, απολογισμών και ισολογισμών των δήμων, των δημοτικών νομικών προσώπων και επιχειρήσεων, η θεσμοθέτηση της δημοσιότητας όλων των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το ν. 3861/2010, καθώς και η θεσμοθέτηση της τριμηνιαίας έκθεσης της οικονομικής επιτροπής των δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 266 παρ. 9 του ν. 3852/2010, συναποτελούν ένα επαρκές πλαίσιο ρυθμίσεων για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

13. Επειδή, η γνώμη την οποία δίδει το Παρατηρητήριο, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 77 του ν. 4172/2013, υποδεικνύοντας τα ποσά που η οικονομική επιτροπή του δήμου θα πρέπει να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός και ισοσκελισμένος, δεν δεσμεύει το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο ψηφίζει τελικώς τον προϋπολογισμό και οφείλει να τη λαμβάνει υπόψη, αλλά μπορεί να αποκλίνει από αυτήν. Το δημοτικό συμβούλιο οφείλει, πάντως, να τηρεί τις αρχές διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και κατάρτισης του προϋπολογισμού που προβλέπονται στο ν. 2362/1995 για το Δημόσιο Λογιστικό, όπως ισχύει, καθώς και στην κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 77 του ν. 4172/2013. Η τήρηση των αρχών που καθιερώνουν οι ανωτέρω διατάξεις ελέγχεται στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και τον Ελεγκτή Νομιμότητας (βλ. άρθρα 215, 226, 227 του ν. 3852/2010). Σε περίπτωση ακύρωσης της πράξης έγκρισης του προϋπολογισμού στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού ο οικείος Ο.Τ.Α. μπορεί να προσβάλει τη σχετική ακυρωτική πράξη με αίτηση ακυρώσεως, οπότε θα κριθεί δικαστικώς και το ζήτημα ενδεχόμενης υπέρβασης των ορίων του ελέγχου νομιμότητας από το εποπτικό όργανο. Περαιτέρω, σε περίπτωση μη τήρησης των οδη-

γίων που δίδονται με την προσβαλλόμενη απόφαση μπορεί να προβλεφθεί ως κύρωση, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 77 του ν. 4172/2013, η μη απόδοση στο δήμο μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησής του από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Αντίθετα, δεν προβλέπεται τέτοια κύρωση για την περίπτωση της μη συμμόρφωσης του δήμου με τις υποδείξεις του Παρατηρητηρίου, όπως αβασίμως προβάλλουν οι αιτούντες. Η γνώμη του Παρατηρητηρίου δίδεται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας του σχεδίου του προϋπολογισμού, καθώς αποσκοπεί στην κατάρτιση ρεαλιστικού και ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, όπως επιτάσσεται στις ανωτέρω αναφερθείσες διατάξεις του ν. 2362/1995 και του ν. 4172/2013. Συνεπώς, η γνωμοδότηση αυτή δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η οποία, ενόψει της μη κατοχύρωσης στο Σύνταγμα της εξουσίας των Ο.Τ.Α. να θεσπίζουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός ή ο κανονιστικός νομοθέτης. Την τήρηση των κανόνων αυτών, στους οποίους περιλαμβάνεται κατά τα ανωτέρω και η αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού, διασφαλίζει η άσκηση κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. σύμφωνα με το Σύνταγμα. Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ο προσβαλλόμενος λόγος ακύρωσης περί παραβίασης της εν λόγω αρχής, καθώς και ο επικουρικός λόγος περί μη αναλογικού περιορισμού της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α..

Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Γ. Ποταμιάς, ο οποίος υποστήριξε την ακόλουθη άποψη. Η κατά το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος δημοσιονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η οποία δεσμεύει τον νομοθέτη, περιλαμβάνει την οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α., υπό την έννοια ότι μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν και τα δύο αυτά κατά τη δική τους κρίση, δηλαδή να αποφασίζουν με τα δικά τους όργανα την ικανοποίηση συγκεκριμένων νόμιμων

σκοπών, στα πλαίσια των τοπικών υποθέσεων, προσδιορίζοντας εν ταυτώ τον βαθμό και τα μέσα ικανοποιήσεως των συγκεκριμένων σκοπών. Περαιτέρω, οι Ο.Τ.Α. συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και ασκούν δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το Κράτος σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Εν προκειμένω, σύμφωνα με τα άρθρα 77 παρ. 5 και 78 παρ. 4 του ν. 4172/2013 το Παρατηρητήριο μετέχει ενεργώς, διά της υποχρεωτικής παροχής της γνώμης του, στην διαδικασία κατάρτισης και ψήφησης του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α., διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης του προϋπολογισμού και εισηγείται στον Υπουργό Εσωτερικών την επιβολή οικονομικών κυρώσεων σε περίπτωση κατάρτισης και ψήφησης προϋπολογισμού κατά παρέκκλιση των οδηγιών του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι συγκεκριμένες όμως ρυθμίσεις θεσπίζουν κατά τη μειοψηφήσασα αυτή γνώμη ανεπιτρέπτως προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας των εκτιμήσεων των εσόδων και των δαπανών των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. και με το περιεχόμενο αυτό έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.. την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Εν προκειμένω, σύμφωνα με τα άρθρα 77 παρ. 5 και 78 παρ. 4 του ν. 4172/2013 το Παρατηρητήριο μετέχει ενεργώς, διά της υποχρεωτικής παροχής της γνώμης του, στην διαδικασία κατάρτισης και ψήφησης του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α., διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης του προϋπολογισμού και εισηγείται στον Υπουργό Εσωτερικών την επιβολή οικονομικών κυρώσεων σε περίπτωση κατάρτισης και ψήφησης προϋπολογισμού κατά παρέκκλιση των οδηγιών του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι συγκεκριμένες όμως ρυθμίσεις θεσπίζουν κατά τη μειοψηφήσασα αυτή γνώμη ανεπιτρέπτως προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας των εκτιμήσεων των εσόδων και των δα-

πανών των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. και με το περιεχόμενο αυτό έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α..
[..]

15. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι οι αναφερόμενες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής απόφασης κείνται εκτός της νομοθετικής εξουσιοδότησης της παραγράφου 1 του άρθρου 77 του ν. 4172/2013, σύμφωνα με την οποία με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών παρέχονται οδηγίες για την κατάρτιση, εκτέλεση και αναμόρφωση του προϋπολογισμού των δήμων. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι οι ανωτέρω διατάξεις οδηγούν σε μείωση των ποσών που πρέπει να αποδοθούν στους δήμους, κατά παράβαση του άρθρου 259 του ν. 3852/2010. Τέλος, προβάλλεται ότι η μείωση των ποσών που αποδίδονται στους Ο.Τ.Α. από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους παραβιάζει την αρχή της οικονομικής αυτοτελείας τους, η οποία επιτάσσει τη διασφάλιση της πραγματικής δυνατότητας εκπλήρωσης της αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης και άσκησης των αρμοδιοτήτων της.

16. Επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις της προσβαλλόμενης κοινής Υπουργικής απόφασης δεν προσδιορίζονται τα ποσοστά αποδοτέων στους δήμους Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, αλλά παρέχονται, κατά τρόπο σύμφωνο με την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 77 του ν. 4172/2013, οδηγίες προς τους δήμους, προκειμένου να αποδώσουν στους προϋπολογισμούς τους για το έτος 2014 κατά τρόπο ρεαλιστικό την εκτίμηση της κανονιστικής δρώσας Διοίκησης για μειωμένα έσοδα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Η εκτίμηση αυτή εδράζεται, μεταξύ άλλων, σε νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες συνεπάγονται τη μείωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, όπως είναι η διάταξη του άρθρου 21 παρ. 4 του ν. 3867/2010 (Α' 128), με την οποία μειώνονται οι ετήσιες αποδόσεις υπέρ τρίτων (στις οποίες ανήκουν και οι

Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι) του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους κατά 10%, οι διατάξεις των νόμων 3833/2010 (Α' 40), 3986/2011 (Α' 152) και 4024/2011 (Α' 226), με τις οποίες μειώθηκε το μισθολογικό κόστος (με τις αντίστοιχες επιπτώσεις στα φορολογικά έσοδα), και η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχ. ζ' του ν. 4051/2012, με την οποία αναπροσαρμόστηκε ο κρατικός προϋπολογισμός του έτους 2012 και μειώθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων κατά 59 εκατομμύρια ευρώ. Περαιτέρω, στην παράγραφο 4 του άρθρου 38 του ν. 3896/2011 προβλέπεται ότι το συνολικό το συνολικό ποσό των προβλεπόμενων στα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010 Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) των δήμων και περιφερειών μειώνεται κατά το ποσό απόδοσης των περιλαμβανομένων στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής παρεμβάσεων, που αφορούν τους Ο.Τ.Α..

Σύμφωνα με το 47316/25.11.2013 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών προς το Δικαστήριο, η σχετική μείωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των δήμων υπολογίζεται στα 596 εκατομμύρια ευρώ. Τέλος, οι παρεμβάσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 (ν. 4093/2012, Α' 222) υπολογίζεται ότι θα προκαλέσουν μείωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων 254 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως (βλ. το ως άνω 47316/25.11.2013 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών προς το Δικαστήριο). Δεδομένου, συνεπώς, ότι οι επίμαχες διατάξεις της προσβαλλόμενης απόφασης περιέχουν οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των δήμων και δεν περικλύπτουν οι ίδιες τα έσοδα των τελευταίων, τα οποία, όμως, περικλύπτονται βάσει των ανωτέρω αναφερθεισών ρυθμίσεων, ο λόγος ακύρωσης περί υπέρβασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης, αντίθεσης προς το άρθρο 259 του ν. 3852/2010 και παραβίασης της αρχής της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Αλλωστε, σε κάθε περίπτωση, η ακρίβεια των ανωτέρω εκτιμήσεων της

Διοίκησης δεν αμφισβητείται κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο από τους αιτούντες, ενώ στις εν λόγω διατάξεις της προσβαλλόμενης απόφασης προβλέπεται η δυνατότητα αναμόρφωσης των προϋπολογισμών, εφόσον προκύψουν διαφορές κατά την εκτέλεσή τους σε σχέση με τις ανωτέρω προγνώσεις. Συνεπώς, ακόμα και αν ήθελε θεωρηθεί ότι με την κρινόμενη αίτηση αμφισβητείται η ακρίβεια των εκτιμήσεων της Διοίκησης σχετικά με τα έσοδα των Ο.Τ.Α. από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, ο σχετικός λόγος πρέπει να απορριφθεί, σύμφωνα με τα ανωτέρω.

17. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

αίτηση ακυρώσεως, οπότε θα κριθεί δικαστικώς και το ζήτημα ενδεχόμενης υπέρβασης των ορίων του ελέγχου νομιμότητας από το εποπτικό όργανο».

Με τη σκέψη αυτή, για πρώτη φορά, από όσο γνωρίζουμε, εκδίδεται δικαστική απόφαση που υπολαμβάνει στη σκέψη της ότι η πράξη του δημοτικού συμβουλίου περί έγκρισης του προϋπολογισμού εσόδων- δαπανών είναι εκτελεστική πράξη. Τούτο, χωρίς, μάλιστα, το δικαστήριο να λαμβάνει υπόψη του τις ειδικές διατάξεις περί ελέγχου του προϋπολογισμού των δήμων, σύμφωνα με τις οποίες ο Ασκών χρέη Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης αναπέμπει τον προϋπολογισμό, εντός δέκα ημερών από την παραλαβή του, στο δήμο, εάν κρίνει ότι δεν είναι σύννομος, κρίνει, περαιτέρω, ότι αυτός ελέγχεται, σύμφωνα με τις πάγιες διατάξεις περί εποπτείας των εκτελεστών πράξεων των δήμων.

Κίμων Σιδηρόπουλος

Υπάλληλος Υπουργείου Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης

ΣΧΟΛΙΟ

Η σχολιαζόμενη απόφαση του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου είναι γνωστή, γιατί με αυτήν κρίθηκε ως συνταγματικώς ανεκτή η ρύθμιση (άρθρο 4 του ν. 4111/ 2013) για τη σύσταση του «Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ».

Το παρόν σημείωμά όμως έρχεται να αναδείξει μία άλλη, παρεμπόπτουσα ίσως, σκέψη που διατύπωσε το Ανώτατο Δικαστήριο και χρήζει ιδιαίτερης ανάλυσης.

Σύμφωνα με τα δικαστικώς δεκτά στη σκ. 13 της απόφασης «Η τήρηση των αρχών που καθιερώνουν οι ανωτέρω διατάξεις [ενν. άρθρο 77 του Ν. 4172/ 2013] ελέγχεται στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και τον Ελεγκτή Νομιμότητας (βλ. άρθρα 215, 226, 227 του ν. 3852/2010). Σε περίπτωση ακύρωσης της πράξης έγκρισης του προϋπολογισμού στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού ο οικείος Ο.Τ.Α. μπορεί να προσβάλει τη σχετική ακυρωτική πράξη με

Γ. ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΑΡΓΙΑ

Γν ΝΣΚ 244/ 2015

(Το πλήρες κείμενο της γνωμοδότησης μπορείτε να το βρείτε στον ιστότοπο: www.nsk.gov.gr)

Δεν είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή των αντιστοίχων συνεπειών της αργίας ως προς το ύψος των αποδοχών, δηλαδή η καταβολή μέρους των αποδοχών στον υπάλληλο, που τελεί σε καθεστώσ αναστολής άσκησης καθηκόντων, που προβλέπεται από τις μεταβατικές διατάξεις της παρ. 8 του άρθρου 3 του ν. 4325/ 2015, και για το λόγο αυτό πρέπει να καταβάλλεται σε αυτόν το σύνολο των αποδοχών του.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Δαπάνες μετακινούμενων εντός κι εκτός επικράτειας

Με την υπ' αριθμ. οικ. 2/ 74450/ ΔΕΠ/ 24.11.2015 (ΑΔΑ: ΩΨΘΩΗ- ΓΑ2) εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών, δόθηκαν οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων της υποπαραγράφου Δ9 της παραγράφου Δ του άρθρου 2 του ν. 4336/ 2015 (Α' 94), αναφορικά με τις δαπάνες μετακινούμενων εντός κι εκτός επικράτειας.

Σημειώνεται ότι ως δαπάνες μετακίνησης νοούνται:

- τα έξοδα κίνησης
- τα έξοδα διανυκτέρευσης
- η ημερήσια αποζημίωση
- τα έξοδα εγκατάστασης και μεταφοράς οικοσκευής
- το επίδομα υπηρεσίας αλλοδαπής

Β. Κοπή δένδρων σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης ή οικισμού

Με την υπ' αριθμ. 46794/ 4.12.2015 (ΑΔΑ: 6ΞΨΞ4653Π8-ΓΕΝ) εγκύκλιο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας παρέχονται οδηγίες αναφορικά με την κοπή δένδρων σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης ή οικισμού.

Σύμφωνα με την εγκύκλιο αυτή, για την κοπή δέντρων απαιτείται έκδοση Έγκρισης Εργασιών Μικρής Κλίμακας από την οικεία Υπηρεσία Δόμησης (ΥΔΟΜ).

Γ. Υπαγωγή ή μη σε ΦΠΑ της παροχής υπηρεσιών με σύμβαση μίσθωσης έργου

Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών Σ. 800/ 129/ ΠΟΛ. 68/ 4.3.1987 και Σ. 866/ 139/ ΠΟΛ.74/ 10.3.1987 καθώς και την εγκύκλιο ΕΔΥΟ Σ. 1166/ 182/ ΠΟΛ.116/ 6.4.1987, η παροχή υπηρεσιών βάσει συμβάσεων μίσθωσης έργου, από φυσικά πρόσωπα προς το Δημόσιο, τους Δήμους, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δεν υπάγεται στο Φ.Π.Α. υπό την απαραίτητη

προϋπόθεση ότι η υπηρεσία παρέχεται με τρόπο που δημιουργεί δεσμούς εξάρτησης μεταξύ του παρέχοντος την υπηρεσία και του εργοδότη του. Προκειμένου να θεωρηθεί ότι δημιουργούνται δεσμοί εξάρτησης, μεταξύ εργαζόμενου και εργοδότη, πρέπει να διαπιστωθεί ότι συντρέχουν αθροιστικά τουλάχιστον οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- η εργασία να παρέχεται για ορισμένο ή αόριστο χρόνο,
- να εκτελείται σύμφωνα με τις οδηγίες, τις εντολές, και την εποπτεία του εργοδότη,
- την ευθύνη για το αποτέλεσμα της εργασίας να την έχει ο εργοδότης,
- να υπάρχει διαρκής απασχόληση και φυσική παρουσία του παρέχοντος την υπηρεσία στους χώρους του εργοδότη,
- η αμοιβή να καταβάλλεται περιοδικά.

(Υπ' αριθμ. αρ. πρωτ: Δ14Β 1154441 ΕΞ 2013/ 18.7.2013 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Φορολογίας)

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Tories call for referendums to decide council mergers

Councils would only be merged in Wales if residents approved plans in a local referendum, under plans launched by the Welsh Conservatives.

The Welsh Government is currently pushing ahead with plans to cut the number of local authorities from 22 to a reported eight or nine, following the publication of the Williams Commission review of local government.

However, the Conservatives said they would oppose 'forced' mergers and put the decision making process in the hands of local people.

Shadow minister for local government, Janet Finch-Saunders, said: 'As we've said all along, where Councils can work together, share services and save money they have the backing and support of Welsh Conservatives – but only with the consent of local people.

'Our plans would put power back in to local hands, ensuring any merger is put to residents via a referendum.'

30 September 2015,
source: www.localgov.co.uk

Planning system pushed 'to the brink' warns survey

Local planning authorities are struggling to cope with applications due to a lack of resources, according to the results of a new survey.

The Annual Planning Survey, published by the British Property Federation and GL Hearn, found major planning applications are taking an average of 32 weeks to determine, over double the government's target of 13 weeks.

Of those surveyed, 55% of local authorities said under-resourcing is a significant challenge to growth, with half saying the planning system is less effective than it was in 2010.

The survey also revealed that the majority of developers believe higher

planning fees may help local authorities to shorten waiting times, with nearly two thirds (65%) happy to pay more to speed up the process.

Melanie Leech, chief executive at the British Property Federation, said: 'This report shows quite clearly that local authority planning departments are struggling to cope as a result of the efforts to find savings across the public sector, and that this is having a negative impact on local authorities' ability to deliver a timely and efficient service .

'The fact of the matter is that an effective planning system is crucial to enabling regeneration and development, and if government wants to meet the housing challenge and develop the commercial buildings that support our economy, it is going to need to take action.'

13 October 2015,
source: www.localgov.co.uk

Council to reform the way it manages elections

Stoke-on-Trent City Council will overhaul its electoral process after a damning report found a series of issues with the way the May elections were handled.

The review conducted by the Association of Electoral Administrators found an error before the elections led to all the postal vote packs having to be reissued.

Staff sickness also meant a large number of students were appointed to act as counting assistants in the two or three days prior to polling day.

While the review concluded that none of the election results were affected by any of these issues and none of the candidates challenged the results, there were a number of administration issues, which needed to be addressed.

The local authority said it is now introducing a series of measures to improve the way it handles elections, includ-

ing staffing structures and creating a project board to oversee future elections.

The council's assistant director for governance, Fiona Ledden, said: 'There were a number of factors that contributed to that, and to all residents, candidates, agents and anyone else who may have been impacted by this, we sincerely apologise.'

3 November 2015, source: www.localgov.co.uk

Rotherham gains back control of some functions

Rotherham Council will take back control of housing, financial services, education and public health, despite 'significant' improvements still needed at the authority.

Communities secretary Greg Clark has confirmed the council be given back responsibility for a number of services but warned more must be done before its full powers are restored.

Mr Clark said that while improvements have been made in some areas, some functions such as children's services and licensing faced significant challenges.

'In the last 11 months, Rotherham has made improvements and so I have proposed to transfer control over some functions back from the commissioners to democratically-elected councillors,' said Mr Clark.

'But it's clear there are still significant challenges to overcome before the council can fully regain the public's confidence and trust, and so it is right that Sir Derek Myers and his team remain in place.'

Following a damning report from Louise Casey, which identified 'widespread failings' in governance and service delivery, the Government appointed five commissioners to exercise all executive functions, and some key non-executive functions at Rotherham council.

Lead Commissioner Sir Derek Myers said: 'While we clearly acknowledge that there is further work to do in some areas if we are to rebuild trust and confi-

dence in the way services are managed and delivered, we would see the restoration of at least some powers as a significant step in the right direction. We await the Secretary of State's final decision.'

22 January 2016,
source: www.localgov.co.uk

Bournemouth reveals plan to bring outsourced services back in house

Bournemouth Council is set to bring a £14m outsourced contract to supply a range of back office functions back in house as it grapples with 'unprecedented financial challenges'.

The local authority is facing a 29.8% cut in its revenue support grant for next year and an additional 36.8% cut the year after.

The council currently has a contract with Kier for HR, finance, revenue and benefits, facilities management and IT.

Council leader John Beasley said the council had done well to deal with financial challenges to date but 'has no choice but to look further and deeper into its departmental budgets, to do all that it can to protect frontline services'.

He added: 'In this increasingly difficult financial environment, it is apparent that the council needs to control directly the annual £14m spend currently associated with the delivery of services within the Kier partnership contract, so that we can make further changes without the need for more complex contractual negotiations.'

'Given the current financial position and the case for local government change in Dorset being developed, the council has chosen to fully review the provision of services within the Kier (formerly Mouchel) partnership contract. The result of this review is a recommendation to cabinet that, during 2016, the council brings all services delivered by Kier as part of the partnership, back in-house.'

Craig Apsey, Kier Business Services managing director explained: 'The partnership has been incredibly successful over the past five years, delivering over £10m in

operational savings since 2010 (more than was expected or defined in the original contract), major service improvements, and helping to create over 175 new local jobs with an economic value of £13.4m. This is in addition to wider initiatives like the £4m invested in the Carbon Management Centre, reducing council emissions by 26% and the launch of a new Apprenticeship Company, which aims to support 125 apprenticeships by September 2016.

'However, the landscape for local authorities has changed substantially over the past five years, with severe and repeated government budget cuts, and radical cuts to the revenue support grant in parallel with the opportunity to form a new devolved combined authority. All of which means that the council may now need services to return to their direct control in order to navigate this change.

'The partnership was originally designed to provide this kind of flexibility to accommodate a changing landscape and client needs, and if the decision is agreed at cabinet next week we will work with the council to support our teams as they transition back to council employment, and will do all we can to maintain service levels and ensure a smooth and successful transfer of services.'

21 January 2016,

source: www.localgov.co.uk

Whitehall's 'unwritten rules' could see counties lose out in devolution

'Unwritten rules' from Whitehall could see counties lose out to cities in the devolution process, according to a new report.

The study, published by the Institute for Public Policy Research (IPPR), argues that English counties risk being cut-off from the benefits of devolution because the Government is pursuing a 'one-size-fits-all' model.

According to *Empowering Counties: Unlocking County Devolution Deals*, counties represent 41% of the English economy and are home to more active businesses than any other part of the country.

They also cover 86% of England's landmass, represent half the country's population and have seen a 26% rise in new businesses.

But, the report's authors argue, Government's devolution agenda should be more transparent and flexible, and Whitehall should accept that county devolution requires a different approach to cities.

The Government's demand for elected-mayors in exchange for devolved power is highlighted by IPPR as unrealistic for counties. Directly-elected mayors are more suited to Core Cities, not complex multi-tiered counties.

The independent think tank also claims that counties should involve the public and local enterprise partnerships in devolution deals, and open themselves up to greater accountability.

Ed Cox, director of IPPR North, said: 'Counties need devolution every bit as much as the big cities and, with the right support and empowerment, there is a massive opportunity to unleash their economic potential.'

'Devolution deals', he continued, 'can drive economic development, but the process needs far more understanding and flexibility from government to work for the counties, who have different needs and organisational structures.'

'The danger otherwise is a one-size-fits-all approach to mayors means huge swathes of the country are cut off from the benefits of devolution, stymieing their potential to grow and reform public services.'

16 November 2015, source:

www.localgov.co.uk