

# ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν.4270/2014

Προσδιορισμός των ασφαλιστέων αποδοχών, από την 1.1.2017, υπέρ επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχής, για τους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του ν.4354/15 (νέο ενιαίο μισθολόγιο)

## ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Οι διοικητικές πράξεις (έννοια– διακρίσεις)  
Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Θέματα άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς ισχύος του Προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»  
Κίμων Σιδηρόπουλος

## THE INTERNATIONAL

## ENVIRONMENT

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Τέλη καθαριότητας και φωτισμού  
ΔΕΦΑΘ 5350/ 2015

Προγραμματικές Συμβάσεις  
Ελ. Συν. (Τμ. VI) 1114/2016

# 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

### ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

**ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ**

τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

**ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ**

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

**ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ**

Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής

**ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ**

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

### ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

**ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ**

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

### DTP

**ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ**

**ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ**

### ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

**ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ**

### ΕΚΔΟΤΗΣ

**ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ**

### ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

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

### ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

**ΑΘΗΝΑ**

### ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

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

### ISSN

**2459- 4172**

### ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

## Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ .....	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ .....	iv
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ .....	212
Οι διοικητικές πράξεις (έννοια- διακρίσεις) .....	212
Θέματα άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς ισχύος του Προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» .....	223
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ .....	232
Α. Τέλη καθαριότητας και φωτισμού .....	232
ΔΕΦΑΘ 5350/ 2015 .....	232
Β. Προγραμματικές Συμβάσεις .....	236
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ .....	242
Α. Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν.4270/2014 .....	242
Β. Προσδιορισμός των ασφαλιστέων αποδοχών, από την 1.1.2017, υπέρ επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχής, για τους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του ν.4354/15 (νέο ενιαίο μισθολόγιο) .....	250
THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT .....	255

**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 (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό. Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση-παρακλήση 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](mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr).

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι ανηρτημένες στον ιστότοπο ([www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-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.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-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](mailto:kimon@diaplous-autodioikisi.gr)

## ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

### Οι διοικητικές πράξεις

#### (έννοια- διακρίσεις)<sup>1</sup>

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Ι. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης

Α. Η έννοια της διοικητικής πράξης

Η διοικητική πράξη είναι μία από τις πλέον κομβικές έννοιες του διοικητικού δικαίου καθόσον αποτελεί το βασικό μέσον άσκησης της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης με το οποίο θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες. Στη θεωρία, ο συγκεκριμένος όρος απαντά με διάφορες παραλλαγές, οι οποίες είναι ταυτόσημες μεταξύ τους: «μονομερής εκτελεστή διοικητική πράξη», «μονομερής διοικητική πράξη» ή «εκτελεστή διοικητική πράξη». Κανένας από αυτούς τους διαφορετικούς όρους δεν προσθέτει κάποιο στοιχείο στην έννοια της διοικητικής πράξης, η οποία μόνο ως «εκτελεστή» και «μονομερής» νομική ενέργεια της διοίκησης μπορεί να νοηθεί. Κατά την κρατούσα, στην θεωρία, άποψη, διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Από αυτόν τον ορισμό, συνάγεται ότι τα βασικά στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι (α) η μονομερής θέσπιση ρύθμισης (κανόνα δικαίου), (β) η προέλευσή της από διοικητικό όργανο, (γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και (δ) το πλαίσιο εννόμων σχέσεων που ρυθμίζει,

1 Το παρόν άρθρο αποτελεί αναδημοσίευση από το διαδικτυακό τόπο: <https://www.prevedourou.gr>, μετά από σχετική άδεια της συγγραφέα.

Τόμος 2, Τεύχος 10, σελ. 212- 222

οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Πριν από την ανάλυση των στοιχείων της έννοιας, θα πρέπει να επισημανθεί ο δικονομικός προσανατολισμός του ορισμού (και γενικότερα της θεωρίας της διοικητικής πράξης), ο οποίος συναρτάται με τη φύση των διαφορών που γεννά η πράξη (βλ. ΣτΕ 819/2015: «διοικητική διαφορά (ακυρωτική ή ουσίας) γεννάται από μονομερή πράξη (παράλειψη ή υλική ενέργεια) της Διοίκησης, η οποία, στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη διοικητική δράση, εκδίδεται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπει στην επίτευξη δημοσίου σκοπού»).

(α) Επομένως, η διοικητική πράξη είναι μονομερής νομική ενέργεια, καθώς η επέλευση των εννόμων συνεπειών που εξαρτώνται από αυτήν δεν προϋποθέτει την έγκριση ή τη συγκατάθεση του προσώπου (του διοικουμένου) στο οποίο την απευθύνει η διοίκηση πρόκειται, δηλαδή, για μια κυριαρχική πράξη, που αφενός αποτελεί μονομερή εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας αφετέρου υπόκειται στον διοικητικό καταναγκασμό. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ιδιωτική βούληση αποκλείεται παντελώς από τη διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, αφού σε αρκετές περιπτώσεις προϋποτίθεται η σύμπραξη του ιδιώτη ώστε να καταστεί δυνατή η έκδοσή της (μέσω της υποβολής αίτησης), αλλά έχει την έννοια ότι το περιεχόμενο της ρύθμισης της πράξης δεν συνδιαμορφώνεται με τη βούληση του ιδιώτη (όπως γίνεται π.χ. στις διοικητικές συμβάσεις). Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η προσέγγιση έχει δεχθεί κριτική στον βαθμό που αποδίδει

Η Ευγενία Β.

Πρεβεδούρου είναι

Αναπληρώτρια

Καθηγήτρια

Διοικητικού Δικαίου

στη Νομική Σχολή του

ΑΠΘ

δήλωση βούλησης σε ένα διοικητικό όργανο, αφού αυτή η συγκεκριμένη έννοια, που προέρχεται από το ιδιωτικό δίκαιο, είναι στενά συνυφασμένη με την αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας, η οποία διέπει την ικανότητα του προσώπου να καταρτίζει δικαιοπραξίες. Έτσι, αντί του όρου «δήλωση βούλησης» έχει προταθεί από ορισμένους θεωρητικούς ο όρος «ρύθμιση» (βλ. το άρθρο 35 του γερμανικού *Verwaltungsverfahrensgesetz*, το οποίο κάνει λόγο για «διάταξη [Verfügung]», «απόφαση [Entscheidung]», «μέτρο δημόσιας εξουσίας [hoheitliche Maßnahme]», που περιέχει «ρύθμιση κατ'ιδίαν περίπτωσης [Regelung eines Einzelfalls]»).

(β) Η διοικητική πράξη προέρχεται από διοικητικό όργανο ή από διοικητική αρχή. Στη δεύτερη αυτή εκδοχή, η οποία, κατ' αρχή είναι στενότερη από την πρώτη, φαίνεται να συντείνουν τόσο ο συντακτικός όσο και ο δικονομικός νομοθέτης, οι οποίοι στα άρθρα 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 κάνουν λόγο για «εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής». Το στοιχείο αυτό, που συνδέεται με την οργανική (-τυπική) έννοια της διοικητικής πράξης, είναι εξαιρετικά κρίσιμο για τον προσδιορισμό μιας νομικής πράξης ως διοικητικής, καθώς ένας ιδιώτης δεν μπορεί να εκδώσει διοικητική πράξη, παρά μόνο αν λειτουργεί ως διοικητικό όργανο (ή αρχή). Πέρα από την άμεση κρατική διοίκηση (κεντρική ή αποκεντρωμένη), δηλαδή τα διοικητικά όργανα του Δημοσίου, διοικητικές πράξεις μπορούν να εκδίδονται από τα όργανα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και, κατ' εξαίρεση, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος (το λειτουργικό κριτήριο) και ασκούν ως προς συγκεκριμένες δραστηριότητές τους δημόσια εξουσία (ΣτΕ 1017/79, 1196/1981 και 2080/1987, 99/2002).

(γ) Οι διοικητικές πράξεις πρέπει να πληρούν το λειτουργικό κριτήριο της άμεσης εξυπηρέτησης δημόσιου σκοπού.

Οι πράξεις της Διοίκησης, οι οποίες είναι αμέτοχες του λειτουργικού αυτού στοιχείου, κινούνται σε κύκλο σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν φέρουν τα εξωτερικά γνωρίσματα μονομερούς διοικητικής πράξης και παράγουν έννομα αποτελέσματα (ΣτΕ 1570/2000: «οι πράξεις των οργάνων της Διοικήσεως, οι οποίες αφορούν στην επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΒΟ ή στην απαλλαγή τους από τα καθήκοντά τους, δεν εκδίδονται στο πλαίσιο ασκήσεως διοικητικής εποπτείας επί της εταιρείας αυτής αλλά αποτελούν εκδήλωση των εξουσιών που εξασφαλίζει στο Δημόσιο η θέση του ως πλειοψηφούντος, σε ποσοστό τουλάχιστον 51%, μετόχου της εταιρείας. Από λειτουργικής απόψεως, οι πράξεις αυτές έχουν τον ίδιο χαρακτήρα με τις ομόλογες πράξεις του κοινού δικαίου των ανωνύμων εταιρειών, κατά το οποίο η επιλογή της διοικήσεως της ανωνύμου εταιρείας καθώς και η απαλλαγή της διοικήσεως από τα καθήκοντά της προέρχεται από τα οικεία καταστατικά όργανα, τον ίδιο δηλαδή το φορέα της επιχειρήσεως. Οι πράξεις, επομένως, που αφορούν στην επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εν λόγω εταιρείας ή στην απαλλαγή τους από τα καθήκοντά τους, εκδίδονται βάσει κριτηρίων καθαρώς ιδιωτικοοικονομικών και δεν αποτελούν εκδήλωση της δημοσίας διοικητικής δράσεως, αλλά κινούνται σε κύκλο σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου και γεννούν διαφορές, η επίλυση των οποίων ανήκει, κατά το Σύνταγμα, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (πρβλ. ΣτΕ 1562-3/1986 Ολομελείας, 3588/1987)». Βλ. και ΣτΕ 3776/2012, Ολ 896-99, 3032-33/2008, 1562-3/1986, καθώς επίσης και ΣτΕ 4246/2009, 349/2007, 3144/2006, 1422/2002, 3118/2001, 1941, 3187/2000, 2000, 2556/1999, 2329, 6322/1996, 1969, 2895/1993, 2272/1986, 2424/1984, 924, 927/1982). Αντίθετα, το Δικαστήριο έχει κρίνει (ΣτΕ 1877/2016) ότι οι υπουργικές πράξεις κρατικής εποπτείας, οι οποίες αφορούν τον διορισμό, την ανάκληση

διορισμού ή την πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του ΚΕΕΛΠΝΟ [που είναι ΝΠΙΔ, το οποίο επιδιώκει σκοπούς δημοσίου συμφέροντος (αντιμετώπιση και παρακολούθηση, συντονισμός και υποβοήθηση των ενεργειών για την πρόληψη της εξάπλωσης ειδικών μεταδοτικών νοσημάτων και θεραπευτική αντιμετώπιση αυτών) και υπόκειται σε κρατική εποπτεία], το οποίο (Διοικητικό Συμβούλιο) αποτελεί όργανο διοίκησης αυτού, είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκείμενες σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1291/2016, 3798/2014 Ολομ., 239/2012). Ομοίως, έκρινε (ΣτΕ 239/2012) ότι ενόψει των δημοσίου συμφέροντος σκοπών του ν.π.ι.δ. με την επωνυμία Οργανισμός Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης (Ο.Γ.Ε.Ε.Κ.Α.) «ΔΗΜΗΤΡΑ» (ερευνητικοί και επιμορφωτικοί σκοποί σχετικά με την αγροτική ανάπτυξη) και της διοικητικής διαδικασίας διορισμού του Διευθύνοντος Συμβούλου του, ο οποίος είναι όργανο διοικήσεως και όχι υπάλληλος του εν λόγω νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, η διαφορά, η οποία αφορά την ανάκληση διορισμού του ως άνω Διευθύνοντος Συμβούλου, είναι διοικητική και, επομένως υπάγεται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας.

(δ) Η διοικητική πράξη ρυθμίζει έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου, καθώς αφορά είτε στην οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης είτε στις σχέσεις της Διοίκησης με τους ιδιώτες. Οι διοικητικές πράξεις διέπονται αποκλειστικά από το διοικητικό δίκαιο ακόμη και όταν η έκδοσή τους συνεπάγεται έννομες συνέπειες στο πεδίο του ιδιωτικού (π.χ. η υπουργική απόφαση που συνιστά ανώνυμη εταιρεία και εγκρίνει το καταστατικό της). Πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχουν πράξεις, που συνδέονται με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και ρυθμίζουν διεθνείς σχέσεις, τις σχέσεις

εκτελεστικής-νομοθετικής εξουσίας, την κήρυξη επιστράτευσης κ.α., οι οποίες ονομάζονται κυβερνητικές πράξεις και, παρότι φέρουν τα χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, κατά το άρθρ. 45 παρ. 6 του π.δ. 18/1989 (ΣτΕ ΟΛ 22/2007).

## Β. Τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης

### 1. Το τεκμήριο νομιμότητας

Ο «εξοπλισμός» μιας διοικητικής πράξης με το τεκμήριο της νομιμότητας, το οποίο συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου κατά την θέσπιση της πράξης με σκοπό τη θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος, έχει ως συνέπεια την παραγωγή όλων των έννομων αποτελεσμάτων που ορίζονται από την εν λόγω πράξη μέχρι την παύση της [η παύση της ισχύος μιας διοικητικής πράξης μπορεί να επέλθει μέσω: α) της ακύρωσής της με δικαστική απόφαση, β) της ακύρωσής της με άλλη διοικητική πράξη, γ) της ανάκλησής της από το όργανο που την εξέδωσε και δ) της κατάργησής της], ανεξάρτητα από την πιθανή νομική πλημμέλεια που την βαρύνει, ακόμη κι αν παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας. Μοναδική εξαίρεση εισάγεται με τις, λεγόμενες, ανυπόστατες διοικητικές πράξεις, οι οποίες θεωρούνται ανύπαρκτες στον νομικό κόσμο (π.χ. στην περίπτωση που το όργανο που τις εξέδωσε δεν έχει νόμιμη υπόσταση).

Έτσι, βάσει του τεκμηρίου νομιμότητας μια (ακόμη και άκυρη) διοικητική πράξη δεσμεύει τόσο τη Διοίκηση όσο και τον διοικούμενο μέχρι την απαγγελία της ακύρωσής της και, τελικά, την εξαφάνισή της από την έννομη τάξη. Η διοίκηση μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης μόνο υπό τις προϋποθέσεις της ανάκλησης ή εφόσον τούτο προβλέπεται από ειδική νομοθετική διάταξη. Παράλληλα, η διοικητική πράξη αναπτύσσει άμεση ισχύ. Το τεκμήριο νομιμότητας, που συνοδεύει τη διοικητική πράξη από τη «γέννησή» της μέχρι την εξαφάνισή της, εφαρμόζεται,

κατά κύριο λόγο, στο πεδίο των ατομικών διοικητικών πράξεων (για τη διάκριση βλ. παρακάτω, υπό II). Έτσι, μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής μιας ατομικής διοικητικής πράξης, δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως το κύρος της τελευταίας στο πλαίσιο, ουσιαστικής ή ακυρωτικής, δίκης που έχει προκύψει από την προσβολή έτερης διοικητικής πράξης. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις να μην ακυρώνονται μόνο εφόσον προσβληθούν εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας αλλά η νομιμότητά τους μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως και μετά το πέρας της με αποτέλεσμα να τυγχάνουν ακυρωτέες οι ατομικές διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στην παράνομη κανονιστική.

## 2. Εκτελεστότητα

Το δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό της διοικητικής πράξης, που συνδέεται με την μονομερή θέσπιση κανόνα δικαίου μέσω αυτής, είναι η εκτελεστότητά της, που σημαίνει ότι επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της (δηλαδή η παραγωγή εννόμων συνεπειών) είναι υποχρεωτική τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τον διοικούμενο ήδη από τη στιγμή της έκδοσής της, χωρίς να προϋποτίθεται η διαμεσολάβηση δικαστικής απόφασης ή άλλης διαδικασίας. Κατά μία άποψη η διοικητική πράξη είναι εξ ορισμού εκτελεστή με αποτέλεσμα ο έλεγχος της εκτελεστότητας μιας πράξης να ταυτίζεται με τον έλεγχο της φύσης της πράξης ως διοικητικής.

Με άλλα λόγια: Μια διοικητική πράξη είναι εκτελεστή επειδή επιδρά άμεσα στον εξωτερικό κόσμο (κυρίως στις σχέσεις Διοίκησης-διοικούμενου). Αυτό σημαίνει ότι μια διοικητική πράξη ισχύει από τη στιγμή της έκδοσής της και παράγει τις έννομες συνέπειες που προβλέπει η ρύθμιση που θεσπίζει άνευ ετέρου εκτός κι αν ανασταλεί η εκτέλεσή της υπό τις προϋποθέσεις του νόμου [Η αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης μπορεί να χορηγηθεί είτε από τη διοίκηση (άρθρο 26 ΚΔΔ/σίας) είτε από τα

δικαστήρια (άρθρ. 52 π.δ. 18/1989 για τις ακυρωτικές διαφορές και άρθρο 200 επ. ΚΔΔ για τις διαφορές ουσίας)].

Η αξιολόγηση μιας διοικητικής πράξης ως εκτελεστής επιφέρει σημαντικές συνέπειες, που σχετίζονται κυρίως με τη δυνατότητα άσκησης διοικητικού καταναγκασμού από πλευράς της Διοίκησης, ο οποίος συνίσταται στις υλικές ενέργειες με τις οποίες διασφαλίζεται η συμμόρφωση του διοικουμένου προς τη συμπεριφορά που επιβάλλει η διοικητική πράξη. Ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ως εκτελεστής συνεπάγεται τη δυνατότητα παραδεκτής προσβολής της ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

## II. Τα είδη των διοικητικών πράξεων

### A. Ατομικές διοικητικές πράξεις

Η ατομική διοικητική πράξη θεσπίζει ατομική ρύθμιση (ατομικό κανόνα δικαίου, κατά τον καθηγητή Επ. Σηληιωτόπουλο) [είτε γενικό είτε ειδικό [βάσει της καθόλου εύκολης και ελάχιστα χρήσιμης διάκρισης μεταξύ γενικών και ειδικών κανόνων δικαίου, απόλυτα ειδικός (που είναι το ένα όριο της σχετικής κλίμακας) κανόνας δικαίου είναι αυτός που αναφέρεται σε μία και μοναδική περίπτωση, την οποία και ρυθμίζει, σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, ενώ απόλυτα γενικός (που είναι το άλλο όριο) ο κανόνας δικαίου αυτός που καταλαμβάνει μια ορισμένη συμπεριφορά για κάθε περίπτωση για αόριστο χρονικό διάστημα (πρακτικά μέχρι να αλλάξει ο κανόνας δικαίου)], πράγμα που σημαίνει ότι ο/οι αποδέκτης/αποδέκτες της είναι ατομικώς οριζόμενα πρόσωπα στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Το βασικό κριτήριο για τη διάκριση μιας ατομικής από μια κανονιστική πράξη (βλ. και παρακάτω, υπό II. Α. 2) είναι ότι η πρώτη αποτελεί ρύθμιση συγκεκριμένης περίπτωσης.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας είναι προσανατολισμένος στην έννοια της ατομικής διοικητικής πράξης η οποία είναι ο συχνότερος τρόπος επέμβασης της διοίκησης στη σφαίρα των



διοικουμένων και οδηγεί στη δημιουργία ή την κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Έτσι, ατομικές διοικητικές είναι οι άδειες λειτουργίας καταστημάτων ή οι άδειες άσκησης επαγγέλματος, οι καταλογιστικές πράξεις των εφοριακών και τελωνειακών αρχών, τα πρόστιμα της Διοίκησης κ.ο.κ.

#### Β. Κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Κανονιστική είναι η διοικητική πράξη που θεσπίζει απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου, είτε γενικούς είτε ειδικούς. Λόγω αυτού τους του χαρακτηριστικού, να θέτουν, δηλαδή, απρόσωπους κανόνες δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις αποκαλούνται και ουσιαστικοί νόμοι, διακρινόμενοι από τους τυπικούς, που ψηφίζονται από τη Βουλή κατά την οριζόμενη στο Σύνταγμα νομοθετική διαδικασία. Κατά μία άποψη, οι κανονιστικές πράξεις δεν είναι κατ' ακριβολογία διοικητικές αφού οι τελευταίες μπορούν να θεσπίσουν μόνον ατομική ρύθμιση (ατομικό κανόνα δικαίου) Αποτελούν, με βάση αυτή τη συλλογιστική, τυπικές διοικητικές πράξεις και όχι ουσιαστικές. Η έννοια του απρόσωπου κανόνα δικαίου αποτελεί το βασικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων και μπορεί να αναλυθεί στον γενικό (που απευθύνεται σε ακαθόριστο αριθμό προσώπων) και αφηρημένο (που αφορά όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις) χαρακτήρα της ρύθμισης. Πέρα από τις διοικητικές πράξεις που απευθύνονται σε ακαθόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων και αφορούν όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις (όπως είναι π.χ. οι πράξεις που προβλέπονται σε ποικίλα νομοθετήματα για τον προσδιορισμό του ύψους του επιδόματος κατηγορίας εργαζομένων ή του ύψους της κύρωσης σε περίπτωση παραβάσεων), θεωρούνται κανονιστικές διοικητικές πράξεις αυτές που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις και τον τρόπο παραγωγής κανόνων δικαίου μονομερώς, όπως είναι οι πράξεις που συνιστούν διοικητικά όργανα και

καθορίζουν την αρμοδιότητά τους, ή οι πράξεις μεταβίβασης αρμοδιότητας ή εξουσιοδότησης υπογραφής (βλ. άρθρο 9 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Σύμφωνα με τον Μ. Στασινόπουλο, «περιεχόμενον της κανονιστικής πράξεως ως και του νόμου είναι η θέσις κανόνος δικαίου, θέσιν δε κανόνος δικαίου αποτελεί ο καθορισμός εκείνου, όπερ δέον να ισχύη ως δίκαιον δια πάντα, παρά τω οποίω υφίσταται πραγματική κατάστασις συγκεντρούσα χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικώς προσδιοριζόμενα». Κατά τη νομολογία, η άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας συνίσταται στη θέσπιση απρόσωπου και γενικού κανόνα δικαίου, που μπορεί να τύχει εφαρμογής σε μη εκ των προτέρων προσδιορισίμο και ως εκ τούτου άδηλο και αόριστο αριθμό προσώπων και περιπτώσεων, δηλαδή δεν εξαντλείται σε μία και μόνη εφαρμογή, ενώ η θεσπιζόμενη με την ατομική πράξη ρύθμιση αφορά μία ατομική περίπτωση ή συγκεκριμένες ατομικές περιπτώσεις είτε με τη σώρευση ατομικών ρυθμίσεων είτε με την έκδοση των «διοικητικών πράξεων γενικής εφαρμογής» ή «γενικών ατομικών πράξεων». Βάσει του κριτηρίου αυτού, έχουν κανονιστικό χαρακτήρα η ρύθμιση με την οποία επιβάλλεται εισφορά στα μέλη δικηγορικού συλλόγου για τη δημιουργία ειδικού λογαριασμό (ΣτΕ 2274/1985), η απόφαση του Νομάρχη περί καθορισμού λατομικής περιοχής (ΣτΕ 2756/1986), η απόφαση περί χαρακτηρισμού δήμου ή κοινότητας ως οργανωμένου αρχαιολογικού χώρου (ΣτΕ 2756/1986), η απόφαση με την οποία οριοθετείται η περιοχή υποδοχής Ολυμπιακών Αθλητικών Εγκαταστάσεων και των αναγκαίων έργων ανάπλασης και υποστήριξής τους (ΣτΕ Ολ 528/2003) και η υπουργική απόφαση με την οποία καθορίζεται ζώνη απόλυτης προστασίας εντός αρχαιολογικού χώρου (ΣτΕ Ολ 530/2003. Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη όμως, η ως άνω απόφαση, καθό μέρος καθορίζει απλώς τα όρια της ζώνης προστασίας εντός της οποίας απαγορεύεται η δόμηση, δεν θεσπίζει η

ίδια απαγορευτικό κανόνα δικαίου αλλά έχει απλώς ως συνέπεια να υπαχθούν τα εντός της ζώνης αυτής ακίνητα στο ειδικό καθεστώς που ορίζει ο νόμος, οπότε δεν έχει, κατά το μέρος αυτό, κανονιστικό χαρακτήρα αλλ' αποτελεί γενική ατομική πράξη. Κανονιστικό χαρακτήρα η ανωτέρω απόφαση έχει μόνο καθό μέρος με αυτή εξειδικεύεται η επιταγή του νόμου για απαγόρευση δόμησης, ήτοι όσον αφορά στο καθεστώς το οποίο επιβάλλει).

Οι κανονιστικές πράξεις περιέχουν ένα μεγάλο μέρος των κανόνων του διοικητικού δικαίου και θεσπίζονται στο πλαίσιο της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, η οποία παρέχεται στα διοικητικά όργανα είτε απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρ. 43 παρ. 1, άρθρ. 54 και άρθρ. 83 του Συντάγματος) είτε κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρ. 43 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος), πρακτική που στις μέρες μας είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη. Η πραγμάτωση του περιεχομένου της κανονιστικής πράξης επιτυγχάνεται συχνά με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που ερείδονται επ' αυτής. Η κανονιστική διοικητική πράξη, σε αντίθεση με την ατομική, δεν απαιτεί ούτε αιτιολογία ούτε την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου για να είναι νόμιμη ενώ η γνωστοποίησή της επιτυγχάνεται με τη δημοσίευσή της, όπως αυτή ορίζεται από την εκάστοτε διάταξη νόμου, η οποία είναι στοιχείο του υποστατού της. Λόγω του χαρακτήρα τους και χάριν ασφάλειας δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις μπορούν, φυσικά, να καταργηθούν αλλά δεν ανακαλούνται παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις υπό αυστηρές προϋποθέσεις η νομιμότητά τους μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως, και μετά την πάροδο της προθεσμίας για την ευθεία δικαστική προσβολή τους ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου επ' ευκαιρία εξέτασης της νομιμότητας ατομικής διοικητικής πράξης. Σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας της κανονιστικής πράξης, η ερειδόμενη επ' αυτής ατομική ακυρώνεται χωρίς όμως να

ακυρώνεται, ταυτόχρονα, και η κανονιστική που αποτελεί το έρεισμά της.

#### Γ. Ατομική πράξη γενικής εφαρμογής.

Βάσει της νομολογίας του ΣτΕ, ιδίως σε θέματα πολεοδομικής φύσης, έχει διαμορφωθεί μία τρίτη κατηγορία διοικητικών πράξεων, οι ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής ή γενικές ατομικές πράξεις ή ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου [βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 488/1991: τα σχέδια πόλεων (άρθρα 1 και 2 του Ν.Δ/τος της 17.7.1923) ή πολεοδομικές μελέτες κατά το άρθρο 6 του Ν. 1337/1983 κατά το μέρος των που συνίσταται στον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής, τον παρεπόμενο ορισμό των οικοδομήσιμων, των κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων, και των συναφών ρυμοτομικού χαρακτήρα διαρρυθμίσεων αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις]. Αυτές διαφέρουν από τις ατομικές διοικητικές πράξεις στον βαθμό που δεν ρυθμίζουν αποκλειστικά ατομικές περιπτώσεις, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να υποστηριχθεί ότι θεσπίζουν ατομική ρύθμιση αλλά και από τις κανονιστικές, αφού η ρύθμιση που θέτουν δεν είναι αφηρημένη αλλά συγκεκριμένη. Έτσι, διαμορφώνεται μια ιδιαίτερη κατηγορία διοικητικών πράξεων, οι οποίες έχουν, κατά βάση τα χαρακτηριστικά των ατομικών αλλά παρουσιάζουν και γνωρίσματα των κανονιστικών. Ως ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής έχουν χαρακτηριστεί οι διοικητικές πράξεις έγκρισης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων και των σχεδίων πόλεων, καθό μέρος ορίζουν τους οικοδομήσιμους και μη οικοδομήσιμους χώρους (ενώ έχουν κανονιστικό χαρακτήρα καθόσον θεσπίζουν όρους δόμησης: πλάτος πεζοδρομίων, συντελεστή δόμησης) [ΣτΕ Ολ 3874/2014: στο προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα σωρεύονται δύο διοικητικές πράξεις: α) το ΕΣΧΑΔΑ (Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιου Ακινήτου) και β) οι περιβαλλοντικοί όροι του σχεδίου. Η πρώτη από αυτές είναι μικτού περιεχομένου, ήτοι ατομική γενικής

εφαρμογής κατά το μέρος που χαράσσει τα όρια του σχεδίου και των ζωνών εντός αυτού και κανονιστική κατά το μέρος που καθορίζει τις χρήσεις επί του ακινήτου και θέτει όρους και περιορισμούς δόμησης (πρβλ. ενδεικτικά ΣτΕ 451/2014 για πολεοδομική μελέτη, 4554/2009 για ρυμοτομικό σχέδιο, 2602/2003 7μ. για γενικό πολεοδομικό σχέδιο)), οι πράξεις που επιβάλλουν υποχρεωτικό αναδασμό (ΣτΕ 592/2009, Ολ 1739/1972), οι αποφάσεις πανεπιστημιακής Σχολής για τη δυνατότητα εγγραφής πτυχιούχων άλλου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, οι κλήσεις κατάταξης στο στράτευμα των αρρένων ορισμένης κλάσης και οι πράξεις καθορισμού της οριογραμμής αιγιαλού (ΣτΕ 3634/2003: κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 1 - 3, 5 και 6 του Α.Ν. 2344/1940, εφόσον ο καθορισμός οριογραμμής αιγιαλού και ζώνης παραλίας δεν είναι εντετοπισμένος, αλλά αφορά εκτεταμένη περιοχή με πλείονες ιδιοκτησίες, χωρίς να μνημονεύονται συγκεκριμένες εξ αυτών ως καταλαμβανόμενες από τη ρύθμιση, η προθεσμία προσβολής επί ακυρώσει της σχετικής γενικής ατομικής πράξης αρχίζει από την επομένη της δημοσίευσής της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Βλ. και ΣτΕ 2140/2010: η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΠ-ΔΕΗ, η οποία αναφέρεται στην αντιμετώπιση της εκκρεμότητας που είχε προκύψει μεταξύ του καθ' ου Οργανισμού και ασφαλισμένων του, πρώην εργαζομένων στην Ηλεκτρική Εταιρεία Αθηνών Πειραιώς (Η.Ε.Α.Π.), σχετικά με το ύψος της προσαυξήσεως των συντάξεών τους, στερείται κανονιστικού χαρακτήρα, αφού από τις σχετικές διατάξεις δεν μπορεί να συναχθεί κανονιστική αρμοδιότητα του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Π.- Δ.Ε.Η. σχετικά με τον προσδιορισμό του ποσοστού της αναπροσαρμογής των συντάξεων των ασφαλισμένων του. Η εν λόγω απόφαση είναι πράξη γενικής μεν εφαρμογής, πλην ατομικής φύσεως, και αναλύεται σε τόσες ατομικές πράξεις όσοι και οι συγκεκριμένοι ήδη συνταξιούχοι του Οργανισμού. Έτσι και ΣτΕ 3263/2006).

Από την έννοια της ατομικής πράξης γενικής εφαρμογής διαφοροποιείται η έννοια της σωρευτικής διοικητικής πράξης, που περιλαμβάνει περισσότερες ατομικές διοικητικές πράξεις σε ένα ενιαίο κείμενο (πλείονα negotia σε ένα instrumentum), όπως είναι π.χ. ο πίνακας διορισμού περισσότερων δημόσιων υπαλλήλων (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1446/2008, όπου επισημαίνεται ότι ο εν λόγω πίνακας αποτελεί σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων), καθώς και οι αποφάσεις οργάνων ΟΤΑ για την εκποίηση οικοπέδων σε άπορους δημότες, με τις οποίες επιλέγονται οι δικαιούχοι και παραχωρούνται σε αυτούς τα οικόπεδα (ΣτΕ 763/1985, ΣτΕ 1649/2008). Αντίθετα, η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου με την οποία καθορίζονται οι κατηγορίες αστέγων και οικονομικά αδυνάτων δημοτών στους οποίους θα εκποιηθούν δημοτικά οικόπεδα, με βάση γενικά κριτήρια που πρέπει αυτοί να πληρούν (ύψος εισοδήματος, οικογενειακή κατάσταση κ.λπ.), έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Επίσης, έχει κριθεί ότι η απόφαση του νομάρχη για τη διεύρυνση της έδρας, ήτοι της διοικητικής μονάδος εντός της οποίας ισχύει η άδεια κυκλοφορίας, των επιβατηγών δημόσιας χρήσης οχημάτων μετά τη συνένωση δήμων αποτελεί ατομική διοικητική πράξη ή, επί ρυθμίσεως πλειόνων περιπτώσεων, σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 1603/2004, 1199/2006). Σημειώνεται ότι το τεκμήριο νομιμότητας συντρέχει για τις ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής όπως ακριβώς για τις ατομικές (βλ. παραπάνω, υπό Ι. Β. 1.)

### III. Διακρίσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων

#### A. Ρητές και σιωπηρές διοικητικές πράξεις

Ρητή είναι η πράξη με την οποία εξωτερικεύεται η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου ενώ σιωπηρή διοικητική πράξη αποτελεί η μη εξωτερίκευση της δήλωσης βούλησής του [τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές πράξεις μπορούν να είναι είτε ρητές είτε σιωπηρές]. Η σιωπή της διοίκησης μπορεί,

λοιπόν, να θεωρείται (εκτελεστή) διοικητική πράξη όταν το αρμόδιο όργανο παραλείπει να εκδώσει ορισμένη διοικητική πράξη στην περίπτωση που ορίζεται προς τούτο ανατρεπτική προθεσμία [Στο ελληνικό δίκαιο προβλέπονται διάφορες περιπτώσεις σιωπηρών θετικών πράξεων, η τυπολογία των οποίων έχει ως εξής: ο διοικούμενος υποβάλλει αίτηση στη διοίκηση για την έκδοση μιας ευμενούς διοικητικής πράξης, η διοίκηση σιωπά και μετά την πάροδο της τασσόμενης στον νόμο προθεσμίας θεωρείται ότι η αίτησή του έγινε δεκτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρ. 10 παρ. 4 του ν. 3844/2010. Η κλασική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης είναι η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία, οπότε και θεωρείται ότι η προσφυγή του διοικουμένου απορρίφθηκε]. Επισημαίνεται ότι η παράλειψη δεν είναι απλώς η απραξία, η αδράνεια της Διοίκησης, αλλά η μη τέλεση συγκεκριμένης ενέργειας για την οποία υπάρχει υποχρέωση από τον νόμο. Είναι προφανές ότι τα περισσότερα προβλήματα στην πράξη δημιουργούνται από τη σιωπή της Διοίκησης.

Ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των δικαστηρίων, βάσει του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 (για τις ακυρωτικές διαφορές) και του άρθρου 63 παρ. 2 του ΚΔΔ (για τις διαφορές ουσίας). Για να θεωρηθεί ότι υπάρχει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) να έχει υποβληθεί αίτηση από τον διοικούμενο, β) η υποχρέωση του οργάνου να εκδώσει την πράξη να προκύπτει από ειδική διάταξη νόμου και γ) να περάσει άπρακτη είτε η προθεσμία που τάσσεται από τον νόμο στη συγκεκριμένη περίπτωση είτε η τρίμηνη προθεσμία της γενικής διάταξης του άρθρ. 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989. Δεν είναι απόλυτα σαφές κατά πόσο η

προηγούμενη υποβολή αίτησης αποτελεί τον κανόνα για τη διαμόρφωση της συγκεκριμένης προϋπόθεσης καθώς παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας μπορεί να συναχθεί και στην περίπτωση αυτεπάγγελτης δράσης της διοίκησης όταν η τελευταία υποχρεούται να εκδώσει πράξη εντός ορισμένης προθεσμίας. Μάλιστα, η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν φαίνεται να θεμελιώνεται στον νόμο, ο οποίος επιτρέπει τη συναγωγή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και σε αυτήν την περίπτωση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι η παράλειψη του οργάνου να αποφανθεί εντός είκοσι ημερών σε αίτηση του διοικουμένου για χορήγηση εγγράφων που τον αφορούν, κατά το άρθρ. 5 παρ. 1 και 6 του ΚΔΔ/σίας. Αντίθετα, με την άπρακτη παρέλευση της τρίμηνης προθεσμίας επί ενδικοφανούς προσφυγής έχουμε τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη που ρυθμίζεται ειδικά στο 45 παρ. 2 του 18/1989 και στο 63 παρ. 4 του ΚΔΔ (ΣτΕ 3492/2011).

#### Β. Συστατικές, διαπιστωτικές και βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις.

Συστατικές ή δημιουργικές ή διαπλαστικές είναι οι (ατομικές) διοικητικές πράξεις με τις οποίες ιδρύεται, αλλοιώνεται ή καταργείται δικαίωμα ή υποχρέωση του διοικουμένου. Οι συστατικές διοικητικές πράξεις ιδρύουν, τροποποιούν ή αίρουν μια έννομη σχέση δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου και αποτελούν την πλειοψηφία των διοικητικών πράξεων. Σ' αυτές συγκαταλέγονται η χορήγηση πάσης φύσης αδειών, ο διορισμός και η απόλυση του δημόσιου υπαλλήλου, η επιβολή πειθαρχικών ποινών και διοικητικών κυρώσεων κ.ο.κ. Διαπιστωτικές είναι οι πράξεις με τις οποίες διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου στο ρυθμιστικό πεδίο ενός ή περισσότερων κανόνων δικαίου. Περιλαμβάνουν δεσμευτικές διαπιστώσεις νομικώς σημαντικών ιδιοτήτων προσώπων ή πραγμάτων. Οι διαπιστωτικές πράξεις είναι εκτελεστές, καθώς αποτελούν νομικά

δεσμευτικές διοικητικές πράξεις, υποχρεωτικές για το διοικητικό όργανο και αναγκαίες για την επέλευση νομικών συνεπειών, είτε άμεσα, όταν οι συνέπειες αυτές προβλέπονται ειδικά στον νόμο και αρκεί η διαπίστωση της συνδρομής των σχετικών προϋποθέσεων (άρθρο 24 παρ. 5 του Ν. 4009/2011: διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Παιδείας για την ενεργοποίηση της αναστολής άσκησης των καθηκόντων των καθηγητών, άρθρο 28 παρ. 14 του Ν. 2190/1994: διαπιστωτική πράξη για την αυτοδίκαιη κατάργηση πράξεων πρόσληψης, άλλων υπηρεσιακών μεταβολών και ίδρυσης ή μετατροπής θέσεων και την κατά την παρ. 12 διακοπή των σχετικών διαδικασιών, άρθρο 149 του Ν. 3528/2007: διαπιστωτική πράξη έκπτωσης δημοσίου υπαλλήλου λόγω ποινικής καταδίκης) είτε στη συνέχεια, μέσω της έκδοσης νέων (συστατικών) διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 705, 706/2015: διαπιστωτική πράξη συμπλήρωσης ορίου ηλικίας). Η διαφορά της διαπιστωτικής από τη συστατική πράξη έγκειται στο ότι η πρώτη δεν περιέχει ρύθμιση ή ατομικό κανόνα δικαίου. Παραδείγματα διαπιστωτικών πράξεων είναι και η εγγραφή (και διαγραφή) στα μητρώα αρρένων (ΣτΕ 71-82/2016) ή σε στρατολογικό κατάλογο, η διαπίστωση της ελληνικής ιθαγένειας (ΣτΕ 1068/2015), ο καθορισμός ορίων αιγιαλού (ΣτΕ 3196/2015: θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για τον καθορισμό, κατά δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, της οριογραμμής του αιγιαλού ως φυσικού φαινομένου, ήτοι της μέγιστης και συνήθους ανάβασης των κυμάτων σε δεδομένη χερσαία ζώνη, με την έκδοση σχετικής πράξης, διαπιστωτικής της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης), η σύνταξη πρωτοκόλλου περί παράβασης διοικητικών νόμων. Την έκδοση διαπιστωτικών πράξεων σε σειρά περιπτώσεων προέβλεψε ο Ν. 4093/2012: στην υποπαράγραφο Ζ.1, περ. 5, προβλέπεται η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για την καταγγελία σύμβασης αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου λόγω μη εμφάνισης του μεταταχθέντος

υπαλλήλου στον φορέα υποδοχής, στην υποπαράγραφο Ζ.2 η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για τη θέση υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα ενώ στην υποπαράγραφο Ζ.3 περ. 3 η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για τη θέση του υπαλλήλου σε αργία αλλά και για την επάνοδο στην υπηρεσία (ΣτΕ Ολ 15, 16, 17/2015). Το ζήτημα του νομικού χαρακτήρα μιας πράξης ως συστατικής ή διαπιστωτικής έχει σημασία για την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος της (ΣτΕ 3206/2015, Ολ 4878/2012: Επίλυση του ζητήματος περί του νομικού χαρακτήρα της πράξης αναγνώρισης από το ΔΙΚΑΤΣΑ αλλοδαπού τίτλου σπουδών, δηλαδή «αν πρόκειται για συστατική ή διαπιστωτική πράξη (πλειοψηφία) και, επομένως, αν οι έννομες συνέπειές της ανατρέχουν ή όχι στον χρόνο έκδοσης του αλλοδαπού τίτλου σπουδών». Κατά τη μειοψ. γνώμη, η πράξη αυτή δεν αναγνωρίζει απλώς μία προϋπάρχουσα ιδιότητα αλλά με την έκδοσή της δημιουργεί μία νέα κατάσταση διότι εξομοιώνει για τον εφεξής χρόνο έναν αλλοδαπό τίτλο σπουδών με ημεδαπό). Οι βεβαιωτικές πράξεις δεν έχουν τον χαρακτήρα διοικητικής πράξης. Απλώς επιβεβαιώνουν ήδη υπάρχουσα ρύθμιση και φυσικά δεν προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα βεβαιωτικής πράξης είναι αυτή που εκδίδεται επί απλής διοικητικής προσφυγής εφόσον το διοικητικό όργανο εμμένει απλώς στην πράξη που προσβλήθηκε.

#### Γ. Ευμενείς και δυσμενείς διοικητικές πράξεις

Η διάκριση των ευμενών και δυσμενών διοικητικών πράξεων έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς από τον σχετικό χαρακτηρισμό εξαρτώνται: η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης [που παρέχεται για τις δυσμενείς πράξεις], η αιτιολογία [άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας], οι κανόνες της ανάκλησης που θα εφαρμοστούν [οι παράνομες δυσμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται ελεύθερα ενώ οι παράνομες ευμενείς υπό την προϋπόθεση

της μη παραβίασης της εύλογης εμπιστοσύνης του διοικουμένου] καθώς και η άσκηση των ένδικων βοηθημάτων ή μέσων [σε γενικές γραμμές θεωρείται ότι παραδεκτά, δηλαδή με έννομο συμφέρον, προσβάλλονται οι δυσμενείς διοικητικές πράξεις] από τον διοικούμενο.

Οι ευμενείς (ή επωφελείς) διοικητικές πράξεις βελτιώνουν τη νομική θέση του διοικουμένου, δημιουργώντας δικαιώματα, ιδρύοντας υποχρεώσεις της Διοίκησης υπέρ αυτού ή επιτρέποντας τη δημιουργία μιας πραγματικής κατάστασης που λειτουργεί ευνοϊκά γι' αυτόν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ευμενών διοικητικών πράξεων είναι η άδεια οδήγησης, η άδεια άσκησης επαγγέλματος ή λειτουργίας καταστήματος, η πράξη χορήγησης επιδόματος ή σύνταξης κ.ο.κ. Είναι εμφανές ότι η πράξη με την οποία κηρύσσεται η παύση ισχύος μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης θεωρείται ευμενής.

Δυσμενείς (ή επαχθείς) διοικητικές πράξεις είναι αυτές που επιβαρύνουν, χειροτερεύουν τη νομική θέση του διοικουμένου, επιβάλλοντας υποχρεώσεις για θετική ενέργεια ή παράλειψη, καταργώντας δικαιώματα ή συμφέροντα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα δυσμενών διοικητικών πράξεων είναι η επιβολή προστίμου, η επιβολή πειθαρχικών ποινών στους δημόσιους υπαλλήλους κ.ο.κ. Είναι εμφανές ότι η πράξη με την οποία παύει η ισχύς μιας ευμενούς διοικητικής πράξης θεωρείται δυσμενής. Περαιτέρω, στη θεωρία συχνά γίνεται λόγος για τις μικτές πράξεις, που, ταυτόχρονα, κατοχυρώνουν πλεονεκτήματα και θεσπίζουν υποχρεώσεις για τον διοικούμενο (όπως είναι ο διορισμός δημόσιου υπαλλήλου) και τις τριτενεργείς, που έχουν ευνοϊκή συνέπεια για τον άμεσα ενδιαφερόμενο αλλά δυσμενή για τρίτους (π.χ. η άδεια δόμησης).

#### Δ. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια

Η σύνθετη διοικητική ενέργεια είναι μία νομική κατασκευή του διοικητικού δικαστή, που αποσκοπεί στη δικαστική προστασία του διοικουμένου και που

περιγράφει την περίπτωση κατά την οποία η επέλευση ενός συγκεκριμένου εννόμου αποτελέσματος εξαρτάται από την έκδοση αλληλουχίας πράξεων, οι οποίες τελούν μεταξύ τους σε σχέση αναγκαιότητας και αποκλειστικότητας και που οι προηγούμενες ενσωματώνονται στην τελική. Για να υπάρχει σύνθετη διοικητική ενέργεια πρέπει να έχουν εκδοθεί τουλάχιστον δύο εκτελεστές διοικητικές πράξεις, στο πλαίσιο της ίδιας διοικητικής ενέργειας, οι οποίες διατηρούν την αυτονομία τους από ουσιαστική και τυπική αλλά όχι και λειτουργική άποψη, και που η μία αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άλλης. Η κατασκευή αυτή εισάγει εξαίρεση από το τεκμήριο της νομιμότητας καθώς η προσβολή της τελευταίας από τις διοικητικές πράξεις που συναπαρτίζουν αυτήν την αλυσίδα διοικητικών πράξεων δίνει τη δυνατότητα στον δικαστή να εξετάσει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα προηγούμενων διοικητικών πράξεων, των οποίων η προθεσμία για την προσβολή έχει παρέλθει. Χαρακτηριστικά παραδείγματα σύνθετων διοικητικών πράξεων είναι η διαδικασία σύναψης διοικητικής σύμβασης, η εκλογή και η μονιμοποίηση μελών διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ, η διαδικασία μετεγγραφής φοιτητών, οι διαδικασίες διορισμού και προσλήψεων κ.ο.κ. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια διακρίνεται από τις συναφείς πράξεις κατά το ότι ο δεσμός μεταξύ των συναφών πράξεων είναι σαφώς χαλαρότερος αφού οι τελευταίες δεν τελούν σε σχέση αποκλειστικότητας μεταξύ τους. Συναφείς είναι οι πράξεις όταν η μια εκδόθηκε κατ'εφαρμογή προγενέστερης και επομένως στηρίζεται σ'αυτήν [ΣτΕ 2292/2007, 2087/2003], ή με άλλη διατύπωση, η μια αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άλλης [ΣτΕ 2518/2009, 3858/2007], οπότε η νομιμότητα της μιας εξαρτάται κατ'ανάγκη από τη νομιμότητα της άλλης. Επίσης συναφείς θεωρούνται και οι πράξεις που ερείδονται στην ίδια πραγματική και νομική βάση [ΣτΕ 1929/2010, 3691/2004]. Έτσι κρίθηκε ότι αποτελούν συναφείς πράξεις α) η

απόφαση της Γενικής Συνέλευσης τμήματος ΑΕΙ με την οποία αποφασίστηκε η μετεγγραφή και κατάταξη σπουδαστών και φοιτητών ίση προς το 5% των εισακτέων στο τμήμα, β) η απόφαση του ΔΣ του ιδίου τμήματος κατά το μέρος που απορρίφθηκε αίτημα του αιτούντος να μετεγγραφεί στο τμήμα αυτό και γ) η απόφαση του ΔΣ του ιδίου τμήματος με την οποία, αφού επανεξετάσθηκαν όλες οι αιτήσεις μετεγγραφής που είχαν υποβληθεί, αποφασίσθηκε, καθ' υπέρβαση του αρχικού αριθμού μετεγγραφή και άλλων φοιτητών, κατά το μέρος που με αυτή απορρίφθηκε το ανωτέρω αίτημα του αιτούντος. Ομοίως, η απόφαση του Νομάρχη περί εντετοπισμένης τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου και η σχετική οικοδομική άδεια σε Ο.Τ. βάσει της ανωτέρω τροποποίησης [ΣΤΕ 1357/2010]. Σημειώνεται ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, όταν μία ενέργεια δεν χαρακτηρίζεται ως σύνθετη, ο δικαστής προσφεύγει στην κατηγορία των συναφών πράξεων για να την χαρακτηρίσει. Η βασική συνέπεια της διάκρισης είναι δικονομική και αφορά στην επάνοδο του τεκμηρίου νομιμότητας στην περίπτωση των συναφών πράξεων.

Ενδεικτική βιβλιογραφία:

- Κ. Ε. Γώγου**, *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
- Π. Δ. Δαγτόγλου**, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- Ε. Β. Πρεβεδούρου**, *Η σύνθετη διοικητική ενέργεια*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
- Ε. Π. Σπηλιωτόπουλου**, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ. 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011
- Μ. Στασινόπουλου**, *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, Αθήναι 1957, ανατύπωση, 1982
- Α. Ι. Τάχου**, *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
- Α. Ι. Τάχου**, *Η διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής*, ΤιμΤομ ΣΤΕ 1929-1979, 1979, σ. 317,
- Δ. Τομαρά**, *Η κανονιστική διοικητική πράξη*, 2006

Τόμος 2, Τεύχος 10, σελ. 223- 231

## Θέματα άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς ισχύος του Προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

Κίμων Σιδηρόπουλος

Ι. Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται να οριοθετηθεί το πλέγμα της διαδικασίας άσκησης του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης (κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του ν. 3852/ 2010) υπό την ισχύ των διατάξεων του άρθρου 4 του ν. 3861/ 2010. Επισημαίνεται, κατ' αρχήν, ότι η καταγραφή κι ανάπτυξη των θεμάτων και προβληματισμών που εγείρονται κατά την εφαρμογή του ν. 3861/ 2010 δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Όπως, επίσης, των θεμάτων και των προβληματισμών που εγείρονται, γενικώς, κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης.

Κρίσιμα θέματα και αντικείμενο διερεύνησης της παρούσας μελέτης και έχοντας υπόψη το άρθρο 4, παρ. 2 του ν. 3861/ 2010, όπως ισχύει, είναι:

α) εάν η απόφαση της αυτοδιοίκησης που αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας, κατά το άρθρο 225 του ν. 3852/ 2010, πρέπει να συνοδεύεται μόνο από το αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης ή και την ανάρτηση της απόφασης στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια», καθώς και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της.

β) εάν ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας επί των αποφάσεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, κατά το άρθρο 226 του ν. 3852/ 2010, ασκείται μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί ή αφότου έχει αναρτηθεί στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια».

γ) ο τρόπος υπολογισμού της προθεσμίας εξέτασης του εμπροθέσμου άσκησης και του εννόμου συμφέροντος<sup>1</sup> του ασκήσαντος την ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010.

ΙΙ. Σύμφωνα με το άρθρο 102, παρ. 1 του Συντάγματος η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Ακολούθως, στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και στην παρ. 4 ότι το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης αποτελεί και η ρητή διατύπωση του άρθρου 224 του ν. 3852/ 2010,<sup>2</sup> σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 228 του ίδιου

<sup>1</sup> Το έννομο συμφέρον πρέπει να υφίσταται κατά τον χρόνο τελείωσης της διοικητικής πράξης, δηλαδή της έκδοσης ή της δημοσίευσης αυτής, κατά περίπτωση (ΣτΕ 3406/2011, 464, 2458/2010, 2239/2003, 416/2002)

<sup>2</sup> Η αρχή της εκτελεστότητας των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης με την έκδοσή τους προβλέπεται στα άρθρα 151, του π.δ. 76/ 1985, 162 του π.δ. 323/ 1989, 176 του π.δ. 410/ 1995 και 148, παράγραφος 2 ΔΚΚ.

Ο Κίμων  
Σιδηρόπουλος είναι  
υπάλληλος της  
Διεύθυνσης  
Οικονομικών Τοπικής  
Αυτοδιοίκησης του  
Υπουργείου  
Εσωτερικών



νόμου.<sup>3</sup> Εκτελεστότητα της πράξης σημαίνει ότι επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της (δηλαδή η παραγωγή εννόμων συνεπειών) είναι υποχρεωτική τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τον διοικούμενο ήδη από τη στιγμή της έκδοσής της, χωρίς να προϋποτίθεται η διαμεσολάβηση δικαστικής απόφασης ή άλλης διαδικασίας.

Εντός του πλαισίου αυτού έχει θεσμοθετηθεί με τις διατάξεις των άρθρων 225, 226 και 227 (και 238,<sup>4</sup> ως προς το μεταβατικό στάδιο μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των ΟΤΑ) του ν. 3852/ 2010 το σύστημα της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ, που εκδίδονται κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όπως αυτές ορίζονται στο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και στις διατάξεις του ν. 3852/ 2010,<sup>5</sup> το οποίο διακρίνεται:

α) στον υποχρεωτικό έλεγχο των πράξεων των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης (άρθρο 225 του ν. 3852/ 2010),<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Το άρθρο 228 του Ν. 3852/ 2010 που αναφέρεται στη δυνατότητα χορήγησης από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης, κατά το άρθρο 227 του ίδιου νόμου, πράξης της αυτοδιοίκησης δεν τυγχάνει εφαρμογής κατά το μεταβατικό στάδιο άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης, μέχρι δηλαδή την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ, σύμφωνα με το άρθρο 238 του ίδιου νόμου

<sup>4</sup> Τα θέματα αναφορικά με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ αναπτύσσονται στην υπ' αριθμ. 11/ απ 7666/ 2007 (συμπληρωματική η υπ' αριθμ. 14/ 2011) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΔΑ. Επίσης, κατά το μεταβατικό στάδιο τα θέματα της κρατικής εποπτείας έχουν αποτελέσει αντικείμενο των υπ' αριθμ. 60/ α.π. 74895/ 2010 (ΑΔΑ: 4ΗΚΚ- Υ2) και 15/ α.π. 5370/ 2011 (ΑΔΑ: 4ΑΛ9Κ- Κ) ερμηνευτικών εγκυκλίων του ΥΠΕΣΑΗΔ.

<sup>5</sup> ΣτΕ 244/ 1980

<sup>6</sup> Άρθρο 225 του ν. 3852/ 2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν.

4257/2014 και το άρθρο 6, παρ. 12 του ν. 4071/2012, και προστέθηκαν εδάφια με το άρθρο 10, παρ. 5 του ν. 4071/2012, του άρθρου 44, την παρ. 12β του ν. 3979/2011 και του άρθρου 18, παρ.10ιζ' ν. 3870/2010:

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) τη σύναψη δανείων, η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ειδικά, σε ό,τι αφορά τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν: α) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίηση τους, β) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, γ) την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και δ) τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες. Στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 225 του ν. 3852/2010 περιλαμβάνονται και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης. Στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας του άρθρου 225 περιλαμβάνονται και οι αποφάσεις των Ν.Π.Δ.Δ. των δήμων και των περιφερειών

2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους

β) στον αυτεπάγγελο έλεγχο των πράξεων των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης (άρθρο 226 του ν. 3852/2010),<sup>7</sup> και τέλος,

γ) κατόπιν άσκησης προσφυγής του έχοντος έννομο συμφέρον, κατά οποιασδήποτε πράξης μονομελών και συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης (άρθρο 227 του ν. 3852/2010).<sup>8</sup>

---

υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α..

3. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται.

<sup>7</sup> Άρθρο 226 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 4257/2014:

1. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α., καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί

2. Οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. με σκοπό την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

<sup>8</sup> Άρθρο 227 του ν. 3852/2010, όπως προστέθηκαν εδάφια με το άρθρο 17 του ν. 4257/2014:

1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. Οι αποφάσεις των μονομελών οργάνων των Δήμων, των

III. Ακολούθως, σκοπός του ν. 3861/2010 με τον οποίο εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο, είναι η επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Η ευρεία διαδικτυακή δημοσιότητα ενισχύει τις πραγματικές δυνατότητες των πολιτών να απολαύσουν και να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα τους: πρωτίστως το δικαίωμα πληροφόρησης (άρθρο 5Α, παρ. 1 του Συντάγματος) και συνακόλουθα τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα

---

Ιδρυμάτων, των Συνδέσμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών που εκδίδονται βάσει του ν. 3584/2007, καθώς και των περιφερειών και των Ιδρυμάτων αυτών που εκδίδονται βάσει του ν. 3528/2007, υπόκεινται στην ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 του ν. 3852/2010.

β. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαημέρου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.

3. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

4. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί: α) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α) και αφορούν δήμους, β) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α) και αφορούν περιφέρειες.

υπό το καθεστώς ισχύος του Προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

που συναρτώνται με ή και εξαρτώνται από την πληροφόρηση αυτή, όπως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή (άρθρο 5, παρ. 1 του Συντάγματος) αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5Α, παρ. 2 του Συντάγματος).

Η υποχρέωση ανάρτησης των πράξεων και των αποφάσεων στο διαδίκτυο δεν υποκαθιστά τη δημοσίευση των αποφάσεων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ή άλλες μορφές δημοσιότητας που ήδη προβλέπει η νομοθεσία (πχ ανάρτηση στο δημοτικό κατάστημα, δημοσίευση στον τύπο, κ.ά.). Για τις πράξεις και αποφάσεις, για τις οποίες ήδη προβλέπεται δημοσίευση, η ανάρτηση στο διαδίκτυο έχει συμπληρωματικό, αλλά ωστόσο υποχρεωτικό χαρακτήρα (άρθρο 3, παρ. 1-4 σε συνδυασμό με άρθρο 4, παρ. 2).<sup>9</sup> Στην περίπτωση αυτή η ανάρτηση των

πράξεων στο διαδίκτυο δεν έχει συστατικό χαρακτήρα.<sup>10</sup>

Σημειώνεται ότι τα ανωτέρω γινόνταν δεκτά κατά την ισχύ της η παρ. 2 του άρθρου 4<sup>11</sup> του ν. 3861/ 2010 στην πρωτογενή της μορφή, κατά την οποία όριζε την ανάρτηση της πράξης ή απόφασης στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια» ως όρο της «εκτελεστότητας» της πράξης ή απόφασης. Έτσι για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης προς την υποχρέωση της ανάρτησης στο διαδίκτυο ακόμη και των πράξεων που δεν δημοσιεύονται, η ανάρτηση ανάγονταν σε όρο εκτέλεσης της πράξης. Προκειμένου όμως να μην περιορισθούν τα δικαιώματα

<sup>9</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια», σελ. 1.

Θα πρέπει, στο σημείο αυτό, να γίνει μνεία της απόφασης του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης ΔΙΣΚΠΟ/ Φ.1/ οικ. 10885/ ΕΞ 604/2012 «Ρύθμιση λεπτομερειακών και τεχνικών θεμάτων για την εφαρμογή του Ν. 3861/2010, Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις» (Β' 1476), η οποία στο άρθρο 6 παρ. 10 ορίζει τα εξής: «Οι νόμοι και οι πράξεις που είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης αναρτώνται ευθύς μόλις γίνει γνωστός στο φορέα ο αριθμός του Φύλλου Εφημερίδας της Κυβέρνησης στο οποίο θα δημοσιευθούν. Οι λοιπές πράξεις αναρτώνται μόλις ολοκληρωθεί η διεκπεραίωση τους από την οικεία υπηρεσία πρωτοκόλλου ή γραμματείας».

<sup>10</sup> Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (γν. 1/ 2010, σελ. 9, ιστοσελίδα: [http://www.dpa.gr/portal/page?\\_pageid=33%2C15453&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_piref33\\_15473\\_33\\_15453\\_15453.etos=2010&\\_piref33\\_15473\\_33\\_15453\\_15453.arithmosApofasis=1&\\_piref33\\_15473\\_33\\_15453\\_15453.them atikiEnotita=-1&\\_piref33\\_15473\\_33\\_15453\\_15453.ananeosi=%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BD%CE%AD%CF%89%CF%83%CE%B7](http://www.dpa.gr/portal/page?_pageid=33%2C15453&_dad=portal&_schema=PORTAL&_piref33_15473_33_15453_15453.etos=2010&_piref33_15473_33_15453_15453.arithmosApofasis=1&_piref33_15473_33_15453_15453.them atikiEnotita=-1&_piref33_15473_33_15453_15453.ananeosi=%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BD%CE%AD%CF%89%CF%83%CE%B7)

<sup>11</sup> Άρθρο 4 του ν. 3861/ 2010, όπως αντικαταστάθηκε με τις παρ. 4 και 6 του άρθρου 23 του ν. 4210/2013:

1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, όταν είναι κατά νόμο δημοσιευτές, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ισχύουν από τη δημοσίευση τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά.

2. Με εξαίρεση τις πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, οι λοιπές πράξεις του άρθρου 2 αναρτώνται στο διαδίκτυο κατά τα οριζόμενα στον παρόντα νόμο και ισχύουν από την ανάρτησή τους.

3. Οι ρυθμίσεις της παραγράφου 2 του παρόντος δεν θίγουν τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές.

4. Εάν υπάρχει διαφορά μεταξύ του κειμένου που αναρτήθηκε και του κειμένου της πράξης, ισχύει το αναρτημένο, με εξαίρεση τις πράξεις της παραγράφου 1 του παρόντος. Με ευθύνη του προσώπου ή οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη γίνονται αμελλητί οι αναγκαίες διορθώσεις στο κείμενο που έχει αναρτηθεί στο δικτυακό τόπο.

των ατόμων και κυρίως το δικαίωμα της έννομης προστασίας ακολουθώντας προβλέπονταν (και συνεχίζει να προβλέπεται) με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου 4, ότι από την αναγωγή της ανάρτησης σε όρο εκτέλεσης της πράξης δεν τίγονται οι δικονομικές διατάξεις για την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων, ιδίως, όπως αναφέρεται σχετικώς και στην αιτιολογική έκθεση, ως προς τις προθεσμίες άσκησης και συνεπώς, και ως προς την αφετηρία των εν λόγω προθεσμιών, που είναι η γνώση τους από τον θιγόμενο.<sup>12</sup> Αυτό δε ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας (άρθρο 20, παρ. 1 του Συντάγματος) και του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών.<sup>13</sup> Επίσης, έχει κριθεί ότι η μη ανάρτηση της πράξης στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» δεν συνιστά λόγο ακύρωσης αυτής.<sup>14</sup>

Μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 23, παρ. 4 του ν. 4210/ 2013 η ανάρτηση της πράξης ορίζεται ως όρος «ισχύος» της δημιουργώντας τα ανωτέρω τιθεμένα προβλήματα εφαρμογής των διατάξεων για την εποπτεία των πράξεων της αυτοδιοίκησης. Η, δε, διατήρηση αυτούσιας της διάταξης της παρ. 3 του ίδιου άρθρου επιτείνει τη δυσκολία εφαρμογής αυτών.

IV. Για πληρότητα του υπό εξέταση αντικειμένου θα πρέπει να αναφέρουμε τις ακόλουθες διατάξεις που ορίζουν τα της δημοσίευσης μίας πράξης ή απόφασης:

A. το άρθρο 18<sup>15</sup> του ΚΔΔιαδ (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, κυρωτ. ν. 2690/ 1999)

<sup>12</sup> ΝΣΚ 46/ 2013

<sup>13</sup> ΝΣΚ 26/ 2014

<sup>14</sup> ΣτΕ 915/ 2014

<sup>15</sup> Άρθρο 18 ΚΔΔιαδ.:

1. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της, ή τη δημοσίευσή της αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο. Η κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της στην

B. το άρθρο 71, παρ. 3<sup>16</sup> και 170, παρ. 8<sup>17</sup> του ν. 3852/ 2010

Γ. τα άρθρα 97, παρ. 6<sup>18</sup> και 284, παρ. 2<sup>19</sup> του ΚΔΚ (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, κυρωτ. ν. 3463/ 2006)

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν προβλέπεται ειδικός τρόπος δημοσιότητας.

2. Στην περίπτωση της Δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ως ημερομηνία δημοσίευσης λαμβάνεται εκείνη την οποία φέρει το σχετικό φύλλο της Εφημερίδας, υπό την προϋπόθεση ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, είναι δυνατή η χορήγηση, σε κάθε ενδιαφερόμενο, αντιτύπου του φύλλου ή θεωρημένου φωτοαντιγράφου του οικείου δοκιμίου.

3. Οι αρμόδιες υπηρεσίες υποχρεούνται να χορηγούν βεβαίωση για τη συνδρομή της προϋπόθεσης της προηγούμενης παραγράφου ή για την πραγματοποίηση της δημοσίευσης με άλλο νόμιμο τρόπο.

4. Αν το κείμενο που δημοσιεύτηκε έχει γραφικά ή λογιστικά σφάλματα επιτρέπεται η δημοσίευση διόρθωσής του, η οποία και περιορίζεται αποκλειστικώς στα σφάλματα αυτά.

<sup>16</sup> Άρθρο 71, παρ. 3 του ν. 3852/ 2010:

Ο δήμος διαθέτει επίσημη ιστοσελίδα. Σε αυτήν, πέραν από όσα ειδικότερα αναφέρονται στον παρόντα νόμο, αναρτώνται σε κάθε περίπτωση όλες οι αποφάσεις των οργάνων του, σύμφωνα με τα όσα ειδικότερα ορίζονται στην ισχύουσα νομοθεσία. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορούν να ορίζονται ειδικότερες τεχνικές και άλλες προδιαγραφές ως προς τη σύνθεση, το περιεχόμενο, την προσβασιμότητα και γενικότερα τη δημιουργία, συντήρηση, ανανέωση και λειτουργία της ιστοσελίδας του δήμου.

<sup>17</sup> Άρθρο 170, παρ. 8 του ν. 3852/ 2010:

Η μη δημοσίευση των αποφάσεων στην ιστοσελίδα συνιστά λόγο ακυρότητας της απόφασης.

<sup>18</sup> Άρθρο 97, παρ. 6 του ΚΔΚ:

Τρεις (3) ημέρες μετά τη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου δημοσιεύεται πίνακας στον οποίο σημειώνονται τα θέματα που συζητήθηκαν, ο αριθμός των αποφάσεων και περιλήψη του περιεχομένου τους. Ο πίνακας αυτός αναρτάται στο δημοτικό κατάστημα, εκτός αν άλλες διατάξεις προβλέπουν ειδικό τρόπο για τη δημοσίευση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου. Οι κανονιστικού

Δ. τα άρθρα 5 παρ. 2 στοιχ. θ'<sup>20</sup>  
και 8 παρ. 1 στοιχ. η'<sup>21</sup> του ν. 3469/2006

Ε. το άρθρο 9 παρ. 5<sup>22</sup> της υπ' αριθμ. 16852/2011 (Β' 661) απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: «Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας Δημοτικού Συμβουλίου»

#### V. Έννοια ισχύος διοικητικής πράξης<sup>23</sup>

περιεχομένου αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου δημοσιεύονται ολόκληρες στο δημοτικό κατάστημα και οι ατομικές διοικητικές πράξεις τουλάχιστον σε περίληψη. Για τις δημοσιεύσεις συντάσσεται αποδεικτικό από δημοτικό υπάλληλο ή άλλο δημόσιο όργανο.

<sup>19</sup> Άρθρο 284, παρ. 2 του ΚΔΚ:

Οι δημοσιεύσεις, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά, γίνονται με τοιχοκόλληση σε ειδικό πίνακα του δημοτικού καταστήματος, που είναι προορισμένος για αυτόν το σκοπό. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων

<sup>20</sup> Άρθρο 5, παρ. 2, στοιχ. θ' του ν.3469/ 2006:

Στην «Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» δημοσιεύονται:

θ. οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του νόμου αυτού και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης

<sup>21</sup> Άρθρο 8, παρ. 1, στοιχ. Η' του ν. 3469/ 2006: Δεν δημοσιεύονται στην «Εφημερίδα της Κυβερνήσεως»:

η. Οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης

<sup>22</sup> Αποφάσεις Δημοτικού Συμβουλίου, όπως αυτές προβλέπονται υποχρεωτικά από την παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 3861/2010 και με τις επιφυλάξεις και εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5 και στην περ. 4, παρ. 4 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου, αναρτώνται υποχρεωτικά στο Πρόγραμμα Διαύγεια. Σε αντίθετη περίπτωση δεν εκτελούνται.

<sup>23</sup> Μέρος του παρόντος κεφαλαίο στηρίχτηκε στο κείμενο της Αναπληρώτριας Καθηγήτριας Ευγενίας Πρεβεδούρου: «Οι διοικητικές

Κατά την κρατούσα, στην θεωρία, άποψη, διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Από αυτόν τον ορισμό, συνάγεται ότι τα βασικά στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι (α) η μονομερής θέσπιση ρύθμισης (κανόνα δικαίου), (β) η προέλευσή της από διοικητικό όργανο, (γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και (δ) το πλαίσιο εννόμων σχέσεων που ρυθμίζει, οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο

i. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή του οργάνου που την εξέδωσε και τη χρονολόγησή της<sup>24</sup> και με τη δημοσίευσή της, εφόσον επιβάλλεται κατά νόμο.

Δημοσίευση είναι η ενέργεια με την οποία η πράξη γίνεται γνωστή στο κοινό και όχι μόνο σε ορισμένα πρόσωπα και αποτελεί τύπο της βούλησης του διοικητικού οργάνου και στοιχείο της υπόστασης της πράξης. Η δημοσίευση της πράξης έχει:

A) συστατικό χαρακτήρα όταν η μη δημοσίευση της έχει ως αποτέλεσμα να στερείται η πράξη τη νόμιμη υπόστασή της και τα αποτελέσματα της πράξης να επέρχονται με τη δημοσίευσή της και μόνον<sup>25</sup> ή

B) δηλωτικό- βεβαιωτικό χαρακτήρα, όταν η μη δημοσίευσή της έχει ως συνέπεια η διοίκηση να μην μπορεί να αντιτάξει στους καλοπίστους τρίτους την μη δημοσιευθείσα πράξη.<sup>26</sup>

ii. Από τα άρθρα 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται η βασική αρχή, που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις, ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, αλλά και των

πράξεις (έννοια- διακρίσεις)», προσβάσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr>

<sup>24</sup> Άρθρο 18 παρ. 1 ΚΔΔιαδ, ΣτΕ 2670/2010, 3275/2009

<sup>25</sup> ΣτΕ 29/ 2010

<sup>26</sup> ΣτΕ 154/2004, 1770/2005

λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τη δημοσίευση η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσης της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά δικαστήρια.<sup>27</sup>

Οι κανονιστικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευθεί είναι ανυπόστατες<sup>28</sup> και, επομένως, δεν παράγουν έννομες συνέπειες, όμως, ως εκ της φύσεως και του περιεχομένου τους, αλλά και για λόγους ασφαλείας του δικαίου είναι εν πάση περιπτώσει ακυρωτέες προς αποφυγή του ενδεχομένου της εφαρμογής τους στο μέλλον.<sup>29</sup>

iii. Οι κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Τέτοιος, όμως, ειδικότερος τρόπος ή ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης, προδήλως δεν θεσπίζεται με τη γενική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 4 του ν. 3861/2010 περί ανάρτησης όλων των κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων (αλλά και όλων των νόμων, π.ν.π., κ.α.) στο διαδίκτυο. Η εν λόγω διάταξη, όπως ορίζεται και στο άρθρο 1 του νόμου αυτού, σκοπεί στη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητας των αναρτητέων στο διαδίκτυο πράξεων, χωρίς όμως να θίγει τις διατάξεις του ν. 3469/2006, όσον αφορά στην υποχρέωση δημοσίευσης των κανονιστικού χαρακτήρα πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, όπως συνάγεται, άλλωστε, και από τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 3861/2010 (ΣτΕ ΕΑ 463/ 2012)

<sup>28</sup> ΣτΕ 33/2009, 256/2007, 3/2006, 1788/2004, 2200/2003, 4, 3195/2000, 187/1998, ΣτΕ Ολ 3136/1989

<sup>29</sup> ΣτΕ Ολ 87/2011, 1609/2012, 1080/2013, 2242/ 2013

<sup>30</sup> Η δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για την επιβολή φόρων, τελών κ.λπ. διέπεται αποκλειστικώς από τις διατάξεις του άρθρου 66 του β.δ. της 24.9/20.10.1958, οι οποίες, ως ειδικές, δεν καταργήθηκαν από τις μεταγενέστερες διατάξεις του ΚΔΚ (άρθρο 97 § 6 του κυρωτ. ν. 3463/ 2006), με τις οποίες

δημοσιεύονται κατά το πλήρες περιεχόμενό τους στο δημοτικό κατάστημα,<sup>31</sup> ενώ του Δημάρχου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.<sup>32</sup> Η δημοσίευση στο δημοτικό κατάστημα κανονιστικής πράξης οργάνου του δήμου όχι κατά το πλήρες κείμενό της, όπως απαιτεί ο νόμος, αλλά σε περίληψη, την καθιστά ανυπόστατη, χωρίς να ασκεί οποιαδήποτε επιρροή η τυχόν ανάρτηση αυτής κατά το πλήρες κείμενό της στο διαδίκτυο, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3861/ 2010.<sup>33</sup> Επιπρόσθετα, δε, οι διατάξεις του ν. 3861/2010 για την υποχρεωτική ανάρτηση πράξεων στο διαδίκτυο δεν θίγουν τις διατάξεις του ν. 3469/2006, όσον αφορά τη δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.<sup>34</sup>

ρυθμίζονται γενικώς τα σχετικά με τη δημοσίευση των λοιπών κανονιστικών και ατομικών αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Κατά την έννοια δε των διατάξεων του άρθρου 66 του β.δ. της 24.9/20.10.1958, για να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση οι κανονιστικές αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων απαιτείται, ως συστατικός τύπος, δημοσίευσή τους, η οποία συντελείται με την τοιχοκόλληση ολόκληρου του κειμένου τους στο δημοτικό κατάστημα. Η κατά τον πιο πάνω τρόπο δημοσίευση των αποφάσεων αυτών συνιστά πρόσφορο τρόπο γνωστοποίησης του περιεχομένου τους γι' αυτούς τους οποίους αφορούν οι ανωτέρω αποφάσεις. Εξάλλου, η περαιτέρω προβλεπόμενη στην πιο πάνω διάταξη του άρθρου 66 του από 24.9/20.10.1958 β.δ/τος δημοσίευση περίληψης των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων και σε μία από τις ημερήσιες εφημερίδες που εκδίδονται στο δήμο ή, αν δεν υπάρχει τέτοια εφημερίδα, η τοιχοκόλληση περίληψης των αποφάσεων στην είσοδο των εκκλησιών του δήμου ή και των συνοικισμών του, αποβλέπει απλώς στην περαιτέρω γνωστοποίηση των εν λόγω αποφάσεων στο κοινό συνεπώς, εφόσον έχει γίνει νόμιμη δημοσίευση, η παράλειψη της τελευταίας αυτής διατύπωσης δεν επηρεάζει το κύρος των αποφάσεων αυτών (ΣτΕ 517/2013, 1230/2006).

<sup>31</sup> ΣτΕ 698, 3756/2012, 633/2011

<sup>32</sup> ΣτΕ 676/ 2014

<sup>33</sup> ΝΣΚ 470/ 2012

<sup>34</sup> ΣτΕ 3297/ 2015

Οι ατομικού χαρακτήρα δημοσιευτές πράξεις των δημοτικών συμβουλίων αρκεί η εν περιλήψει δημοσίευση στο δημοτικό κατάστημα, η οποία αποτελεί συστατικό στοιχείο της νόμιμης υπόστασης αυτών,<sup>35</sup> ενώ του Δημάρχου κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο.

iv. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παρ. 2 του ν. 3861/ 2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 23, παρ. 4 του ν. 4210/ 2013 οι πράξεις που αναρτώνται στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια», με εξαίρεση τις πράξεις που είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ισχύουν από την ανάρτησή τους. Η προ της τροποποίησης διατύπωση του άρθρου 4, παρ. 2 του ν. 3861/ 2010 εμφάνιζε δύο αδυναμίες:

α) η παράλειψη της ανάρτησης στη Διαύγεια δεν επηρέαζε την ισχύ της πράξης, αλλά μόνο την εκτέλεστότητά της. Η πράξη παρέμενε, δηλαδή, ισχυρή, αλλά απλώς δεν εκτελείτο, μέχρις ότου αναρτηθεί

β) είχε γίνει δεκτό ότι η εκ των υστέρων ανάρτηση της πράξης θεράπευε αναδρομικά την ως τότε παράλειψη ανάρτησης. Με τον τρόπο αυτή η καθυστερημένη ανάρτηση δεν είχε δυσμενείς έννομες συνέπειες αφού μόλις λάμβανε χώρα, έστω και καθυστερημένα, η πράξη θεωρείτο ότι ορθώς είχε εφαρμοστεί από την αρχή.

Ενόψει αυτών προβλέπεται πλέον ότι αναρτώνται οι πράξεις στο διαδίκτυο κατά τα οριζόμενα στο ν. 3861/ 2010 και ισχύουν από την ανάρτησή τους, ενώ η μη ανάρτησή τους επιφέρει την απώλεια της εκτελεστότητά τους.<sup>36</sup>

Οι αναρτητέες πράξεις όχι απλώς δεν εκτελούνται, αλλά δεν έχουν νομική ισχύ ούτε παράγουν έννομα

αποτελέσματα εάν δεν είναι αναρτημένες στο διαδίκτυο.<sup>37</sup>

VI. Με τη διάταξη του άρθρου 23, παρ. 4 του ν. 4210/ 2013 ορίζεται κατά τρόπο ξεκάθαρο ότι οι μη δημοσιευτές πράξεις, ισχύουν μόνο μετά την ανάρτησή τους στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια». Η ανάρτηση καθίσταται όρος ισχύος των πράξεων αυτών.<sup>38</sup>

i. Επομένως, θεωρούμε ότι απόφαση της αυτοδιοίκησης που αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας, κατά το άρθρο 225 του ν. 3852/ 2010, **πρέπει να έχει αναρτηθεί** στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια»,<sup>39</sup> και να συνοδεύεται από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της.

ii. Επίσης, ο έλεγχος νομιμότητας επί των αποφάσεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, κατά το άρθρο 226 του ν. 3852/ 2010, ασκείται μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί (κατά το τρόπο που προβλέπει η οικεία διάταξη, δηλ. εμπίπτει στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 4, παρ. 1 του ν. 3861/ 2010) ή εκδοθεί ή αφότου έχει αναρτηθεί στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια», στην περίπτωση που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 4, παρ. 2 του ν. 3861/ 2010.

iii. Η έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010 υπολογίζεται από το χρόνο:

<sup>37</sup> Βλ. υπ' αριθμ. ΥΑΠ/ Φ.40/ 3404/ 2.6.2014 (ΑΔΑ: ΒΙΥΚΧ-3ΦΔ) εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

<sup>38</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», σελ. 5

<sup>39</sup> Εφιστούμε την προσοχή στη διάταξη του άρθρου 170, παρ. 8 του ν. 3852/ 2010, αναφορικά με τις αποφάσεις των οργάνων των περιφερειών, για τις οποίες η μη δημοσίευσή τους αποτελεί λόγο ακύρωσης.

<sup>35</sup> ΣτΕ 2422/2011, 1627/2010 και, υπό το κράτος των προηγούμενων δημοτικών και κοινοτικών κωδίκων, ΣτΕ 378/2008, 181/1998 7μ., 3008/1996, 3378/1995, βλ. και ΣΕ 82/1987  
<sup>36</sup> ΝΣΚ 26/ 2014

α) δημοσίευσης της πράξης ή ανάρτησης της στο διαδίκτυο. Για τις κανονιστικές πράξεις η προθεσμία αρχίζει, αφού συμπληρωθούν οι διατυπώσεις της δημοσίευσης, σύμφωνα με το άρθρο 79, παρ. 2 και 284 παρ. 2 ΚΔΚ<sup>40</sup> και αναρτηθεί η πράξη στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια».

Για τις ατομικές πράξεις που δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια», η προθεσμία αρχίζει από τη δημοσίευση μόνο για τους τρίτους και όχι για εκείνους τους οποίους αφορούν.<sup>41</sup> Για τον ενδιαφερόμενο, η έναρξη της προθεσμίας άρχεται από την κοινοποίηση της σε αυτόν ή τη γνώση της. Για τους βλαπτόμενους τρίτους από τη δημοσίευσή της, εφόσον αυτή τυγχάνει δημοσιευτέα.<sup>42</sup>

Η θέση μας είναι ότι η διάταξη του άρθρου 4, παρ. 3 του ν. 3861/ 2010 κάμπτεται λόγω της ρητής και ειδικής διάταξης του άρθρου 227 του ν. 3852/ 2010, σύμφωνα με την οποία η προθεσμία άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά απόφασης της αυτοδιοίκησης άρχεται, μεταξύ άλλων, και από την ανάρτηση της εν λόγω απόφασης στο διαδίκτυο.

β) κοινοποίησης της πράξης. Στην περίπτωση ατομικών πράξεων, η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής από εκείνον τον οποίο αφορά η πράξη, αρχίζει από την κοινοποίηση της απόφασης του ΟΤΑ σε αυτόν, ανεξαρτήτως εάν η πράξη έχει δημοσιευτεί (διότι είναι εκ του νόμου δημοσιευτέα).

γ) γνώσης της πράξης. Η γνώση της πράξης, ως γεγονός έναρξης της προθεσμίας ισοδυναμεί με την κοινοποίηση. Κατ' ακολουθία, επομένως, στις ατομικές διοικητικές πράξεις, ανεξάρτητα από το εάν επιβάλλεται η κοινοποίηση τους από τις σχετικές διατάξεις, η προθεσμία για εκείνον που τον αφορά αρχίζει, όταν η πράξη περιέλθει σε πλήρη γνώση του.

<sup>40</sup> ΣτΕ 298/ 2012, 2414/ 2011 και ΝΣΚ 470/ 2012

<sup>41</sup> ΣτΕ 969/ 1998

<sup>42</sup> Ο καθορισμός, προκειμένου περί των ατομικών δημοσιευτέων πράξεων, της δημοσίευσης της πράξης ως αφετηρίας της προθεσμίας για την προσβολή της με προσφυγή από τους τρίτους, στους οποίους δεν αναφέρεται η πράξη, δεν αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, εφ' όσον υπαγορεύεται από λόγους ασφάλειας δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων αλλά και δικαιολογείται από τις δυσχέρειες ή και την αδυναμία κοινοποίησης της πράξης σε όλους εκείνους, ενδεχομένως αγνώστους στη Διοίκηση, των οποίων τα έννομα συμφέροντα τυχόν θίγονται από την πράξη αυτή. Για τους ίδιους λόγους δεν αντίκειται, κατ' αρχήν, ούτε στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ (βλ. τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, de Geouffre de la Pradelle κατά Γαλλίας, σκέψη 32, και Geffre κατά Γαλλίας) (ΣτΕ 2814/2012, ).



## A. Τέλη καθαριότητας και φωτισμού

### ΔΕΦΑΘ 5350/ 2015

#### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τέλη καθαριότητας και φωτισμού. Πρόστιμα. Προσφυγή για ακύρωση της εγγραφής στον χρηματικό κατάλογο και της επιβολής προστίμων. Η επιβολή των ένδικων τελών και προστίμων σε βάρος της προσφεύγουσας δεν είναι σύννομη καθόσον το τμήμα της Εθνικής οδού που της παραχωρήθηκε κατά χρήση από το Ελληνικό Δημόσιο δυνάμει της ειδικής σύμβασης που κυρώθηκε με το ν. 3555/2007 και βρίσκεται στα διοικητικά όρια του καθού Δήμου, έχει κοινόχρηστο χαρακτήρα και συνεπώς δεν οφείλονται γι' αυτό τέλη καθαριότητας και φωτισμού. Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας δεν αίρεται από το γεγονός ότι στα πλαίσια της διαχειριστικής εξουσίας του Δημοσίου παραχωρήθηκαν ιδιαίτερα δικαιώματα επί αυτού, στην προσφεύγουσα. Η προσφυγή έγινε δεκτή.

3. Επειδή, το κατά το άρθρο 25 παρ. 12 του Ν. 1828/2989 ενιαίο τέλος προβλέπεται από τον νόμο ως ανταποδοτικό και επιβάλλεται για παρεχόμενες από τους δήμους ή τις κοινότητες υπηρεσίες καθαριότητας των οδών, πλατειών και κοινόχρηστων εν γένει χώρων, περισυλλογής, αποκομιδής και διαθέσεως απορριμμάτων, κατασκευής και λειτουργίας κοινόχρηστων αποχωρητηρίων, φωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, καθώς και για κάθε άλλη παγίως παρεχόμενη στους πολίτες δημοτική ή κοινοτική υπηρεσία ανταποδοτικού χαρακτήρα. Δεδομένου ότι οι εν λόγω υπηρεσίες ωφελούν προεχόντως τους εγκατεστημένους στην περιοχή του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης που βαρύνονται με την

καταβολή του, το τέλος αυτό έχει πράγματι ανταποδοτικό χαρακτήρα και δεν συνιστά φόρο (ΣτΕ 60/2010, βλ. ΣτΕ 609/2004 επταμ., 3625-6, 2542/2006, 4006/2005, 1012/2002), αλλά αντάλλαγμα της παρεχόμενης ειδικής υπηρεσίας του Δήμου, η οποία συντηρείται από την καταβολή αυτών (πρβλ. ΣτΕ 820/1981). Εξάλλου, η υποχρέωση καταβολής του ανταποδοτικού τέλους ούτε την πραγματική χρησιμοποίηση της υπηρεσίας στην συγκεκριμένη περίπτωση προϋποθέτει κατ' ανάγκην, ούτε την ακριβή αντιστοιχία μεταξύ ύψους τέλους και κόστους παρεχόμενης υπηρεσίας, αφού αρκεί απλώς η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας και η κατ' αρχήν κάλυψη των δαπανών της από το τέλος που καταβάλουν οι χρήστες της (ΣτΕ 1620/2012 ολομ.)

4. Επειδή, περαιτέρω, στον Α.Κ. (π.δ. 456/1984, Α' 164) ορίζονται τα ακόλουθα: « Πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα στην εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών» (άρθρο 966). «Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες...» (άρθρο 967). «Τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο» ( άρθρο 968). «Σε κοινόχρηστα πράγματα μπορούν να αποκτηθούν με παραχώρηση της αρχής κατά τους όρους του νόμου ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση» (άρθρο 970).

5. Επειδή, τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα περιλαμβάνονται και οι

δρόμοι, ανήκουν στην δημόσια κτήση, και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους, η δε διαχείρισή τους αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στο πλαίσιο της διαχείρισης των εν λόγω πραγμάτων από την Διοίκηση είναι δυνατόν, σύμφωνα με το Βασικό Κανόνα του άρθρου 970 του ίδιου κώδικα να παραχωρούνται επί αυτών ιδιαίτερα δικαιώματα προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφόσον με την παραχώρηση των ιδιαίτερων αυτών δικαιωμάτων, τα οποία έχουν χαρακτήρα δημοσίου και όχι ιδιωτικού δικαίου, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Εξάλλου, η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και δεν αποκλείεται μεν η επιδίωξη και ταμειευτικού σκοπού, μόνον, όμως, δευτερευόντως και εφόσον δεν αναιρείται ο κατά τα ανωτέρω προέχον σκοπός (βλ. ΣτΕ 2404-2405/2014, 1211/2010 ολομ, 2794/2012). Περαιτέρω, δρόμοι αποβάλλουν την κοινόχρηστη ιδιότητά τους, μόνο στην περίπτωση που έπαυσε ο προορισμός τους για κοινή χρήση (ΑΠ 316/2012).

6. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτουν τα εξής: Με την κυρωθείσα με το ν. 3555/2007 (ΦΕΚ 81 Α' /16-4-2007) από 19-12-2006 «Σύμβαση παραχώρησης της μελέτης, κατασκευής, χρηματοδότησης. Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου «Ιονία Οδός» από Αντίρριο μέχρι Ιωάννινα, ΠΑΘΕ Αθήνα (Α/Κ Μεταμόρφωσης) - Μαλιακός (Σκάρφεια) και Συνδετηρίου Κλάδου του ΠΑΘΕ Σχηματάρι- Χαλκίδα», μεταξύ αφενός του Ελληνικού Δημοσίου και αφετέρου α) της προσφεύγουσας εταιρείας και β) των αρχικών μετόχων της προσφεύγουσας, παραχωρήθηκε σε αυτή η λειτουργία, συντήρηση και

εκμετάλλευση του ανωτέρω αυτοκινητοδρόμου. Στην εν λόγω σύμβαση, μεταξύ των άλλων προβλέπεται, στο άρθρο 3.1.58 ότι « Έργο Παραχώρησης ή Ε.Π.... είναι το κατά φυσική υπόσταση τμήμα του Έργου του οποίου ο Παραχωρησιούχος έχει την εκμετάλλευση, ως μέρος του Συμβατικού Ανταλλάγματος και το οποίο, περιλαμβανομένης της Κινητής Περιουσίας, είναι ιδιοκτησία του Ελληνικού Δημοσίου, όπως αυτό συνοπτικά περιγράφεται στο Άρθρο 4.3.2.», στο άρθρο 4.1.1. ότι : « Το Δικαίωμα Εκμετάλλευσης του Έργου συνίσταται στην παραχώρηση εκ μέρους του Δημοσίου στον Παραχωρησιούχο...(ι) του δικαιώματος επιβολής και είσπραξης για ίδιο λογαριασμό. Διοδίων Τελών από τους Χρήστες του Έργου Παραχώρησης και (ιι) του δικαιώματος εμπορικής εκμετάλλευσης των υπαρχόντων και προς κατασκευή Σταθμών Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών...», στο άρθρο 4.3.2. ότι « Ως έργα του Ε.Π. ορίζονται: 1)... 2) ο αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ από Α.Κ. Μεταμόρφωσης έως την Σκάρφεια μέχρι τη στάθμη της παράπλευρης οδού/πεζόδρομου (SR), ή του φυσικού εδάφους αν δεν υπάρχει η στάθμη της παράπλευρης οδού/πεζόδρομου (SR), περιλαμβανομένων των πρηνών μέχρι και την περίφραξη..., 3) Οι ανισόπεδοι κόμβοι (πλην του Α.Κ. Μεταμόρφωσης) με το δευτερεύον οδικό δίκτυο μέχρι τη στάθμη των παραπλεύρων οδών (SR) αν υπάρχουν ή του φυσικού εδάφους περιλαμβανομένων των πρηνών του σώματος των έργων μέχρι την περίφραξη..., 4)..., 5)..., 6) Οι γέφυρες ανισόπεδων διαβάσεων οδών..., 7) Οι υφιστάμενοι και νέοι σταθμοί διοδίων..., 8) Οι σταθμοί Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών..., 9) Τα έργα απορροής ομβρίων υδάτων και αντιπλημμυρικής προστασίας που αποσκοπούν στην εύρυθμη λειτουργία του ΕΠ...11) οι Η/Μ εγκαταστάσεις των έργων ΕΠ (ηλεκτροφωτισμός, τηλέφωνα ανάγκης συστήματα και άλλες εγκαταστάσεις)...», και στο άρθρο 37.3.1. ότι « Η

τροποποίηση των Προσαρτημάτων της Σύμβασης: (ι) προκειμένου περί των Προσαρτημάτων 1,2,3,4,5 και 7 γίνεται με συμφωνία του Δημοσίου και του Παραχωρησιούχου η οποία υπογράφεται από τα πρόσωπα του άρθρου 37.2». Περαιτέρω, στο «Προσάρτημα 2 Ειδική Συγγραφή Υποχρεώσεων» της ανωτέρω σύμβασης, ορίζεται, στο άρθρο 6.3.2, υπό τον τίτλο «ελάχιστες Απαιτήσεις Συντήρησης και Λειτουργίας», ότι: «Ο ανάδοχος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των συνηθισμένων διαδικασιών συντήρησης σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ή προθεσμία, με διαχωρισμό του Έργου Παραχώρησης για κάθε Γεωγραφική ενότητα... (α) Περιοδικότητα συνήθους συντήρησης. Τουλάχιστον έξι φορές ανά έτος, περιοδικός καθαρισμός στα ερείσματα, πρανή ορυγμάτων και επιχωμάτων, τοίχων, γεφυρών από τυχόν αναγραφές, αφίσες κλπ. Καθαρισμός λαδιών, καυσίμων και άλλων υλικών από ατυχήματα, αμέσως μετά από το γεγονός και όποτε κρίνεται απαραίτητο. Απομάκρυνση από το οδόστρωμα και τη ζώνη απαλλοτριώσεως νεκρών ζώων και άλλων αντικειμένων, αμέσως μετά από το γεγονός και όποτε κρίνεται απαραίτητο. ... Τουλάχιστον έξι φορές ανά έτος, καθαρισμός και επισκευή των φρεατίων, τάφρων, οχετών, έργων αποστράγγισης Αυτοκινητοδρόμου και λοιπών υδραυλικών έργων... Τουλάχιστον έξι φορές ανά έτος, καθαρισμός κατακόρυφης σήμανσης... Επιθεώρηση και επισκευές τάφρων και φρεατίων, τουλάχιστον δύο φορές ανά έτος. ... Ηλεκτρομηχανολογικές εγκαταστάσεις επιφανειακών έργων- Συχνότητα επιθεωρήσεων και επισκευών. Φωτιστικά σώματα και λαμπτήρες φωτισμού, μια φορά ανά έτος. Ιστοί οδικού φωτισμού, μια φορά ανά έτος. Καλώδια τροφοδοσίας δικτύου, φρεάτια καλωδίων, μια φορά ανά έτος. Πίνακας ηλεκτρικής διανομής, μια φορά ανά έτος. Φωτεινοί σηματοδότες -έλεγχος λειτουργίας, μια φορά ανά μήνα, έλεγχος φυσικής κατάστασης- μια φορά ανά έτος. ... Ηλεκτρομηχανολογικός εξοπλισμός

σηράγγων και cut covers - Συχνότητα επιθεωρήσεων και επισκευών:... Φωτισμός νύχτας μια φορά ανά δύο έτη. Λοιπός φωτισμός μια φορά ανά τέσσερα έτη. Δοκιμές στα κυκλώματα φωτισμού, μια φορά ανά έτος. ...» Με τις προσβαλλόμενες πράξεις που αναφέρονται στην πρώτη σκέψη της παρούσας επιβλήθηκαν τα αναγραφόμενα, στην ίδια σκέψη ποσά τελών και προστίμου, για τα έτη 2009 έως και 2013, σε βάρος της προσφεύγουσας, με την ειδικότερη αιτιολογία ότι μετά από έλεγχο (σχετ. η από 21-3- 2014 έκθεση ελέγχου του υπαλλήλου του καθού ..... και .....) διαπιστώθηκε ότι η προσφεύγουσα χρησιμοποιούσε στεγασμένα μη στεγασμένα τμήματα Εθνικής οδού, εντός των Διοικητικών ορίων του Δήμου .. στην ειδικότερη περιοχή της πρώην Κοινότητας .., το εμβαδόν της οποίας προσδιορίστηκε καθ' υπολογισμό των ελεγκτικών οργάνων σε 208.538 τμ συνολικά, η δε έκταση αυτή ηλεκτροδοτείται με τις αριθ. ...., ..... παροχές ηλεκτρικού ρεύματος της ΔΕΗ, χωρίς να έχει υποβάλει την δήλωσή του άρθρου 2 του ν.25/1975 και συνεπώς, χωρίς να καταβάλει τα αναλογούντα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού.

7. Επειδή, η προσφεύγουσα, με την υπό κρίση προσφυγή όπως αυτή αναπτύσσεται παραδεκτώς και με το σχετικό υπόμνημα, υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την επιβολή σε βάρος της των ενδίκων ανταποδοτικών τελών και των συναφών προστίμων (λόγω μη υποβολής της κατά άρθρο 2 του ν. ../1975 δήλωσης). Και αυτό γιατί, όπως ισχυρίζεται, τα τέλη αυτά επιβαρύνουν τα πρόσωπα που έχουν την κυριότητα, νομή ή κατοχή ακινήτων εντός των ορίων του εκάστοτε δήμου, και δεν νοείται επιβολή τέτοιων τελών για κοινόχρηστα ακίνητα, όπως είναι το επίμαχο τμήμα της Εθνικής Οδού, που χρησιμοποιεί η ίδια κατά παραχώρηση από το Ελληνικό Δημόσιο,

και το οποίο είναι ταγμένο για την εξυπηρέτηση, μεταξύ άλλων, και των δημοτών του οικείου Δήμου. Ο διάδικος Δήμος, αντικρούοντας τον πιο πάνω ισχυρισμό της προσφεύγουσας, υποστηρίζει με τα από 7 και 9/4/2015 αρχικό και συμπληρωματικό του υπόμνημα, ότι ο οδικός άξονάς του διέρχεται μέσα από τα Διοικητικά του όρια, έχει αποβάλλει τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του, από τη στιγμή που η προσφεύγουσα έχει τη χρήση και εμπορική του εκμετάλλευση και εισπράττει για το σκοπό από διόδια, και έχει μετατραπεί για το λόγο αυτό σε κλειστό ιδιωτικό ακίνητο, το οποίο για να εισέλθεις πρέπει να καταβάλεις το σχετικό αντίτιμο.

8. Επειδή, ο πιο πάνω ισχυρισμός της προσφεύγουσας περί κοινόχρηστου χαρακτήρα του επίμαχου τμήματος της Εθνικής Οδού, για το οποίο επιβλήθηκαν τα ένδικα τέλη, παρίσταται κατά την κρίση του Δικαστηρίου βάσιμος. Και τούτο γιατί, κατά το άρθρο 968 ΑΚ (που προεκτέθηκε), το τμήμα από της Εθνικής Οδού που ανήκει κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο, προορίζεται για κοινή χρήση όλων των πολιτών και για το λόγο αυτό εξυπηρετεί άμεσο δημόσιο σκοπό. Ο κοινόχρηστος δε χαρακτήρας του δεν αίρεται από το γεγονός ότι στα πλαίσια της διαχειριστικής εξουσίας του Δημοσίου παραχωρήθηκαν ιδιαίτερα δικαιώματα επί αυτού, στην προσφεύγουσα, όπως αυτό της είσπραξης διοδίων, προκειμένου από την εκμετάλλευση των εσόδων αυτών η τελευταία να εκτελέσει το έργο της μελέτης, κατασκευής, χρηματοδότησης λειτουργίας και συντήρησης των προαναφερθέντων αυτοκινητοδρόμων. Εξάλλου, κατά τα γενόμενα δεκτά στην 5η σκέψη της παρούσας, η παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, που έχουν χαρακτήρα Δημοσίου Δικαίου, δεν θα ήταν κατά νόμο επιτρεπτή, εάν δεν εξακολουθούσε να εξυπηρετείται η απρόσκοπτη δυνατότητα χρήσεως του παραχωρηθέντος στην προσφεύγουσα αυτοκινητοδρόμου από κάθε προς τούτο

ενδιαφερόμενο, έστω και υπό τον όρο καταβολής διοδίων, ενώ η παραχώρηση των δικαιωμάτων αυτών κατατείνει και στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, εφόσον η ολοκλήρωση του αναληφθέντος έργου είναι αυτονόητο ότι θα συμβάλλει στην ασφαλέστερη κυκλοφορία των οχημάτων και το περιορισμό των εν γένει τροχαίων ατυχημάτων. Άλλωστε, η καταβολή διοδίων από τους διερχόμενους οδηγούς, δεν έχει μετατρέψει το εν λόγω αυτοκινητόδρομο σε «κλειστό ιδιωτικό ακίνητο» που έχει αποβάλλει το κοινόχρηστο χαρακτήρα του, όπως αβάσιμα υποστηρίζει ο καθού Δήμος, δεδομένου και του ότι η προσφεύγουσα δεν έχει το δικαίωμα να αποκλείσει την πρόσβαση σε αυτόν σε οποιοδήποτε οδηγό επιθυμεί να κάνει χρήση του, εφόσον βέβαια καταβάλλει το αντίτιμο των διοδίων.

9. Επειδή, ενόψει των πιο πάνω δεδομένων, το Δικαστήριο κρίνει ότι η επιβολή των ενδίκων τελών και προστίμων σε βάρος της προσφεύγουσας δεν είναι σύνομη καθόσον το τμήμα της Εθνικής οδού που της παραχωρήθηκε κατά χρήση από το Ελληνικό Δημόσιο δυνάμει της ειδικής σύμβασης που κυρώθηκε με τον ν. 3555/2007, και βρίσκεται στα διοικητικά όρια του καθού Δήμου, έχει κοινόχρηστο χαρακτήρα και συνεπώς δεν οφείλονται γι' αυτό τέλη καθαριότητας και φωτισμού, κατ' αποδοχή του σχετικού λόγου της κρινόμενης προσφυγής, ενώ παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων αυτής.

10. Επειδή, κατ' ακολουθία, πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή, να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες πράξεις, και να διαταχθεί η απόδοση του παραβόλου στην προσφεύγουσα (άρθρο 277 παρ. 9 του ΚΔΔ). Τέλος, κατ' εκτίμηση των περιστάσεων, πρέπει ο καθού Δήμος να απαλλαγεί από τα δικαστικά έξοδα της προσφεύγουσας (άρθρο 275 παρ. 1 του ΚΔΔ).

ΔΙΑ ΤΑΥΤΑ

Δέχεται την προσφυγή.

Ακυρώνει την εγγραφή της προσφεύγουσας στον αριθ. .../2014 χρηματικό κατάλογο του Δήμου ... για τέλη καθαριότητας και φωτισμού στην περιοχή της πρώην Κοινότητας..., για τα έτη 2009, 2010, 2011, 2012 και 2013 για ποσό 132.278,34, 136.390,62, 136.390,62, 136.390,62 και 136.390,62 ευρώ αντίστοιχα, καθώς και την ..../23-5-2014 απόφαση του Δημάρχου .... με την οποία της επιβλήθηκαν για τα ίδια έτη πρόστιμα ισόποσα με τα καταλογισθέντα τέλη.

## B. Προγραμματικές Συμβάσεις

### Ελ. Συν. (Τμ. VI) 1114/2016

#### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Προγραμματικές συμβάσεις. Έννοια και προϋποθέσεις σύναψης. Στα συμβαλλόμενα μέρη δεν μπορούν να περιλαμβάνονται και εμπορικές εταιρείες που δεν έχουν σχέση με φορείς του δημοσίου τομέα, αν και έχουν πιστοποιηθεί ως Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης. Δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση όταν τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων, όπως όταν υποκρύπτεται η σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών. Πότε συνάπτεται η τελευταία αυτή σύμβαση. Σύναψη από δήμους συμβάσεων παροχής υπηρεσιών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης με προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης. Πριν από την υπογραφή της σύμβασης πρέπει να έχει εξασφαλιστεί η αναγκαία πίστωση για την εκτέλεσή της. Η έλλειψη αυτή ελέγχεται από το ΕΣ κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου. Η ελεγχόμενη σύμβαση δεν είναι προγραμματική αλλά παροχής υπηρεσιών και δεν είναι νόμιμη η απ' ευθείας ανάθεση, διότι απαιτείτο η τήρηση της διαγωνιστικής διαδικασίας. Κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης.

[...] Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σκοπό έχουν να διευκολύνουν τη μελέτη και εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με αναπτυξιακό χαρακτήρα σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να παρακαμφθούν τυχόν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, έλλειψη προσωπικού, αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και άλλοι ανασταλτικοί παράγοντες που επιβραδύνουν τους ρυθμούς εκτέλεσης των έργων και καθυστερούν την ανάπτυξη και την εν γένει βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων των περιοχών αυτών, ενώ συνήθως προβλέπουν ότι για την πραγματοποίηση των σκοπών της σύμβασης απαιτείται η σύναψη εκτελεστικών συμβάσεων με τρίτους (βλ. αποφ. VI Τμ. ΕλΣυν 3236, 390/2013). Απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη σύναψη προγραμματικής σύμβασης είναι ο σκοπός, τον οποίο καλείται αυτή να εκπληρώσει, να μην είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο. Επίσης, η σύμβαση αυτή δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επίλυσης του ανακύπτοντος ζητήματος, ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των ΟΤΑ ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκηση της (βλ. αποφ. VI Τμ. ΕλΣυν 4143, 26/2013, 1380, 289, 28/2012). Περαιτέρω, υπό το φως των διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρίσιμο εννοιολογικό στοιχείο προσδιορισμού της έννοιας των προγραμματικών συμβάσεων είναι ότι τα συμβαλλόμενα μέρη εκκινούν από κοινή αφετηρία συμπράττοντας κατά το δυνατόν ισόρροπα για την υλοποίηση

προγραμμάτων ή υπηρεσιών στο πλαίσιο κοινά εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού, τον οποίο είναι εκ του νόμου επιφορτισμένα να επιτελούν (πρβλ. πράξεις Ζ` Κλιμ. 207, 165/2013, πρβλ. για τα χαρακτηριστικά της συνεργασίας για εκπλήρωση καθήκοντος γενικού συμφέροντος σε σχέση με την σύμβαση παροχής υπηρεσιών τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελίας του ΔΕΕ στην υπόθεση C-159/11, «Azienda Sanitaria Locale di Lecce», σκ. 72 επ.). Συνακόλουθα, στα συμβαλλόμενα μέρη δεν μπορούν να περιλαμβάνονται και εμπορικές εταιρείες, οι οποίες αν και έχουν πιστοποιηθεί ως Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, ουδεμία σχέση έχουν με φορείς του δημόσιου τομέα του άρθρου 1 παρ. 6 του Ν 1256/1982. Επιπλέον, στο πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων φορέων πρέπει να περιορίζονται στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου και δεν νοείται να έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος για παρεχόμενες στο πλαίσιο της σύμβασης υπηρεσίες, στοιχείο που απαντάται μόνο στις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας. Συνεπώς, δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση όταν τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων, όπως συμβαίνει όταν ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ αποβλέπει στη μέσω της σύμβασης επίτευξη της νόμιμης αποστολής του, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος ή ο μετέχων στη σύμβαση ιδιωτικός φορέας επιδιώκει την επίτευξη κέρδους μέσω του ανταλλάγματος που προβλέπεται στη σύμβαση για τις παρεχόμενες από αυτόν υπηρεσίες. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, υπό το μανδύα της προγραμματικής σύμβασης υποκρύπτεται η σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών, η έννοια της οποίας οριοθετείται από τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 α' και δ' του ΠΔ 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας

στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005» (ΦΕΚ Α` 64). Ειδικότερα, δημόσια σύμβαση υπηρεσιών είναι η σύμβαση από επαχθή αιτία που συνάπτεται μεταξύ ενός παρόχου υπηρεσιών και μίας αναθέτουσας αρχής, ανεξάρτητα από το αν ο αντισυμβαλλόμενος της αναθέτουσας αρχής φορέας ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα, αν διαθέτει την οργανωτική δομή επιχείρησης ή αν δραστηριοποιείται σε τακτική βάση στην αγορά, ενώ η σύμβαση θεωρείται ότι έχει επαχθή χαρακτήρα ακόμα και αν ο αντισυμβαλλόμενος της αναθέτουσας αρχής δεν προσδοκά το κέρδος, αλλά η προβλεπόμενη αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των εξόδων που δαπανήθηκαν για την παροχή της συμφωνημένης υπηρεσίας (βλ. σχετικά αποφάσεις ΔΕΕ στην υπόθεση C-386/11 «Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG», σκ. 28 επ. και απόφαση C-159/11, «Azienda Sanitaria Locale di Lecce», παρ. 25 επ. με παραπομπή στις σκέψεις 32-34 των προτάσεων της Γενικής Εισαγγελίας στην ίδια απόφαση, καθώς και στις υποθέσεις C- 480/06, Επιτροπή/ Γερμανίας και C- 305/08, «CoNISMα», σκ. 30 και 45).

[...] IV. (...) Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι για την ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών από τους δήμους- και εφόσον ο προϋπολογισμός της σχετικής υπηρεσίας εμπίπτει στα όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου- εφαρμόζονται οι προαναφερόμενες διατάξεις του ΠΔ 60/2007. Κατά τις διατάξεις δε αυτές, για την σύναψη από ένα Δήμο σύμβασης παροχής υπηρεσιών, απαιτείται η διενέργεια διαγωνισμού, κατ' εξαίρεση

δε, εφόσον συντρέχουν οι περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις του άρθρου 25 του ΠΔ 60/2007, τη συνδρομή των οποίων οφείλει να αποδείξει η αναθέτουσα δημοτική αρχή, δύναται να ακολουθηθεί η διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση σχετικής προκήρυξης (ήδη Παράρτημα VI του κανονισμού 213/2008) (ΕΛΣυν VI Τμ. 2378/2011). Ενόψει δε της ρητής πρόβλεψης του προαναφερόμενου άρθρου 209 παρ. 10 του ΚΔΚ, οι προϋποθέσεις που τάσσονται από το άρθρο 25 του ΠΔ 60/2007 για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης ισχύουν και για τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης που εντάσσονται στο Παράρτημα IIB της οδηγίας 2004/18 (ήδη Παράρτημα VII του κανονισμού 213/2008) και συνάπτονται από τους δήμους χωρίς σε τούτο να αποτελεί εμπόδιο το προαναφερόμενο άρθρο 20 του ΠΔ 60/2007, εφόσον ο εθνικός νομοθέτης δεν κωλύεται, εν όψει της αρχής της διαφάνειας που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, να περιλάβει αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τον κοινοτικό νομοθέτη για το δικαίωμα προσφυγής των δήμων στην εξαιρετική αυτή διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (βλ. Τμ. Μείζονος-Επταμελούς Σύνοψης 2007/2014, VI Τμ. 557/2014).

V. Από τις διατάξεις των άρθρων 66 του Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011 /85/ΕΕ)- δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 143/28.6.2014), που ισχύει από 28.6.2014 και των άρθρων 2, 3 και 4 του ΠΔ 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες» (ΦΕΚ Α' 194, διορθ. σφ. 209), συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι, στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και προς αποτροπή δρομολογήσεως διαδικασιών, χωρίς βέβαιη

χρηματοδότηση, που θα καθιστούσε επισφαλή την ανάληψη σχετικών συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους του οικείου φορέα και πιθανή την έκθεση του σε αποζημιωτικές αξιώσεις των αναδόχων, επιβάλλεται, πριν από την έναρξη οποιασδήποτε διαδικασίας για την ανάθεση παροχής δημοσίας υπηρεσίας, κατά μείζονα δε λόγο, πριν από την υπογραφή της σχετικής σύμβασης, να έχει εξασφαλισθεί η αναγκαία πίστωση για την εκτέλεση αυτού. Η δε έλλειψη αυτής ελέγχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο της άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας και κωλύει την υπογραφή της σχετικής σύμβασης (πρβλ. ΕΛΣυν Ολ πρακτ. 5ης Γεν. Συν./9.2.2011, Τμ. Μείζ.-7μελ. Συνθ. απόφ. 2162/2011, VI Τμ. απόφ. 613/2014, Ε' Κλ. πράξ. 124/2015,433/2014).

[...] VII. Α. Με την ήδη προσβαλλόμενη .../2016 πράξη της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο ..., κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος για προσυμβατικό έλεγχο ανωτέρω σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, με την αιτιολογία ότι: α) κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό δεν συνιστά προγραμματική σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 100 του Ν 3852/2010, αλλά εντάσσεται στην έννοια της δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών του ΠΔ 60/2007, για την ανάθεση της οποίας έπρεπε να προηγηθεί η διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας, ενώ η απευθείας ανάθεση των ως άνω υπηρεσιών χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως, αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 25 του ΠΔ 60/2007, καθόσον δεν προκύπτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την προσφυγή στην εξαιρετική αυτή διαδικασία, β) κατά παράβαση της αρχής της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι της κατάρτισης της επίμαχης σύμβασης προηγήθηκε η σύνταξη αναλυτικού προϋπολογισμού, έστω και κατά προσέγγιση, ώστε να

προσδιοριστεί το κόστος των υπηρεσιών που πρόκειται να εκτελεσθούν, με βάση το ύψος του οποίου προσδιορίστηκε η συνολική δαπάνη της σύμβασης και γ) δεν προκύπτει με σαφήνεια ότι έχει εξασφαλισθεί το σύνολο της απαιτούμενης χρηματοδότησης για την κάλυψη της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, ποσού 390.660,00 ευρώ, για την υλοποίηση της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης.

Β. Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη κρίνοντας ότι η επίμαχη σύμβαση συνιστά σύμβαση παροχής υπηρεσιών πλανήθηκε περί τα πράγματα, καθώς, εν προκειμένω, πρόκειται για προγραμματική σύμβαση μεταξύ συμβαλλομένων οι οποίοι έχουν ως κοινό σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την αύξηση της απασχόλησης μέσω της δημιουργίας Γραφείου Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης, ενώ η σύμβαση έχει το απαιτούμενο από το άρθρο 100 του Ν 3852/2010, όπως ισχύει, ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο που προβλέπεται για τις προγραμματικές συμβάσεις, άλλωστε στο άρθρο 8 αυτής προβλέπεται και η σύναψη ειδικών εκτελεστικών συμβάσεων. Εξάλλου, η επίμαχη σύμβαση δεν εμπεριέχει αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών, αλλά τα προβλεπόμενα ποσά καταβάλλονται για την εκπλήρωση του κοινού σκοπού. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι το αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο σύμβασης παροχής υπηρεσιών του ΠΔ 60/2007, μπορεί δε να επιτευχθεί μόνο με προγραμματική σύμβαση, αφού στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 2004/18 (ήδη Παραρτήματα VI και VII του κανονισμού 213/2008) δεν υφίσταται υπηρεσία που να σχετίζεται με το αντικείμενο αυτής. Προβάλλεται, επίσης, κατ' εκτίμηση της κρινόμενης αίτησης, ότι παραβιάζεται η αρχή της ισότητας και της ασφάλειας δικαίου, καθόσον προγραμματική σύμβαση μεταξύ της Περιφέρειας Νοτίου

Αιγαίου της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Ν. Αιγαίου και της εταιρείας «ΚΕΚ ...» με αντικείμενο «Προγράμματα και δράσεις κατάρτισης», έχουσα όμοιο περιεχόμενο με την κρινόμενη σύμβαση, κρίθηκε νόμιμη Με την 7/2015 Πράξη του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Κυκλάδων, χωρίς να διατυπωθεί οιαδήποτε πλημμέλεια ως προς το αντικείμενο και τις αναλαμβανόμενες από τα μέρη δράσεις. Τέλος, προβάλλεται ότι εσφαλμένα η Επίτροπος κατέληξε στην κρίση ότι από το ελεγχόμενο σχέδιο σύμβασης δεν προκύπτει με σαφήνεια ότι έχει εξασφαλιστεί η απαιτούμενη δαπάνη για την κάλυψη του προϋπολογιζόμενου ποσού, καθόσον στα άρθρα 6 και 7 αυτού αναφέρεται η συνολική δαπάνη και οι δυνατότητες χρηματοδότησης της καθώς και αναλυτική κατάσταση των δαπανών ετησίως.

Γ. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις προηγούμενες νομικές σκέψεις, το Τμήμα κρίνει ότι, ανεξάρτητα από τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν μεταξύ τους ο Δήμος ... και η Κοινοφελής Επιχείρηση του Δήμου «Κ.» ως αντισυμβαλλόμενοι στην ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση, το συνολικό τεχνικό αντικείμενο αυτής, που συνίσταται σε σαφώς προσδιορισμένες υπηρεσίες κατάρτισης και επαγγελματικής εκπαίδευσης, ανατίθεται στην τρίτη αντισυμβαλλόμενη εταιρεία ..., η οποία είναι αμιγώς εμπορική εταιρεία πιστοποιημένη ως ΚΕΚ, για την επιλογή της οποίας δεν γίνεται επίκληση οποιουδήποτε κριτηρίου, τόσο στο προοίμιο της... /24.11.2015 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου ..., με την οποία εγκρίθηκε η προγραμματική σύμβαση όσο και σε οιοδήποτε άλλο έγγραφο του Δήμου ή της Κ.. Κατά τούτο η κρινόμενη σύμβαση, δεν συνιστά γνήσια προγραμματική σύμβαση του άρθρου 100 του Ν 3852/2010, αλλά, υπό το μανδύα αυτής, υποκρύπτεται αυτοτελής εξ επαχθούς αιτίας σύμβαση με αναθέτουσα αρχή τον Δήμο ... και



ανάδοχο έναν ιδιωτικό οικονομικό φορέα που ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα. Τούτο, δε, καθόσον τα ως άνω συμβαλλόμενα μέρη δεν εκκινούν από κοινή αφετηρία για την επίτευξη δημόσιου σκοπού, αλλά επιδιώκουν ο, μεν Δήμος τη δημιουργία και την εύρυθμη λειτουργία του Γραφείου Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης, η δε ... - η οποία κατά το καταστατικό της δραστηριοποιείται σε ένα ευρύτατο φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων- το αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών που αποτελεί το αντικείμενο των αναλαμβανόμενων από αυτή δράσεων. Εξάλλου, σε κάθε περίπτωση ο επαχθής χαρακτήρας της εν λόγω σύμβασης δεν δύναται να αναιρεθεί ακόμα και αν γινόταν δεκτό ότι στο συμφωνηθέν ποσό δεν περιλαμβάνεται ευθέως συγκεκριμένο ποσό ως κέρδος της ..., γιατί η ύπαρξη του δεν αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως επαχθούς, όπως ειδικότερα αναλύθηκε στη σκέψη II της παρούσας. Περαιτέρω, η ... συνιστά επιχείρηση που υπόκειται στους κανόνες του ανταγωνισμού με βάση το δίκαιο της Ένωσης, κατά την ενιαία εφαρμογή του οποίου ως επιχείρηση νοείται κάθε πρόσωπο που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, πολλών δε μάλλον που η εν λόγω εταιρεία έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα. Δυνάμει δε της ανωτέρω παρατεθείσας νομολογίας του ΔΕΕ, εξαιρέσεις από τους κανόνες του ανταγωνισμού μπορούν να γίνουν δεκτές για την ανάθεση υπηρεσιών σε οντότητες που δεν συνιστούν οικονομικούς φορείς κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/18. Προς επίρρωση της άποψης ότι δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση, αλλά, για απευθείας ανάθεση παροχής υπηρεσιών, χωρίς την τήρηση των προϋποθέσεων προσφυγής στην εξαιρετική αυτή διαδικασία, πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμετοχή του Δήμου Ασπροπύργου δεν αποτιμάται οικονομικά ούτε προσαυξάνει το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης, ο δε επιδιωκόμενος από τα συμβαλλόμενα

μέρη σκοπός ολοκληρώνεται και εξαντλείται με τη σύναψη της ελεγχόμενης συμβάσεως, χωρίς να απαιτείται περαιτέρω η υπογραφή εκτελεστικών τοιούτων. Ο προβαλλόμενος δε με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι στο άρθρο 8 του σχεδίου σύμβασης προβλέπεται η σύναψη ειδικών εκτελεστικών συμβάσεων είναι απορριπτός ως αβάσιμος, λαμβανομένου υπόψη ότι το εν λόγω άρθρο δεν προβλέπει τη σύναψη συμβάσεων με τρίτους φορείς (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) μέσω περαιτέρω διαγωνιστικών διαδικασιών, αλλά όλως γενικώς και αορίστως τη δυνατότητα των συμβαλλομένων να αναθέτουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους περαιτέρω, σε τρίτο, μη συμβληθέν πρόσωπο, εφόσον συντρέξει επιγενόμενη αντικειμενική αδυναμία τους (βλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 19/2006). Περαιτέρω, η υπό έλεγχο σύμβαση εντάσσεται στην έννοια της δημόσιας σύμβασης του ΠΔ 60/2007 καθόσον συνιστά έγγραφη συμφωνία μεταξύ Δήμου και επιχείρησης με εκ του νόμου εμπορική ιδιότητα, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή εκ μέρους της υπηρεσιών στο Δήμο που προσιδιάζουν σε α) «Υπηρεσίες επαγγελματικής κατάρτισης» (CPV 80530000-8), β) «Υπηρεσίες εκπαίδευσης και επιμόρφωσης» (CPV 80000000-4) και γ) «Υπηρεσίες εκπαίδευσης ενηλίκων και άλλες εκπαιδευτικές υπηρεσίες» (CPV 80400000-8), στις οποίες αναλύονται οι επιμέρους παροχές της «...», προς το Δήμο. Οι ανωτέρω υπηρεσίες είναι ανοιχτές στον ανταγωνισμό και δύναται να παρασχεθούν από πλήθος δραστηριοποιούμενων επιχειρήσεων είτε της μορφής του Κέντρου Επαγγελματικής Κατάρτισης είτε άλλης μορφής. Ο προβαλλόμενος δε με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι η επίμαχη σύμβαση δεν εμπεριέχει αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών, αλλά τα προβλεπόμενα ποσά καταβάλλονται για την εκπλήρωση του κοινού σκοπού, πέραν του ότι προβάλλεται αναποδείκτως, είναι απορριπτός

λαμβανομένου υπόψη ότι στο τελικό ποσό της προς σύναψη σύμβασης έχουν συνυπολογισθεί διάφορα ποσά (μηχανογραφικές εφαρμογές, υποστήριξη και συντήρηση μηχανογραφικών εφαρμογών, δαπάνες προμήθειας υλικών και λοιπές δαπάνες), συνολικού ύψους 55.870,00 ευρώ, ετησίως, τα οποία, χωρίς να εξειδικεύεται ο τρόπος ή η μέθοδος υπολογισμού τους, υποκρύπτουν την ύπαρξη κέρδους για την «...». Επιπλέον, στα ως άνω ποσά προβλέπεται η επιβολή Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, ο οποίος επιβάλλεται μόνον στις εξ επαχθούς αιτίας συμβάσεις παροχής υπηρεσιών. Κατ' ακολουθία αυτών, στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για απευθείας ανάθεση δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών χωρίς δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, η οποία αφορά υπηρεσίες που εντάσσονται στο Παράρτημα ΙΙΒ της οδηγίας 2004/18. Λόγω της ένταξης της στο Παράρτημα αυτό, καταρχήν δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση της ευθέως οι όροι και οι προϋποθέσεις που τίθενται από το άρθρο 25 του ΠΔ 60/2007 για τη νόμιμη προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης (άρθρα 20 και 21 του ΠΔ 60/2007). Πλην όμως, με δεδομένο ότι οι διατάξεις του άρθρου 25 του ΠΔ 60/2007 έχουν, μέσω του άρθρου 209 παρ. 10 του Ν 3463/2006, ανάλογη εφαρμογή και στις περιπτώσεις σύναψης από μέρους των δήμων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, μη νομίμως ανατέθηκε στην εταιρεία «...» η εκτέλεση της επίμαχης υπηρεσίας, δεδομένου ότι δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο του φακέλου και ούτε και ο Δήμος επικαλέστηκε ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 25 του ΠΔ 60/2007 για την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς την δημοσίευση προκήρυξης, αλλά αντίθετα προέβη στην ανάθεση απευθείας με τη μορφή της προγραμματικής συμφωνίας του άρθρου 100 του Ν 3852/2010. Ως εκ τούτου, όπως ορθά κρίθηκε με την προσβαλλόμενη

πράξη, έπρεπε να προηγηθεί διαγωνιστική διαδικασία, ώστε να διασφαλιστεί η ανάθεση των εν λόγω υπηρεσιών, κατόπιν ανάπτυξης ανταγωνισμού μεταξύ εταιρειών που δραστηριοποιούνται στην ελεύθερη αγορά όσο και μεταξύ των ΚΕΚ. Σημειώνεται δε ότι το συμπέρασμα ότι η επίμαχη σύμβαση δεν έχει το χαρακτήρα προγραμματικής σύμβασης του άρθρου 100 του Ν 3852/2010, με συνέπεια να κωλύεται η υπογραφή της δεν συνεπάγεται τον αποκλεισμό της νομοθετικά προβλεπόμενης δυνατότητας σύναψης οποιασδήποτε προγραμματικής σύμβασης μεταξύ ενός δήμου και ενός Κέντρου Επαγγελματικής Κατάρτισης, εφόσον πρόκειται για γνήσια προγραμματική σύμβαση και κατά τα λοιπά πληρούνται οι προϋποθέσεις του ανωτέρω άρθρου. [...]

VIII. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, δεδομένου ότι εξακολουθούν να υφίστανται λόγοι διακωλυτικοί της υπογραφής της ελεγχόμενης σύμβασης, η εν λόγω αίτηση ανάκλησης πρέπει να απορριφθεί και να μην ανακληθεί η προσβαλλόμενη και κατ' επέκταση να μην υπογραφεί το ελεγχόμενο σχέδιο προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δήμου ..., του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου του Δήμου ... με την επωνυμία «...» και της εταιρείας με την επωνυμία «...».

Για τους λόγους αυτούς

[Απορρίπτει την αίτηση ανάκλησης του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Δήμος ...». Δεν ανακαλεί την 6/2016 πράξη της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο....].

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

**A. Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν.4270/2014**

Εγκύκλιος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Αριθ. πρωτ.: 2/ 45897/ 0026/ 14.6.2017

Προκειμένου να τύχουν εφαρμογής οι διατάξεις των παρ. 2 του άρθρου 24 και 1 του άρθρου 25 του ν.4270/2014, αλλά και κατόπιν ερωτημάτων που τέθηκαν από τις υπηρεσίες αναφορικά με την εφαρμογή διατάξεων του ανωτέρω νόμου, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

**Κεφάλαιο Α' -Κεντρική Διοίκηση****A. Αρμοδιότητα Διατάκτη και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων/ εξουσιοδότηση υπογραφής**

1. α. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 65 του ν.4270/2014 (Α' 143), όπως ισχύει, Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του. Επιπρόσθετα, με τις διατάξεις των άρθρων 66 και 71 του ίδιου νόμου, καθώς και με αυτές του Π.Δ. 80/2016 (Α' 145) καθορίζονται ειδικά αρμοδιότητες του διατάκτη αναφορικά με τις αναλήψεις υποχρεώσεων.

β. Με τις διατάξεις του άρθρου 22 καθορίζονται οι αρμοδιότητες των Υπουργών και Λοιπών επικεφαλής Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Μεταξύ αυτών είναι η διαχείριση και εκτέλεση

του προϋπολογισμού του Υπουργείου ή του φορέα του οποίου προΐστανται ή διοικούν, σύμφωνα με το εκάστοτε ισχύον πλαίσιο για τα δημόσια οικονομικά, η ανακατανομή πιστώσεων του προϋπολογισμού τους, η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων.

γ. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 69Γ, οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων και λοιπών φορέων που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους αναδιοργανώθηκαν προκειμένου να αναλάβουν αποκλειστικά όλες τις αρμοδιότητες οικονομικής υπηρεσίας.

2.α. Στις διατάξεις του άρθρου 54 του πδ 63/2005 (Α' 98), προβλέπεται ότι οι υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί και υφυπουργοί μπορούν με απόφασή τους που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως να μεταβιβάζουν στο γενικό γραμματέα του υπουργείου, σε γενικούς γραμματείς που προΐστανται γενικών γραμματειών, σε ειδικούς γραμματείς, σε διευθυντές και γενικά σε προϊστάμενους υπηρεσιακών μονάδων ορισμένες αρμοδιότητές τους ή το δικαίωμα να υπογράφουν κατά περίπτωση «με εντολή υπουργού» ή «με εντολή υφυπουργού».

β. Με τις διατάξεις της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του ν.4152/2013 (Α'107) ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη η Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές (ΕΕ L 48) προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να ενισχυθεί με τον τρόπο αυτόν η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα των μικρών και μεσαίων (ΜΜΕ). Στις διατάξεις αυτές προβλέπεται μεταξύ άλλων και η πληρωμή των πιστωτών του Δημοσίου σε εμπορικές συναλλαγές κατά την έννοια

των διατάξεων αυτών εντός συγκεκριμένων προθεσμιών. Η μη τήρηση των προθεσμιών αυτών συνεπάγεται την καταβολή τόκων υπερημερίας και εφάπαξ χρηματικού ποσού που θα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό του κάθε φορέα.

3.α. Στο πλαίσιο αυτό, και δεδομένων των αλλαγών που έχουν επέλθει στην οργανωτική δομή των φορέων απαιτείται να επανεξεταστεί το όλο θέμα των αρμοδιοτήτων που αφορούν σε ενέργειες διατάκτη σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού του κάθε φορέα. Οι αλλαγές θα πρέπει να διενεργηθούν προς την κατεύθυνση της διατήρησης από τον υπουργό/άνωτατο όργανο διοίκησης των αρμοδιοτήτων μόνο στις περιπτώσεις έργων ή προμηθειών εξοπλισμού μείζονος σημασίας και υψηλής δαπάνης, σε σχέση με το συνολικό ύψος των εγγεγραμμένων πιστώσεων στον προϋπολογισμό του οικείου Υπουργείου.

β. Ενδεικτικά, ενέργειες εκτέλεσης προϋπολογισμού όπως:

> η υπογραφή του τεκμηριωμένου αιτήματος προς την αρμόδια οικονομική υπηρεσία (παρ. 3α του άρθρου 66 του ν.4270/2014 και 1α του άρθρου 4 του Π.Δ. 80/2016),

> η υπογραφή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης (παρ. 1 του άρθρου 66 του ν.4270/2014 και Π.Δ. 80/2014),

> η υπογραφή συμβάσεων ή αποφάσεων απευθείας ανάθεσης και συγκρότησης των σχετικών επιτροπών,

> η ανακατανομή πιστώσεων σύμφωνα με τους κανόνες που θέτουν οι διατάξεις του άρθρου 71 του ν.4270/2014,

> η έγκριση έκδοσης Χρηματικού Εντάλματος Προπληρωμής και ο ορισμός υπολόγου

> η υπογραφή απόφασης έγκρισης επιχορήγησης

δύναται να ανατεθούν σε υφιστάμενα ιεραρχικά διοικητικά όργανα καθ' ύλην αρμόδια, δηλαδή σε προϊσταμένους επιχειρησιακών οργανικών μονάδων του φορέα πλην αυτών βέβαια με οικονομικό αντικείμενο που υπάγονται στη Γενική

Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ).

γ. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι οι ανωτέρω ενέργειες είναι διακριτές και η ανάθεσή τους δύναται να διενεργηθεί σε διαφορετικού επιπέδου ιεραρχικά όργανα. Δηλαδή, το ίδιο όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα της υπογραφής εγγράφου τεκμηριωμένου αιτήματος δεν απαιτείται να υπογράψει και τη σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης. Εύλογο είναι βέβαια η υποβολή τεκμηριωμένου αιτήματος προς την ΓΔΟΥ να ακολουθεί την κατανομή του προϋπολογισμού του υπουργείου, διαφορετικά οι υποβάλλοντες το τεκμηριωμένο αίτημα δεν θα γνωρίζουν το ύψος των πιστώσεων που τους έχουν διατεθεί για την εκτέλεση του έργου τους.

δ. Προτείνεται, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, της διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους, αλλά και των διατάξεων του άρθρου 25 του υπαλληλικού κώδικα {ν.3528/2007 (Α' 260)}, οι αρμοδιότητες του άρθρου 26 παρ. 1 του ν.4270/2014, του άρθρου 4 παρ. 1γ του Π.Δ. 80/2016 και του άρθρου 75 παρ. 5 του ν.4446/2016 (Α' 240), να μην μεταβιβάζονται. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι διακριτές από την αρμοδιότητα υπογραφής της αντίστοιχης απόφασης ανάληψης υποχρέωσης και προκειμένου να είναι σε γνώση του αρμόδιου υπουργού η τυχόν διαφωνία μεταξύ διατάκτη και γδου, συστήνεται η εντολή για την εκτέλεση μη νόμιμης δαπάνης (κατά την κρίση του γδου) να δίδεται από τον αρμόδιο υπουργό. Το ίδιο συστήνεται και για την περίπτωση διαφωνίας λόγω διαπίστωσης του ΓΔΟΥ ότι το τεκμηριωμένο αίτημα του διατάκτη υπερβαίνει την πίστωση που θα έπρεπε εύλογα να κατανεμηθεί στον συγκεκριμένο διατάκτη, ακόμα και αν η προς έκδοση απόφαση ανάληψη υποχρέωσης είναι εντός της συνολικά διαθέσιμης πίστωσης του φορέα.

ε. Αντίθετα, για δαπάνες που διενεργούνται από περιφερειακές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες των

υπουργείων και ανώτατων διοικητικών αρχών σύμφωνα με τις διατάξεις της περ. γ' της παρ. 3 του άρθρου 24 του ν.4270/2014, οι ανωτέρω αρμοδιότητες (άρθρα 26 παρ.1 του ν.4270/2014, 4 παρ.1γ του Π.Δ. 80/2016 και 75 παρ.5 του ν.4446/2016) δύναται να ασκούνται από τους αρμόδιους διατάκτες ανά νομό.

4. Κατόπιν αυτών και για την ενιαία αντιμετώπιση του θέματος από όλους του φορείς, προτείνονται τα ακόλουθα:

α. αναφορικά με τις αναλήψεις υποχρέωσης κατά αρμόδιο όργανο υπογραφής η κλιμάκωση του ύψους της ως ακολούθως:

i. Μέχρι του ποσού των 40.000 Ευρώ Προϊστάμενος Διεύθυνσης (της Υπηρεσίας που αφορά η προς ανάληψη δαπάνη).

ii. Από του ποσού των 40.001 Ευρώ και μέχρι 200.000 Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης (της Υπηρεσίας που αφορά η προς ανάληψη δαπάνη).

iii. Από του ποσού των 200.001 και μέχρι 10.000.000 Ευρώ αρμόδιος Γενικός Γραμματέας.

iv. Από του ποσού των 10.000.001 και άνω ο αρμόδιος Υπουργός, Αναπληρωτής Υπουργός, Υφυπουργός/ ανώτατο όργανο διοίκησης.

β. Στις περιπτώσεις φορέων που δεν υφίσταται η ανωτέρω ιεραρχική δομή, η κλιμάκωση μπορεί να προσαρμοστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε η εν λόγω ευθύνη να ανατίθεται με γνώμονα την αποτελεσματική εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

γ. Η υπογραφή του τεκμηριωμένου αιτήματος δύναται να ακολουθεί την ανωτέρω κλιμάκωση, εξαρτάται όμως από τη διοικητική κουλτούρα του φορέα, την εν γένει διάρθρωση του φορέα αλλά και τις εσωτερικές διοικητικές διαδικασίες επικοινωνίας και το ύψος του προϋπολογισμού που ο κάθε φορέας διαχειρίζεται.

5. Επισημαίνεται ότι για την έκδοση των σχετικών αποφάσεων κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 54 του πδ 63/2005, θα πρέπει όχι μόνο να τεθούν ως άνω χρηματικά όρια (κατώφλια), αλλά θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι

αρμοδιότητες της κάθε επιχειρησιακής οργανικής μονάδας της οποίας προΐσταται ο προϊστάμενος που του μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα είτε η εξουσιοδότηση υπογραφής «Με εντολή .....». Συνεπώς, για δαπάνες γενικού ενδιαφέροντος που αφορούν περισσότερες της μίας Γενικές Διευθύνσεις, η υπογραφή της σχετικής απόφασης ανάληψης θα πρέπει ανεξαρτήτως ποσού να ανατίθεται στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα, ενώ για δαπάνες γενικού ενδιαφέροντος που αφορούν περισσότερες της μίας Γενικές Γραμματείες, η υπογραφή της σχετικής απόφασης ανάληψης θα πρέπει ανεξαρτήτως ποσού να ανατίθεται στον αρμόδιο Υπουργό, Αν. Υπουργό ή Υφυπουργό.

Παράδειγμα: απόφαση ανάληψης υποχρέωσης ύψους 80.000 Ευρώ για προμήθεια χαρτιού που αφορά τρεις Γενικές Διευθύνσεις, παρόλο που, σύμφωνα με τα πιο πάνω όρια, ανήκει στις αρμοδιότητες του Γενικού Διευθυντή, πρέπει να υπογραφεί από τον Γενικό Γραμματέα που προΐσταται των εν λόγω Γενικών Διευθύνσεων ή από τον αρμόδιο Υπουργό αν αφορά Γενικές Διευθύνσεις που υπάγονται σε διαφορετικές Γενικές Γραμματείες.

6. Αναφορικά με τη σύναψη συμβάσεων προμηθειών, παροχής υπηρεσιών ή δημόσιων έργων, επισημαίνεται ότι η αρμοδιότητα υπογραφής τους αποτελεί αρμοδιότητα διατάκτη. Η Διεύθυνση ή το Τμήμα Προμηθειών και οι αρμόδιοι προϊστάμενοι διενεργούν τις απαραίτητες πράξεις ή προπαρασκευαστικές ενέργειες προκειμένου να συναφθεί η σχετική σύμβαση, σύμφωνα με τις οργανικές διατάξεις του φορέα. Το ίδιο ισχύει και για την αρμοδιότητα συγκρότησης συλλογικών οργάνων που αφορούν τις ως άνω συμβάσεις. Στην περίπτωση αυτή προτείνεται η κλιμάκωση του ύψους της σύμβασης κατά αρμόδιο όργανο υπογραφής τους, αντιστοίχως με τα όρια που αναφέρθηκαν προηγουμένως για την υπογραφή αποφάσεων ανάληψης και με

τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις (καθ' ύλην αρμοδιότητα, χρηματικά όρια).

7. Τα αναφερόμενα ισχύουν και για λοιπές αρμοδιότητες όπως η υπογραφή αποφάσεων έγκρισης επιχορηγήσεων, έγκρισης έκδοσης Χρηματικών Ενταλμάτων Προπληρωμής (ΧΕΠ) κλπ.

8. Προς αποφυγή παρανοήσεων τονίζεται ότι προϊστάμενος οργανικής μονάδας, ο οποίος έχει εξουσιοδοτηθεί από τον αρμόδιο υπουργό/ανώτατο όργανο διοίκησης ή από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο, δεν δύναται να εξουσιοδοτήσει άλλο διοικητικό όργανο καθώς μία τέτοια ενέργεια θα συνιστούσε υπεξουσιοδότηση η οποία είναι ανεπίτρεπτη.

### **B. Αρμοδιότητες ΓΔΟΥ και εξουσιοδότηση υπογραφής**

1.α. Με τις διατάξεις του άρθρου 24 του ν.4270/2014, σε κάθε Υπουργείο συνεστήθη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών της οποίας ο επικεφαλής είναι ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου. Ο ορισμός και η αναπλήρωση των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών διέπονται από τις κείμενες διατάξεις, εφόσον από τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου δεν ρυθμίζεται διαφορετικά.

β. Οι αρμοδιότητες του ΓΔΟΥ καθορίζονται με τις διατάξεις των άρθρων 24, 26, 66 και 69Γ του ν.4270/2014. Κύρια αρμοδιότητά του είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του υπουργείου/φορέα του και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων και η εποπτεία των διαδικασιών που αφορούν στον προϋπολογισμό και την ορθή λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του υπουργείου/φορέα και των εποπτευόμενων νομικών προσώπων.

γ. Επιπρόσθετα, με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 65, ο διατάκτης, επικουρούμενος από τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών, οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του

φορέα του, καθώς και για την επίτευξη των στόχων του.

δ. Περαιτέρω, με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 24 οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών, με απόφασή τους, δύνανται να εξουσιοδοτούν ιεραρχικά υφιστάμενά τους όργανα, καθώς και επικεφαλής γραφείων/ αυτοτελών γραφείων, να υπογράφουν με εντολή τους πράξεις, βεβαιώσεις και τίτλους πληρωμής, σύμφωνα με τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου.

2.α. Κατόπιν αυτών και προκειμένου να ασκούνται οι ανωτέρω αρμοδιότητες σύμφωνα με τις γενικές αρχές του άρθρου 33 του ν.4270/2014 και ιδιαίτερα την αρχή της διαφάνειας, στην κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 2 του άρθρου 24 απόφαση του ΓΔΟΥ απαιτείται να αναφέρονται λεπτομερώς οι πράξεις των οποίων η υπογραφή εξουσιοδοτείται σε υφιστάμενα διοικητικά όργανα.

β. Ειδικότερα, ο ΓΔΟΥ δύναται να εξουσιοδοτεί την υπογραφή: i) της βεβαίωσης δέσμευσης πίστωσης (άρθρο 66 του ν.4270/2014 και Π.Δ. 80/2016), ii) των τίτλων πληρωμής (χρηματικά εντάλματα, μισθοδοτικές καταστάσεις), iii) της πράξης εκκαθάρισης (άρθρο 76 του ν.4446/2016), iv) λοιπές διοικητικές πράξεις και έγγραφα.

Επισημαίνεται ότι δεν υπάγονται στις ανωτέρω διατάξεις αρμοδιότητες όπως η παροχή γνώμης, απλής ή σύμφωνης, όπου αυτή απαιτείται.

γ. Καθώς η απόφαση της παρ. 2 του άρθρου 24 είναι κανονιστικού περιεχομένου διοικητική πράξη κατά τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν.2690/1999 (Α' 45), είναι δημοσιευτέα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι πράξεις που υπογράφονται κατόπιν παροχής εξουσιοδότησης («Με εντολή .... ) από ένα όργανο (ΓΔΟΥ) στο άλλο (υφιστάμενο ιεραρχικό όργανο), αν και φέρουν την υπογραφή του εξουσιοδοτημένου

οργάνου, θεωρούνται πράξεις του οργάνου που έδωσε την εξουσιοδότηση.

δ. Διαφορετική από την εξουσιοδότηση υπογραφής είναι η αναπλήρωση του προσώπου του ΓΔΟΥ, σε περίπτωση απουσίας ή νόμιμου κωλύματός του. Στην περίπτωση της αναπλήρωσης, παρά τη διαφορά των προσώπων, τις αρμοδιότητες θεωρείται ότι ασκεί ο ίδιος ο ΓΔΟΥ και όχι άλλο διοικητικό όργανο. Την αναπλήρωση ρυθμίζουν οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.2690/1999 και του άρθρου 87 του υπαλληλικού κώδικα. Για την εφαρμογή της, ιδιαίτερα αφού πρόκειται για ενέργειες με οικονομικό αντικείμενο, χρειάζεται η έκδοση σχετικής πράξης που θα καθορίζει τον αναπληρωτή. Η πράξη αυτή εκδίδεται από τον αναπληρούμενο και έχει ατομικό χαρακτήρα.

3. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 24 του ν.4270/2014, ο ΓΔΟΥ είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του υπουργείου/φορέα και μεριμνά για τη σύσταση και την εφαρμογή εσωτερικών δικλείδων στη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα του. Κατά συνέπεια, η εξουσιοδότηση της υπογραφής κατά την παρ. 2 του άρθρου 24, πρέπει να δίδεται κατά τρόπο που διασφαλίζεται η χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

4.α. Κατόπιν αυτών και για την ενιαία αντιμετώπιση του θέματος από όλα τα υπουργεία/φορείς, προτείνεται αναφορικά με τις βεβαιώσεις δέσμευσης πίστωσης, τις πράξεις εκκαθάρισης και τους τίτλους πληρωμής, κατά αρμόδιο όργανο υπογραφής, η κλιμάκωση του ύψους των, ως ακολούθως:

i. Μέχρι του ποσού των 50.000 Ευρώ ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης.

ii. Από του ποσού των 50.001 και άνω Ευρώ ο ΓΔΟΥ.

β. Σε περιπτώσεις Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους (άρθρο 14 παρ. 1στ) και στις οποίες η αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού οικονομική υπηρεσία λειτουργεί σε

επίπεδο Τμήματος, δύναται να ανατεθεί η εξουσιοδότηση υπογραφής των ανωτέρω πράξεων και στον αρμόδιο τμηματάρχη με την προϋπόθεση ότι οι ανωτέρω πράξεις θα φέρουν τρεις υπογραφές (μονογραφή εκκαθαριστή, την υπογραφή του προϊσταμένου γραφείου και την υπογραφή του αρμόδιου τμηματάρχη). Σε περίπτωση που δεν δύναται να εφαρμοστεί η ανωτέρω αρχή, διότι δεν υφίσταται σχετική δομή (γραφείο) αυτό θα πρέπει να κοινοποιηθεί στην αρμόδια Διεύθυνση με σχετική τεκμηρίωση για προσαρμογή του ΟΠΣΔΠ, προκειμένου τα χρηματικά εντάλματα να εκδίδονται με μία μονογραφή και μία υπογραφή.

γ. Αναφορικά με τις ενέργειες/πράξεις που αφορούν στην εξόφληση των χρηματικών ενταλμάτων διενεργούνται/προσυπογράφονται και υπογράφονται αποκλειστικά από τον προϊστάμενο του Τμήματος/Γραφείου Πληρωμών και τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε αυτό. Για τους εν λόγω υπαλλήλους δεν απαιτείται καμία περαιτέρω διατύπωση πλην της απόφασης τοποθέτησής τους στο οικείο Τμήμα/Γραφείο. Για τους προϊσταμένους του αντίστοιχου Τμήματος/Γραφείου απαιτείται η εξουσιοδότηση υπογραφής (Με εντολή ... ) από τον οικείο ΓΔΟΥ με την απόφαση της παρ. 2 του άρθρου 24 του ν.4270/2014.

5. Αναφορικά με τις αρμοδιότητες του άρθρου 26 παρ. 1 του ν.4270/2014, του άρθρου 4 παρ. 1γ του Π.Δ. 80/2016 και του άρθρου 75 παρ. 5 του ν.4446/2016 (Α' 240), κατά το μέρος που αφορά την επικοινωνία με τον κύριο διατάκτη (Υπουργό/εκ του νόμου αρμόδιου οργάνου), θεωρείται διακριτή αρμοδιότητα και κρίνεται επιβεβλημένη η άσκησή της από το ίδιο τον ΓΔΟΥ πλην των περιπτώσεων εκείνων που η εν λόγω αρμοδιότητα ασκείται από τον προϊστάμενο της ΔΥΕΕ.

Γ. Ασυμβίβαστα κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την πληρωμή των δαπανών

1. α. Με τις διατάξεις του άρθρου 65 του ν.4270/2014 ορίζεται ότι τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις όπου ο προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών ταυτίζεται με τον διατάκτη ή αυτός είναι αρμόδιος για οποιαδήποτε ενέργεια που τείνει στην ανάληψη υποχρέωσης σε βάρος πίστωσης της Γενικής Διεύθυνσης στην οποία προϊσταται, είναι υποχρεωμένος να εκχωρήσει την αρμοδιότητα δημοσιονομικής έγκρισης για δεσμεύσεις στο νόμιμο κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα αντικαταστάτη του. Η παράβαση της υποχρέωσης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό αδίκημα. Τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του δημόσιου υπλόγου. Αν ο διατάκτης αναμιχθεί στα καθήκοντα του τελευταίου, ευθύνεται ως δημόσιος υπλόγος.

β. Επιπρόσθετα, με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 24 του ν.4270/2014 ορίζεται ότι για τους προϊσταμένους οικονομικών υπηρεσιών και τα από αυτούς εξουσιοδοτούμενα, ιεραρχικά υφιστάμενά τους όργανα, ισχύουν οι απαγορεύσεις και τα ασυμβίβαστα που ισχύουν κατά τη δημοσίευση του ανωτέρω νόμου {εν. οι διατάξεις του ν.4337/2015 (Α' 129) με τις οποίες τροποποιήθηκε ο ν.4270/2014} για τους υπαλλήλους των ΥΔΕ.

γ. Σύμφωνα με το άρθρο 101 δεν επιτρέπεται η έκδοση ΧΕΠ στο όνομα υπαλλήλων που υπηρετούν σε ΥΔΕ ή ΔΟΥ ή διαχειρίζονται χρήματα και αξίες του Δημοσίου, εκτός αν πρόκειται για δαπάνες μετακινήσεως αυτών και για έξοδα διακινήσεως του μηχανογραφικού υλικού εισπράξεων και πληρωμών. Επίσης, με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 109 δεν επιτρέπεται η ανάθεση της διαχείρισης πάγιων προκαταβολών σε υπαλλήλους των ΥΔΕ και των ΔΟΥ.

δ. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 151 του ίδιου νόμου τα καθήκοντα των διαχειριστών χρημάτων, αξιών και υλικού του Δημοσίου (υπόλογος-διαχειριστής χρημάτων, αξιών και υλικού) είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του διατάκτη και του εκκαθαριστή.

ε. Με τις διατάξεις του άρθρου 150 ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε: i) υπολόγους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών, ii) διαχειριστές πάγιων προκαταβολών, iii) εφοριακούς και τελωνειακούς υπολόγους, iv) ειδικούς ταμίες, v) υπολόγους νπδδ και στα και vi) διαχειριστές έργων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

2. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτουν σαφώς τα παρακάτω ασυμβίβαστα καθήκοντα:

> Τα καθήκοντα του Διατάκτη με τα καθήκοντα του ΓΔΟΥ.

> Τα καθήκοντα του Διατάκτη με τα καθήκοντα του δημόσιου υπλόγου.

> Τα καθήκοντα των υπαλλήλων των ΥΔΕ, κατά συνέπεια και των ασκούντων τις σχετικές οικονομικές αρμοδιότητες, με:

- τα καθήκοντα του υπλόγου ΧΕΠ, πλην των περιπτώσεων που ρητά ο νόμος ορίζει,

- τα καθήκοντα του διαχειριστή πάγιας προκαταβολής,

- τα καθήκοντα αυτών που διαχειρίζονται χρήματα και αξίες του Δημοσίου.

3. Επιπρόσθετα, είναι απαραίτητο να διαχωρίζονται τα καθήκοντα και κατά συνέπεια οι ευθύνες των υπαλλήλων - υπεύθυνων πληρωμών που παράγουν στο ΟΠΣΔΠ την Εντολή Μεταφοράς και Πίστωσης Λογαριασμού με εκείνα των εκκαθαριστών δαπανών, οι οποίοι εντέλλονται την πληρωμή. Και αυτό γιατί σύμφωνα με την διεθνή πρακτική οι υπάλληλοι που καταχωρίζουν τους κωδικούς IBAN και BIC, για την πίστωση των τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων με το προϊόν των εκδιδόμενων για την πληρωμή των απαιτήσεών τους από το Δημόσιο ΧΕ



πρέπει να έχουν σαφώς διαχωρισμένα καθήκοντα από τους συναδέλφους τους που εγκρίνουν και εντέλλονται τις πληρωμές.

4. Σύμφωνα, εξάλλου, με τις βασικές αρχές της ελεγκτικής, μεταξύ των οποίων και η μη σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο ελεγκτή και ελεγχόμενου, και προκειμένου η οργανωτική δομή του Υπουργείου αλλά και το σύνολο των διοικητικών διαδικασιών που ακολουθούνται εντός της ΓΔΟΥ να υποστηρίζουν την αποτελεσματική μεν, χρηστή δε δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού μέσω της παραγωγής νόμιμων και κανονικών δαπανών, δόθηκαν οδηγίες με τις αριθ. 2/89424/ΔΠΓΚ/30.11.2012 (ΑΔΑ:Β4Μ4Η-ΖΓΩ) και 2/77786/0026/26.9.2016 (ΑΔΑ: 6ΞΓΑΗ-ΦΒΑ) εγκυκλίους.

5.α. Κατά συνέπεια, απαιτείται οι αρμοδιότητες Διατάκτη να ασκούνται εκτός Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών, πλην των περιπτώσεων εκείνων στις οποίες υπάγονται στη ΓΔΟΥ δομές χωρίς οικονομικό αντικείμενο (δεύτερο εδάφιο, παρ. 1, άρθρο 24 του ν.4270/2014). Στις περιπτώσεις αυτές, καθώς και στις περιπτώσεις της εκτέλεσης του προϋπολογισμού που αφορά την ίδια, έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 65 του ν.4270/2014, ήτοι: «Στις περιπτώσεις όπου ο προϊστάμενος των οικονομικών υπηρεσιών ταυτίζεται με το διατάκτη ή αυτός είναι αρμόδιος για οποιαδήποτε ενέργεια που τείνει στην ανάληψη υποχρέωσης σε βάρος πίστωσης της Γενικής Διεύθυνσης στην οποία προϊσταται, είναι υποχρεωμένος να εκχωρήσει την αρμοδιότητα δημοσιονομικής έγκρισης για δεσμεύσεις στον νόμιμο κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα αντικαταστάτη του».

β. Επιπρόσθετα, οι ασκούντες τις αρμοδιότητες των Διευθύνσεων/Τμημάτων Προμηθειών δεν δύνανται να εμπλέκονται καθιονδήποτε τρόπο στη διαδικασία δέσμευσης των πιστώσεων και πληρωμής των δαπανών (εκκαθάριση δαπάνης/έκδοση τίτλου

πληρωμής/εξόφληση), ενώ οι προϊστάμενοι και υπάλληλοι που υπηρετούν στις Διευθύνσεις/ Τμήματα Οικονομικής Διαχείρισης και Προμηθειών δεν δύναται να μετέχουν σε επιτροπές προμηθειών ή να ορίζονται διαχειριστές πάγιας προκαταβολής ή υπόλογοι ΧΕΠ.

γ. Τέλος, σημειώνεται ότι προϊστάμενοι και υπάλληλοι που υπηρετούν σε οργανικές μονάδες με καθαρά οικονομικό αντικείμενο δεν δύναται να ασκούν αρμοδιότητες Διατάκτη, με εντολή του.

### Κεφάλαιο Β' - Περιφέρειες

Τα αναφερόμενα στις παραγράφους Α' και Β' του Κεφαλαίου Α' της παρούσας ισχύουν εν γένει και για τις περιφέρειες, οι οποίες αποτελούν φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα:

#### Α. Αρμοδιότητες Διατάκτη

1. α. Οι αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων (συλλογικών και μονοπρόσωπων) που εγκρίνουν και εκτελούν τον προϋπολογισμό της κάθε περιφέρειας καθορίζονται με τις διατάξεις του ν.3852/2010 (Α' 87). Σύμφωνα με τα άρθρα 159 επ. ο Περιφερειάρχης είναι ο προϊστάμενος των υπηρεσιών της περιφέρειας. Μεταξύ άλλων διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της περιφέρειας και αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η περιφέρεια και είναι διατάκτης των δαπανών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

β. Το περιφερειακό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της περιφέρειας ή έχουν μεταβιβαστεί από το ίδιο το συμβούλιο σε επιτροπή του.

γ. Η οικονομική επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση σχεδίου του προϋπολογισμού της περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για την ψήφιση, κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή

σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο, την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το περιφερειακό συμβούλιο. Επίσης, αποφασίζει αιτιολογημένα για περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης εκτέλεσης έργων, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών, την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, καθώς και τη συγκρότηση των ειδικών επιτροπών διεξαγωγής και αξιολόγησης από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους της περιφέρειας ή δημόσιους υπαλλήλους.

2. Τον περιφερειάρχη όταν απουσιάζει ή κωλύεται ή έχει τεθεί σε αργία ή για οποιονδήποτε λόγο η θέση είναι κενή, στα καθήκοντα του τον αναπληρώνει ένας από τους αντιπεριφερειάρχες με τη σειρά αναπλήρωσης που αυτός έχει ορίσει.

3.α. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του περιφερειάρχη προς τους αντιπεριφερειάρχες διενεργείται με απόφασή του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Οι αντιπεριφερειάρχες με τη σειρά τους μπορούν για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους οι οποίες μεταβιβάζονται σε αυτούς από τον περιφερειάρχη να παρέχουν εξουσιοδότηση υπογραφής με εντολή τους σε προϊστάμενους υπηρεσιών της περιφέρειας. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι απαιτείται προσοχή κατά την έκδοση της σχετικής απόφασης προκειμένου να μην εξουσιοδοτείται σε υπαλλήλους που ασκούν αρμοδιότητες της οικονομικής υπηρεσίας η υπογραφή πράξεων που αφορούν σε ενέργειες διατάκτη.

β. Ειδικά, για την υποβολή του τεκμηριωμένου αιτήματος προς την αρμόδια οικονομική υπηρεσία (παρ. 3α του άρθρου 66 του ν.4270/2014 και 1α του άρθρου 4 του Π.Δ. 80/2016) το σχετικό έγγραφο δύναται να υπογράφεται

από προϊσταμένους διευθύνσεων ειδικά εξουσιοδοτημένους για το λόγο αυτό. Στη συνέχεια, η οικονομική υπηρεσία προετοιμάζει το σχετικό φάκελο, ο οποίος με την εισήγηση του αρμόδιου οργάνου κατατίθεται στην οικονομική επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, για την έγκριση της δαπάνης. Αφού εγκριθεί η δαπάνη αρμοδίως, η αρμόδια οικονομική υπηρεσία προβαίνει στις απαιτούμενες ενέργειες, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 66 του ν.4270/2014 και του Π.Δ. 80/2016.

### B. Αρμοδιότητες Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών

1. α. Οι αρμοδιότητες που καθορίζονται με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ανωτέρω νόμου ασκούνται από τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών σύμφωνα με τον Οργανισμό της κάθε περιφέρειας.

β. Κατά συνέπεια, στις περιφέρειες ο ρόλος του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών ασκείται είτε από τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικού της έδρας της περιφέρειας είτε από τον Γενικό Διευθυντή Εσωτερικής Λειτουργίας ή τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον οικείο Οργανισμό.

γ. Η αναπλήρωσή τους διέπεται από τις διατάξεις που ισχύουν για τον οικείο φορέα και, εάν υπάρχει, από το καταστατικό του φορέα, εφόσον από τις διατάξεις του δημόσιου λογιστικού δεν προβλέπεται διαφορετική διαδικασία.

2. α. Οι προϊστάμενοι Οικονομικών Υπηρεσιών, με απόφασή τους, δύνανται να εξουσιοδοτούν ιεραρχικά υφιστάμενά τους όργανα, καθώς και προϊσταμένους γραφείων/αυτοτελών γραφείων, να υπογράφουν με εντολή τους πράξεις, βεβαιώσεις και τίτλους πληρωμής, σύμφωνα με τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου. Επισημαίνεται όμως ότι ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών είναι ο υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και

μεριμνά για τη σύσταση και την εφαρμογή εσωτερικών δικλείδων στη δημοσιονομική διαχείριση, αναφορικά τόσο με τις δαπάνες όσο και με τα έσοδα της περιφέρειας.

β. Κατόπιν αυτών και για την ενιαία αντιμετώπιση του θέματος από όλες τις περιφέρειες, προτείνεται, αναφορικά με τις βεβαιώσεις δέσμευσης πίστωσης, τις πράξεις εκκαθάρισης και τους τίτλους πληρωμής κατά αρμόδιο όργανο υπογραφής η κλιμάκωση του ύψους των ως ακολούθως:

-Για τις Οικονομικές Υπηρεσίες που λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης:

i. Μέχρι του ποσού των 10.000 Ευρώ ο Προϊστάμενος του αρμόδιου τμήματος.

ii. Από του ποσού των 10.001 Ευρώ και άνω ο προϊστάμενος της οικονομικής υπηρεσίας.

-Για τις Οικονομικές Υπηρεσίες που λειτουργούν σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης, δηλαδή ο οικονομικά υπεύθυνος είναι ο Γενικός Διευθυντής:

i. Μέχρι του ποσού των 5.000 Ευρώ ο Προϊστάμενος του αρμόδιου Τμήματος.

ii. Από του ποσού των 5.001 Ευρώ και μέχρι του ποσού των 20.000 Ευρώ ο Προϊστάμενος της αρμόδιας Διεύθυνσης.

iii. Από του ποσού των 20.001 Ευρώ και άνω ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής.

γ. Διευκρινίζεται ότι αναφορικά με τις ενέργειες/πράξεις που αφορούν στην εξόφληση των χρηματικών ενταλμάτων διενεργούνται/προσυπογράφονται και υπογράφονται αποκλειστικά από τον προϊστάμενο της Ταμειακής Υπηρεσίας και τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε αυτήν.

Τέλος, τα ασυμβίβαστα που αναλύονται στην Παράγραφο Γ' του Α' Κεφαλαίου ισχύουν και για τους υπηρετούντες στις οικονομικές υπηρεσίες των περιφερειών.

Ο Αν. Υπουργός  
Γεώργιος Χουλιαράκης

## **B. Προσδιορισμός των ασφαλιστέων αποδοχών, από την 1.1.2017, υπέρ επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχής, για τους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του ν.4354/15 (νέο ενιαίο μισθολόγιο)**

Εγκύκλιος Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Αριθ. πρωτ.: Φ80020/ 45578/ Δ15.780/ 16.6.2017

Σχετ.: 1. Η υπ' αριθμ. 2/24112/ΔΕΠ/31.3.2017 (ΑΔΑ: 7ΦΘΨΗ-ΟΒΛ) κοινή εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

2. Η υπ' αριθμ. Φ80020/ οικ22104/ Δ15.405/30.6.2016 (ΑΔΑ: ΩΒΔ4465Θ1Ω-ΒΥ0) εγκύκλιός μας.

Αναφορικά με το παραπάνω αναφερόμενο θέμα, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

### **1) Επικουρική ασφάλιση**

#### **A. Υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου**

1. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν.4387/2016 έχουν ορισθεί νέα ποσοστά ασφαλιστικών εισφορών υπέρ επικουρικής ασφάλισης, από την 1/6/2016, και επιπλέον προσδιορίσθηκε η βάση υπολογισμού των καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών .

Ειδικότερα, ως βάση υπολογισμού των καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών είναι οι ασφαλιστέες αποδοχές του εργαζομένου, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 38 του ν. 4387/2016.

Επισημαίνεται ότι, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 38 έχουν προσδιορισθεί τα ποσοστά των ασφαλιστικών εισφορών καθώς και η βάση υπολογισμού των μισθωτών και των εργοδοτών για κύρια

σύνταξη υπέρ φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Ειδικά για τους μισθωτούς του δημόσιου τομέα που υπάγονται στις διατάξεις του ν.4354/2015 (νέο ενιαίο μισθολόγιο) και μέχρι 31/12/2016 υπάγονταν στο συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου ως βάση υπολογισμού των καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών υπέρ επικουρικής ασφάλισης, από την 1/1/2017, νοείται αυτή η βάση υπολογισμού όπως προσδιορίζεται στο άρθρο 5 του ν.4387/2016 με το οποίο έχουν θεσπισθεί ενιαίοι κανόνες ασφάλισης παροχών υπαλλήλων Δημοσίου.

Συγκεκριμένα, με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι, από 1.1.2017, το συνολικό ποσοστό εισφοράς κλάδου σύνταξης στον Ε.Φ.Κ.Α., ασφαλισμένου και εργοδότη, ανέρχεται σε ποσοστό 20% επί των συντάξιμων μηνιαίων αποδοχών.

Επιπλέον με την αναφερόμενη στο σχετ.1 κοινή εγκύκλιο, προσδιορίστηκαν οι συντάξιμες αποδοχές, σύμφωνα με την οποία ως μηνιαίες συντάξιμες αποδοχές θεωρούνται αυτές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές, διατηρώντας τον διαχωρισμό των ασφαλισμένων, σε παλαιούς και νέους κατά τα προβλεπόμενα στις σχετικές διατάξεις.

2. Με τη διάταξη της παρ. 2, του άρθρου 1 του ν.4024/2011 όπως έχει τροποποιηθεί, η ισχύς της οποίας έληξε στις 31/12/2016, είχε ορισθεί μεταξύ άλλων ότι, ειδικά για τους υπαλλήλους που αμείβονταν με τις διατάξεις του νόμου αυτού και είτε υπάγονταν στο ασφαλιστικό-συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου είτε συνταξιοδοτούνταν με βάση τις δημοσιοϋπαλληλικές διατάξεις, οι αναλογούσες ασφαλιστικές εισφορές (ασφαλισμένου και εργοδότη) για επικουρική ασφάλιση και εφάπαξ παροχή, υπολογίζονται μέχρι την παραπάνω ημερομηνία, επί των ασφαλιστέων - συντάξιμων αποδοχών τους όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί την 31η/10/2011, με εξαίρεση αυτές οι οποίες

καταβάλλονταν υπό την προϋπόθεση παροχής πρόσθετου έργου.

Συνεπώς, από την 1/1/2017, τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 97 του ν.4387/2016 ποσοστά ασφαλιστικών εισφορών για τα ανωτέρω πρόσωπα θα υπολογίζονται επί των πραγματικά καταβαλλόμενων αποδοχών.

3. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω προκύπτει ότι, από την 1/1/2017 για τον προσδιορισμό των ασφαλιστέων αποδοχών υπέρ επικουρικής ασφάλισης για τους "παλαιούς ασφαλισμένους" εφαρμόζονται τα όσα αναφέρονται στο Τμήμα Ι, παρ.Α1, ενώ για τους "νέους ασφαλισμένους" εφαρμόζονται τα όσα αναφέρονται στην παρ.Α2 της σχετικής κοινής εγκυκλίου του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (σχετ•1).

Συγκεκριμένα οι ασφαλιστέες αποδοχές κατά κατηγορία ασφαλισμένων είναι:

- Για τους "παλαιούς ασφαλισμένους" η βάση υπολογισμού επί της οποίας θα υπολογίζονται οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν.4387/2016 ασφαλιστικές εισφορές υπέρ επικουρικής ασφάλισης, είναι

α. ο βασικός μισθός όπως αυτός καταβάλλεται με βάση τις διατάξεις της παρ. 2 του αρθρ. 27 του ν.4354/2015,

β. το καταβαλλόμενο επίδομα θέσης ευθύνης

γ. το επίδομα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας μόνο για όσους υπηρετούν στους ΟΤΑ α' βαθμού και έχουν ενταχθεί στο καθεστώς των ΒΑΕ.

- Για τους "νέους ασφαλισμένους", ως βάση υπολογισμού νοούνται οι αποδοχές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρθρ. 17 του ν. 2084/1992, όπως ισχύουν, δηλαδή:

α. ο βασικός μισθός, όπως αυτός καταβάλλεται με βάση τις διατάξεις της παρ. 2 του αρθρ. 27 του ν.4354/2015 και

β. τα επιδόματα και οι παροχές των άρθρων, 15 (οικογενειακή παροχή), 16

(καταβαλλόμενο επίδομα θέσης ευθύνης), 18 (επίδομα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας) ανεξαρτήτως εάν έχουν ενταχθεί στο καθεστώς ΒΑΕ, και 19 (επίδομα απομακρυσμένων-παραμεθορίων περιοχών) του ν.4354/2015.

Το ανώτατο όριο επί των οποίων υπολογίζονται οι τακτικές μηνιαίες εισφορές προκύπτει από τα οριζόμενα στις παρ. 2 α και β του άρθρου 5 του ν. 4387/2016.

Συνεπώς, τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν.4387/2016 ποσοστά εισφορών υπέρ επικουρικής ασφάλισης, για τους μισθωτούς του Δημοσίου, από την 1/1/2017, υπολογίζονται σε εκείνες τις ασφαλιστέες αποδοχές που λαμβάνονται υπόψη για κύρια σύνταξη.

Επιπλέον, η προβλεπόμενη, από τις διατάξεις του άρθρου 66 του ν.3863/2010, πρόσθετη ειδική εισφορά, για τους υπαγόμενους στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα ποσοστού 2% (επιμεριζόμενη κατά ποσοστό 0,75% στον εργοδότη και 1,25% στον ασφαλισμένο) θα υπολογίζεται επί των ίδιων ασφαλιστέων αποδοχών που λαμβάνονται υπόψη για την κύρια σύνταξη (Τμήμα ΙΙ παρ.Β της ως άνω κοινής εγκυκλίου -σχετ.1).

Ειδικότερα, για την εν λόγω κατηγορία ασφαλισμένων (παλαιών και νέων) η πρόσθετη ειδική εισφορά θα υπολογίζεται επί του βασικού μισθού και του επιδόματος επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας εφόσον είναι δικαιούχοι και πράγματι τους καταβάλλεται το εν λόγω επίδομα και όχι επί του συνόλου των αντίστοιχων συνταξίμων αποδοχών.

Επισημάνση:

Με το δεδομένο ότι, από 1.1.2017, η βάση υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών είναι η ίδια τόσο στο φορέα κύριας όσο και στο φορέα επικουρικής ασφάλισης και εφόσον οι τυχόν άλλες αποδοχές- αποζημιώσεις π.χ από υπερωριακή απασχόληση ή από συμμετοχή σε Διοικητικά Συμβούλια,

επιτροπές, ομάδες εργασίας κ.α., δεν αποτελούν ασφαλιστέες αποδοχές που λαμβάνονται υπόψη για κύρια σύνταξη και δεν υπόκεινται σε κράτηση, δεν θα αποτελούν ασφαλιστέες αποδοχές και δεν θα υπόκεινται σε κράτηση υπέρ επικουρικής ασφάλισης.

### Β. Υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου ( ΙΔΑΧ, ΙΔΟΧ)

Τα προβλεπόμενα, από τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν.4387/2016 ποσοστά ασφαλιστικών εισφορών υπέρ επικουρικής ασφάλισης, για τα πρόσωπα της κατηγορίας αυτής υπολογίζονται επί των ασφαλιστέων αποδοχών όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 38 του ν.4387/2016, δηλαδή επί των πάσης φύσεως αποδοχών με εξαίρεση τις κοινωνικού χαρακτήρα έκτακτες παροχές λόγω γάμου, γεννήσεως τέκνων, θανάτου και βαριάς αναπηρίας.

### ΙΙ. Εφάπαξ παροχή

#### Α. Υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου.

Με τις διατάξεις της περ.β της παρ. 2 του άρθρου 35 του ν. 4387/2016 όπως ισχύει μετά και από την τροποποίησή της με το άρθρ. 96 του ν. 4461/2017, προσδιορίστηκαν οι πόροι του κλάδου εφάπαξ παροχών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. και ειδικότερα καθορίστηκαν το ύψος και η βάση υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών.

Για τους μισθωτούς οι οποίοι είναι "παλαιοί ασφαλισμένοι" εξακολουθούν να ισχύουν τα οριζόμενα στις επιμέρους καταστατικές διατάξεις των φορέων προνοίας που εντάχθηκαν στο Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. σε ότι αφορά στα ποσοστά και στην βάση υπολογισμού.

Για τους μισθωτούς "νέους ασφαλισμένους" το ποσό της μηνιαίας εισφοράς στον Κλάδο Εφάπαξ Παροχών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., ορίζεται, από 1-1-2017 σε ποσοστό 4%, υπολογιζόμενο επί των ασφαλιστέων αποδοχών τους, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 5 του ν. 4387/2016.

Ειδικότερα διευκρινίζονται τα παρακάτω για τους ασφαλισμένους του πρώην Τομέα Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων:

- Για τους "παλαιούς ασφαλισμένους", προβλέπεται ότι για το ύψος και τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών εφαρμόζονται οι καταστατικές διατάξεις και επομένως συνεχίζεται να διενεργείται κράτηση ποσοστού ύψους 4% επί του Βασικού Μισθού και του Επιδόματος Χρόνου Υπηρεσίας.

Εξυπακούεται ότι, συνεχίζει να ισχύει το ανώτατο όριο επί των οποίων υπολογίζονται οι τακτικές μηνιαίες εισφορές της παρ. 5 του αρθ. 21 του ν. 3232/2004, όπως ισχύει (το όριο έχει διαμορφωθεί σε 2.622,76 €).

- Το ποσό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς των "νέων ασφαλισμένων", από 1-1-2017, ορίζεται σε ποσοστό 4% και υπολογίζεται επί των ασφαλιστέων αποδοχών τους, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 5 του ν. 4387/2016 όπως ισχύει.

Για τους ασφαλισμένους που είναι μισθωτοί στο δημόσιο τομέα και υπάγονται στις διατάξεις του ν. 4354/2015 (νέο ενιαίο μισθολόγιο) και μέχρι τις 31/12/2016 υπάγονταν στο συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου, γίνεται χρήση της βάσης υπολογισμού των καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών για κύρια σύνταξη, όπως η βάση αυτή προκύπτει από τον συνδυασμό των άρθρων 5 και 8 του ν. 4387/2016.

Με το άρθρο 5 ορίζεται ότι, από 1.1.2017, το συνολικό ποσοστό εισφοράς κλάδου σύνταξης στον Ε.Φ.Κ.Α., επιβάλλεται επί των συνταξίμων μηνιαίων αποδοχών.

Με την σχετική εγκύκλιο (σχετ. 1), που αφορά στο άρθρο 8, προσδιορίστηκαν ως συντάξιμες αποδοχές, αυτές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές και αναφέρονται στο Τμήμα Ι, παρ. Α2 για τους "νέους" ασφαλισμένους. Αναλυτικότερα και σε συνέχεια της περ.5 του Τμήματος Ι, παρ.Α3, της σχετικής εγκύκλιου, επισημαίνεται ότι:

Για τους "νέους ασφαλισμένους", ως βάση υπολογισμού νοούνται οι αποδοχές επί των οποίων καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρθρ. 17 του ν. 2084/1992, όπως ισχύουν, δηλαδή:

α. ο βασικός μισθός, όπως αυτός καταβάλλεται με βάση τις διατάξεις της παρ. 2 του αρθρ. 27 του ν.4354/2015) και

β. τα επιδόματα και οι παροχές των άρθρων, 15 (οικογενειακή παροχή), 16 (καταβαλλόμενο επίδομα θέσης ευθύνης), 18 (επίδομα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας) ανεξαρτήτως εάν έχουν ενταχθεί στο καθεστώς ΒΑΕ, και 19 (επίδομα απομακρυσμένων-παραμεθορίων περιοχών) του ν.4354/2015.

Το ανώτατο όριο επί των οποίων υπολογίζονται οι τακτικές μηνιαίες εισφορές προκύπτει από τα οριζόμενα στις παρ. 2 α και β του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 .

Επισήμανση:

Οι εισφορές για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους θα υπολογίζονται επί των πραγματικά καταβαλλόμενων αποδοχών με το νέο ενιαίο μισθολόγιο και όχι με βάση τις αποδοχές, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί κατά την προηγούμενη της έναρξης ισχύος των διατάξεων του ν. 4024/2011 (σύμφωνα με την παρ. 5 του αρθ. 1 του ν. 4336/2015 η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 ισχύει μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2016).

### **Β. Υπάλληλοι με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (ΙΔΑΧ)**

Για τους υπαλλήλους που υπηρετούν ή προσλαμβάνονται στο Δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και υπάγονταν ή πληρούν τις προϋποθέσεις της παρ. 1 του άρθρ. 47 του ν. 3996/2011 για υπαγωγή, αντίστοιχα, στο τ. Τομέα Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων του ΤΠΔΥ, προβλέπονται τα εξής:

Για τους "παλαιούς ασφαλισμένους", για το ύψος και τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών συνεχίζεται να διενεργείται

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

κράτηση ποσοστού ύψους 4 % επί του Βασικού Μισθού και του Επιδόματος Χρόνου Υπηρεσίας.

Το ποσό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς των "νέων ασφαλισμένων", από 1-1-2017, ορίζεται σε ποσοστό 4% και υπολογίζεται επί των ασφαλιστέων αποδοχών τους, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 38 του ν.4387/2016.

Κατόπιν τούτων, παρακαλούμε όπως ενημερώσετε άμεσα τους αρμόδιους εκκαθαριστές των εμπλεκόμενων υπηρεσιών για την ορθή εφαρμογή των κοινοποιούμενων διατάξεων και είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε περαιτέρω διευκρίνιση.

Ο Υφυπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης  
Αναστάσιος Πετρόπουλος

## THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

**What does local government want from the next Government?**

There is a lot at stake for councils in this General Election. They play a key role in delivering economic growth, building homes, strengthening communities, protecting vulnerable people, and much more. And so what happens nationally matters locally.

With this in mind, local government organisations are setting out what they want to see from the next Government.

**Funding:**

Local government currently faces an estimated overall funding gap of £5.8bn by 2019/20. And the current Government has repeatedly made clear its plans to revolutionise the way the sector is funded. It hopes to scrap the local government grant by 2020, leaving councils to rely solely on business rates and council tax. For these reasons, funding is a high priority for councils in this General Election.

The Local Government Association (LGA) has called on the next resident of 10 Downing Street to ensure councils have the money they need to deliver the basic services - from collecting bins and filling potholes to providing care for the elderly and infirm - that keep communities going.

The LGA, who laid out their General Election 'asks' in a ten point plan, also urged the next Government to continue with reforms to allow local government to keep more of its business rates income. This, they said, 'balances rewarding councils for growing their local economies but avoids areas less able to generate business rates income suffering as a result.'

'The need for financial sustainability for local government is urgent,' said LGA chairman Lord Porter. 'Councils need fairer funding to continue

to provide the full range of services that support their local communities.'

Representatives from district and county councils also said they wanted more 'clarity' on the question of business rates. Matthew Hamilton, the director of the District Council Network (DCN), noted that so far there had been a 'trajectory' towards the 100% retention of business rates for local authorities, a trajectory districts supported. But, he adds: 'What district councils will need is an understanding of what the financial arrangements will be in relation to business rates sooner rather than later because 2019 is not far away.'

Philip Atkins, the vice-chairman of the County Council Network (CCN), speaking in more general terms, calls for a 'fairer funding' deal for counties. 'CCN's absolute priority will be on securing a fairer funding deal for counties,' he says, 'and ensuring that the new business rates system, if pursued by the incoming government, is able to promote sustainable growth, efficient service provision and self-sufficiency.'

Others have called for a complete overhaul of the way local authorities are funded. Adam Lent, the director of the New Local Government Network (NLGN), pointing out that business rates retention had been 'downgraded' in the Conservative manifesto, calls for more 'financial autonomy' for councils and described the current local taxation system as 'no longer fit for purpose'.

'I think local councils should be given much more financial autonomy to raise their own funds but also to make decisions about the level of local tax,' he says. 'To tell you the truth, we need a major review of the nature of taxation, which is no longer fit for purpose, and we need to think about different, more modern, ways of taxing people locally. The [Conservative] manifesto is



suggesting a review of business rates- whatever that means- but council tax itself is not fit for purpose.'

Social care:

While local authorities are concerned about a general shortage of cash, it is the social care funding crisis that worries them the most. It is estimated social care services face a funding gap of £2.3bn by 2020 and so it is clear this needs to be dealt with by Whitehall.

As Margaret Willcox, president of the Association of Directors of Adult Social Services (ADASS), puts it: 'There is a need to deal with this funding gap and for any new Government to act urgently to give confidence to many thousands of people in this country and their families who need and depend on social care.'

Ms Willcox urges whoever wins the next General Election to support more people to remain in their own homes for as long as possible through specialist housing and the use of technology. She also stresses it is 'vital' for the Government to help the many millions of family carers who are struggling to get by.

On the question of domiciliary care, Ms Willcox says future charging arrangements must be fair. However, she also warned they must 'guard against unintended consequences of encouraging people to delay gaining the help and support they need to prevent high cost hospital and care home admissions.'

The LGA of course, calls for the next Government to close the social care funding gap. But they are also calling for a 'formal review' of the entire system, involving local government leaders, with the aim of helping 'secure a long-term sustainable solution' to the crisis.

The social care crisis is not simply a question of more funds for authorities with social care responsibilities. Even those councils without such responsibilities are eager to see the crisis resolved because of the wider impact on the local government sector, a point the DCN's Matthew Hamilton makes. Mr Hamilton also calls for a 'greater focus on

the role prevention methods can play in reducing demand in social care.'

Devolution:

Devolution, a topic the current Government has gone relatively quiet on since the departure of George Osborne, is naturally a high priority for the local government sector. The LGA calls for more devolution deals to be signed across all parts of the UK, 'including in rural and non-metropolitan areas'. 'Taking decisions over how to run local services closer to where people live is key to improving them and saving money,' they say.

The next Government should also devolve 'funding and responsibility for our £10.5bn a year national employment and skills system to local areas,' the association adds.

The NLGN's Adam Lent is hoping to see a 'mindset shift on the part of the Government' and central to this is more focus on devolving powers to local authorities. He called on the next occupants of Number 10 to bring a more 'engaged outlook...and a much greater willingness to recognise the implicit importance of devolution.'

District councils also want to have more 'clarity' on the issue of devolution, said the DCN's Matthew Hamilton. He urged the next Government to play a more decisive role in driving the devolution agenda but warned this should take the form of setting out principles rather than being too prescriptive.

'It's getting that balance, I think,' he says, 'It's important there are parameters and principles applied to devolution but at the same time within those parameters and principles that might be set nationally there's local flexibility.'

Pointing out the idea of directly-elected mayors appears to be losing favour in Westminster, Philip Atkins of CCN says county councils would be 'setting out a new offer to the Government to secure ambitious county devolution deals now all the three main

parties have dropped the requirement for a metro-mayor.’

Brexit:

The prospect of life outside of the European Union (EU) is on everybody’s mind. The NLGN says the local government sector is ‘worried’ about what the impact of Brexit will be. ‘The Government needs to start making reassuring noises and coming up with proper plans to help local government,’ says Adam Lent. ‘They’re worried about the council workforce, the impact on local business...those things really need to be addressed.’

Mr Lent also raises the issue of the repatriation of powers from Brussels to the UK. ‘They can’t just stop at Westminster,’ he says. ‘They’ve got to be devolved down further not just to devolved administrations but down to local government as well where appropriate.’

This point is also stressed by the LGA: ‘Brexit should not simply mean a transfer of powers from Brussels to Westminster, Holyrood, Stormont and Cardiff Bay.’ Local government should play a central role in deciding whether to keep, amend or scrap EU laws once they are converted into domestic law.

The prospect of ending the UK’s membership of the EU is also worrying to Welsh local authorities. Steve Thomas, the chief executive of the Welsh Local Government Association (WLGA), points out Wales is in receipt of £1.8bn worth of EU structural funds. ‘We’ve heard people say they’re going to make sure that they fill the gap and we don’t lose any money,’ he says. ‘Well, good. What’s that going to look like? You cannot overestimate the importance of that structural funding to Wales over the last 10 years.’

This is one area the LGA also touches on. Pointing out the fact that England has been allocated £5.3bn in EU regeneration funding by 2020, they urge the next Government to work with ‘local government to develop a fully-funded and locally-driven successor scheme for EU

funding which gives local areas full control over spending.’

Housing:

The LGA also wants the next Government to support councils in assuming their ‘historic role as a major builder of affordable homes.’ A recent survey of 166 local authorities in Britain revealed 98% of respondents characterised their need for affordable homes as either ‘severe’ or ‘moderate’. For this reason, the LGA wants the winners of the next election to give councils the freedom they need to build.

Local authorities need to be able to borrow to invest in housing, the association says. On top of this, they need to be allowed to keep 100% of the receipts from any homes they sell in order to replace them and reinvest in building new homes and infrastructure.

The DCN’s Matthew Hamilton seconds this point. He says districts should have ‘greater financial flexibilities’ to help them build more housing; specifically, he says they should be allowed to borrow more. He also calls for more support for ‘hard pressed’ planning departments and additional compulsory purchase powers.

Children’s services:

This is an area that has received less coverage than Brexit, housing or social care, but children’s services are in dire straits. In England alone they will be facing a £2bn funding gap by 2020. ‘Children’s services has been allowed to drift as a policy area for seven years now,’ says Adam Lent. ‘This is a crisis in the making that’s emerging now.’

As one of their General Election asks, the LGA says the next Government should give ‘councils the resources they need to keep children and young people safe in the future.’ However, Mr Lent insists that much more needs to be done.

‘More importantly is a proper policy framework from central Government on where children’s services should be going [and] how early interventions should be being rolled out

because that's one of the big answers to the funding and demand problem,' he says.

There should be 'standard rules and norms across the country for when children should be taken into care and when they shouldn't be,' he continued. 'It really is an area in crying need of some sort of proper national strategy.'

Education:

The current Government is committed to building 500 more free schools by 2020. These are state-funded academies set up by groups of parents, teachers, charities, trusts, religious and voluntary groups, and 124 have already been opened since 2015.

However, local authorities are wary of this policy. Councils are legally responsible for ensuring that there are enough school places for all children to attend good schools, but they have no direct control of free school places or admissions policies.

For this reason, the LGA wants the next Government to ensure councils have a role in determining where new schools are created and a say on the type of school introduced to their area.

'Councils want to ensure every child has a school place available to them,' they say. 'With 91% of maintained schools rated as either outstanding or good by Ofsted, councils must be seen as education improvement partners.'

Steve Thomas of the WLGA reiterates this point with regards to Wales. 'We've been very successful in keeping education in local government and long may that be the case,' he says. 'We do not want to see academies in Wales. We do not want free schools. We want education by local education authorities.'

Local government transformation:

Radically reforming local government structures has been seen as a way of finding savings and making the delivery of services more efficient in a time of austerity. The NLGN's Adam Lent welcomes this, but he urges the next

occupants of Number 10 to focus more on transforming the culture.

'There's an obsession in Government- centrally and locally- with reorganisation and institutional reform and I think those things are important,' he explains. 'But what there isn't enough discussion about is the culture and the norms and the values of the organisations that deliver our public services locally. And I think central Government has a big roll in getting that message home.'

Mr Lent says the next Government should do more to encourage a 'mentality that embraces creativity, collaboration, self-determination'. Without this, he insists, reorganisation will not be as effective as it could be.

Echoing a sentiment that many local government leaders across the UK can probably relate to, the WLGA's Steve Thomas calls for more action when it comes to transforming the way councils are organised.

'We've been talking about local government reorganisation in Wales since 2013. That's a bloody long time to be talking about things. We need to get it sorted and we need to get certainty into the organisational future of the 22 authorities in Wales,' he insists..

05 June 2017

source: <http://www.localgov.co.uk/>

### **The six challenges facing local councils over next 20 years**

An ageing population, fragmented families and housing affordability are among the challenges the local government sector will face over the next two decades, report says.

A new study from the Social Market Foundation (SMF) identifies and explores six changes that are likely to dramatically impact the demand for, and supply of, local public services in 2040.

It also noted these changes are occurring against the backdrop of a fall in local government employment by a quarter or 800,000 employees between

## THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

2010 and 2017, and an increase in net borrowing (£8.6bn in 2016/17).

Supported by Zurich Municipal, the report warns an ageing population will put increasing pressure on social care and health services.

The pension-age population is forecast to rise by close to a third (34%) and the number of over-75s in the population is set to grow by 89%.

'This points towards a surge in demand for health and social care services unless health in old age improves dramatically,' the report states.

The breakdown of the nuclear family is also going to prove challenging for local authorities.

The report warns more fragmented families 'could translate into greater demand for public services' as care roles traditionally carried out by family members are left to the state or private providers.

The fact that family members will be more widely dispersed will also impact on housing quality and affordability.

SMF's research also suggested increasing prosperity in the future will drive higher expectations of public service quality and convenience. It also noted growing disparities across regions and across generations where public services are concerned will 'demand an adequate response'.

There will be 'huge opportunities' to apply innovations in technology and big data to improve the productivity of public services, the report states. But it cautions this will lead to disruption in jobs that will need to be managed.

Localised environmental risks around flooding and air pollution are expected to heighten, says the public service report.

Finally, greater fiscal devolution will present 'huge opportunities' to councils to 'control their destiny' as well as risks around the resilience of their local tax bases.

12 July 2017

source: <http://www.localgov.co.uk/>