

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινωφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ
Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Διαφάνεια - Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33)

Φορολογική μεταχείριση του εισοδήματος που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. από την ιδιοχρησιμοποίηση και τη δωρεάν παραχώρηση των ακινήτων τους, μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νέου Κ.Φ.Ε. (ν. 4172/2013).

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Κοινή παροχή Υπηρεσιών στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης:
Μία μεταρρύθμιση που λειτουργεί
George Homsy, Bingxi Qian, Yang Wang και Mildred Warner

Η Διοικητική Δομή των ΗΠΑ: Η Οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης
Άρης Αλβανός

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΑΙΓΙΑΛΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΙΑΣ

ΣτΕ 3944/ 2015

[παρατ.: Ράνια Παπασταυροπούλου και Κώστας Ρήγας]

Β. ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

ΣτΕ ολ 94/ 2013

THE INTERNATIONAL
ENVIRONMENT

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ

Πολιτικός Επιστήμων,
Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

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

ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

DTP

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΚΔΟΤΗΣ

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diplous-autodioikisi.gr

ISSN

2459- 4172

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	v
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	v
ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ	76
Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινοφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ	76
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	80
Κοινή παροχή Υπηρεσιών στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης: Μία μεταρρύθμιση που λειτουργεί.	80
Η Διοικητική Δομή των ΗΠΑ: Η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	93
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	96
Α. Παραχώρηση Αιγιαλού και Παραλίας.....	96
ΣτΕ 3944/ 2015	96
Β. Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων.....	107
ΣτΕ Ολ 94/2013	107
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	114
THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT	125

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ- ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2016

Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων, Η Διοίκηση είχε υποχρέωση να εξετάσει την αίτηση της αιτούσας, με την οποία η τελευταία, μετά και την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, ζήτησε την εκκαθάριση του συνόλου της υπόθεσης. ΣτΕ ολ 94/2013, σελ. 103

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΑΠΔΠΧ 73/2010, σελ. 5

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΑΠΔΠΧ 90/2009, σελ. 62

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Γν ΝΣΚ 13/2016, σελ. 70

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Εισαγγελική παραγγελία για χορήγηση δημοσίων εγγράφων και υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης, ΕγκΕισΑΠ 6/2006, σελ. 51

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Το δικαίωμα του πολίτη να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ναι μεν δεν προϋποτίθεται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, πλην όμως απαιτείται εύλογο ενδιαφέρον του πολίτη, ΣτΕ 1214/2000, σελ. 42

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΟΤΑ και πειθαρχικά παραπτώματα των αιρετών οργάνων. Απαράδεκτως προσβάλλεται η απόφαση του Γενικού Γραμματέα (πρώην κρατικής) Περιφέρειας, αφού ενσωματώθηκε στην απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Οι ΟΤΑ οφείλουν να παρέχουν στους ενδιαφερόμενους πρόσβαση σε στοιχεία σχετικά με τις μεταδημοτεύσεις, προκειμένου να κατατεθούν ενστάσεις που αφορούν τις εκλογές. Μέλος δημοτικού συμβουλίου ή υποψήφιος δήμαρχος ή δημοτικός σύμβουλος είναι «ενδιαφερόμενος» για την πρόσβαση στα ανωτέρω έγγραφα. Οι σχετικές αιτήσεις των ενδια-

φερομένων δεν απαιτείτο να αναφέρουν τα ονόματα των δημοτών που είχαν μεταδημοτεύσει παρανόμως και τα σχετικά στοιχεία, ΣτΕ ΟΛ 94/2013, σελ. 44

Διοικητικά Θέματα, Δαπάνες μετακινούμενων εντός κι εκτός επικράτειας, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Διαφάνεια- Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33), σελ. 110

Διοικητικά Θέματα, Κρατήσεις υπέρ Μ.Τ.Π.Υ. μετά την ισχύ του Ν. 4354/201, σελ. 70

Διοικητικά Θέματα, Κοπή δένδρων σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης ή οικισμού, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, σελ. 71

Διοικητικά Θέματα, Πώληση συλλογής, σελ. 71

Διοικητικά Θέματα, Υπαγωγή ή μη σε ΦΠΑ της παροχής υπηρεσιών με σύμβαση μίσθωσης έργου, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Φορολογική μεταχείριση του εισοδήματος που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. από την ιδιοχρησιμοποίηση και τη δωρεάν παραχώρηση των ακινήτων τους, μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νέου Κ.Φ.Ε. (ν.4172/2013), σελ. 118

Εκτελεστότητα προϋπολογισμού Δήμων, Η γνώμη την οποία δίνει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, υποδεικνύοντας τα ποσά που η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου θα πρέπει να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός και ισοσκελισμένος, δεν θίγει τη

διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η οποία ενόψει της μη κατοχύρωσης στο Σύνταγμα της εξουσίας των ΟΤΑ να θεσπίζουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός ή κανονιστικός νομοθέτης. Την τήρηση των κανόνων αυτών, στους οποίους περιλαμβάνεται και η αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού διασφαλίζει η άσκηση κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ σύμφωνα με το Σύνταγμα. (μειοψ.). ΣτΕ 1717/ 2014 [παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος], σελ. 18

Η Δημόσια Διοίκηση- Μία ουσιαστική ενδοσκόπηση, Αρθρογραφία, *Κίμων Σιδηρόπουλος*, σελ. 5

Η Διοικητική Δομή των ΗΠΑ: Η Οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αρθρογραφία, *Άρης Αλβανός*, σελ. 93

Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 1

Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινωφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ, Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 76

Η πρόσβαση στα έγγραφα [ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ, Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 27

Η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα- Μία ιστορική επισκόπηση, Αρθρογραφία, *Κίμων Σιδηρόπουλος*, σελ. 39

Κοινή παροχή Υπηρεσιών στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης: Μία μεταρρύθμιση που λειτουργεί, Αρθρογραφία, *George Homsy, Bingxi Qian, Yang Wang και Mildred Warner*, σελ. 80

Παραχώρηση Αιγιαλού και Παραλίας, Αίτηση ακύρωσης της υπ' αριθμ. 1038460/2439/Β0010/2009 κοινής Υπουργικής απόφασης για την απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής

χρήσης αιγιαλού και παραλίας στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού. Η συλλήβδην παραχώρηση με την προσβαλλόμενη ΚΥΑ του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001. ΣτΕ 3944/ 2015 [παρατ. Ράνια Παπασταυροπούλου και Κώστας Ρήγας], σελ. 92

Πειθαρχικά αιρετών, Ο εκτελών χρέη Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί με πράξη του, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των «πράξεων» των ΟΤΑ, ανεξαρτήτως της μη ύπαρξης τυπικού σταδίου, να επισημάνει ρητώς πειθαρχικές ευθύνες αιρετών οργάνων. Με βάση το επιτακτικό περιεχόμενο της συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία δημιουργεί υποχρέωση συμμόρφωσης, σύμφωνα με το άρθρο 154 ΚΔΚ. ΣτΕ 1384/ 2014 [παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος], σελ. 8

Υπαλληλική αργία, Δεν είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή των αντιστοίχων συνεπειών της αργίας ως προς το ύψος των αποδοχών, δηλαδή η καταβολή μέρους των αποδοχών στον υπάλληλο, που τελεί σε καθεστώς αναστολής άσκησης καθηκόντων, που προβλέπεται από τις μεταβατικές διατάξεις της παρ. 8 του άρθρου 3 του ν. 4325/ 2015, και για το λόγο αυτό πρέπει να καταβάλλεται σε αυτόν το σύνολο των αποδοχών του, Γν ΝΣΚ 244/ 2015, σελ. 22

The International Environment, Anti-privatisation groups demand greater transparency, σελ. 76

The International Environment, Bournemouth reveals plan to bring outsourced services back in house, σελ. 25

The International Environment, Budget 2016: Local government left 'deeply anxious', σελ. 74

The International Environment, Council chiefs fearful of service failures in next three years, σελ. 121

The International Environment, Council to reform the way it manages elections, σελ. 24

The International Environment, Four-year settlement unaffected by Budget, confirms Clark, σελ. 121

The International Environment, Historic settlement promises £300m of transitional funding for councils, σελ. 75

The International Environment, Planning system pushed 'to the brink' warns survey, σελ. 24

The International Environment, Rotherham gains back control of some functions, σελ. 25

The International Environment, Tories call for referendums to decide council mergers, σελ. 24

The International Environment, Tower Hamlets fails to win back powers, σελ. 122

The International Environment, Town halls using parking charges to raise cash, σελ. 122

The International Environment, Victorian-era electoral laws should be made 'fit for the 21st century', urge law commissions, σελ. 75

The International Environment, Whitehall's 'unwritten rules' could see counties lose out in devolution, σελ. 26

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 Υλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό. Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση- παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο συγγραφέας του άρθρου.

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

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι ανηρτημένες στον ιστότοπο (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 άποψή 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

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

kimon@diaplous-autodioikisi.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινωφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ.

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

Ι.αι. Ως γνωστόν οι Δήμοι μπορούν, σύμφωνα με το άρθρο 252 του Δημοτικού Κώδικα (κυρ. ν. 3463/ 2006, Α' 114, ως ισχύει), να συνιστούν και κοινωφελείς επιχειρήσεις, οι αρμοδιότητες των οποίων οριοθετούνται στον ίδιο Κώδικα (άρθρο 254) και ουσιαστικά αναφέρονται σε δραστηριότητες, που σε περίπτωση μη σύστασής τους, θα ασκούντο από το νομικό πρόσωπο του Δήμου.

ii. Κατά ρητή πρόβλεψη (άρθρο 255, παρ. 1 Δημοτικού Κώδικα), οι ανωτέρω επιχειρήσεις διοικούνται από συμβούλιο, αποτελούμενο από επτά έως έντεκα μέλη, τα οποία ορίζονται μαζί με τους αναπληρωτές τους από το δημοτικό συμβούλιο. Από τα μέλη αυτά, τουλάχιστον τρεις, είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου, ένας είναι εκπρόσωπος των εργαζομένων στην επιχείρηση, αν αυτή απασχολεί περισσότερους από είκοσι εργαζόμενους, υποδεικνυόμενους από τη γενική συνέλευση αυτών και ένας εκπρόσωπος κοινωνικού φορέα της περιοχής. Τα υπόλοιπα μέλη είναι δημότες ή κάτοικοι του Δήμου, που έχουν πείρα ή γνώσεις σχετικές με το αντικείμενο της επιχείρησης. Στην περίπτωση των αιρετών μελών, τουλάχιστον ένας εξ' αυτών προέρχεται από τη μειοψηφία.

Η θητεία του διοικητικού συμβουλίου ακολουθεί τη θητεία του δημοτικού συμβουλίου, εκτός εάν στη συστατική πράξη προβλέπεται μικρότερη.

β. Εξάλλου, προκειμένου περί Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης- Απο-

Τόμος 1, Τεύχος 3, σελ: 76- 79

χέτευσης (ΔΕΥΑ) στο διοικητικό συμβούλιο αυτών μπορεί να μετέχουν, ως εκπρόσωποι του οικείου Δήμου και αιρετά όργανα Αυτού (άρθρο 3, ν. 1069/ 1989, Α' 191, όπως ισχύει).

II.α. Υπό το κράτος, ακόμη, και του προγενέστερου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ/μα 410/ 1995, Α' 231) και υπό το καθεστώς των αμιγών και μη αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων, ενόψει και του άρθρου 278, παρ. 1 του ιδίου Κώδικα, που προέβλεπε τη συμμετοχή στο διοικητικό συμβούλιο δύο, τουλάχιστον, αιρετών εκπροσώπων του δήμου (ο ένας εκ της μειοψηφίας του δημοτικού συμβουλίου) το θέμα της πειθαρχικής ευθύνης τους από πράξεις ή παραλείψεις του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης, του οποίου ήσαν μέλη, είχε αποτελέσει αντικείμενο ερμηνευτικού προβληματισμού, ενόψει της ανυπαρξίας ιδιαίτερης νομοθετικής πρόβλεψης.

βi. Με το χαρακτήρα των δημοτικών επιχειρήσεων, ως νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, της αυτοτέλειας της δράσης τους (ιδιαίτεροι σκοποί, ίδιο όργανο διοίκησης, διακριτός προϋπολογισμός, αυτόνομη στελέχωση, κ.ά.) και του γεγονότος ότι εξαιρετικά, περιορισμένο πεδίο αποφάσεων τους υπέκειτο στην έγκριση του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 282 προΐσχύσαντος Δ.Κ.Κ.), είχε γίνει δεκτό, ότι η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών λειτουργεί για πράξεις αυτών, οι οποίες συνδέονται με την άσκηση της αρμοδιότητάς τους, ως δημοτικών λειτουργών και με την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του οικείου ΟΤΑ, και όχι και για πράξεις εκτός και πέραν της ασκήσεως του δημοτικού λειτουργήματος (βλ. ΣτΕ 3188/ 1968).

ii. Περαιτέρω, υποστηρίχθηκε, ότι η EX OFFICIO συμμετοχή τους (κατόπιν υποδείξεως από το δημοτικό συμβούλιο στο διοικητικό συμβούλιο δημοτικής επιχείρησης) περιορίζεται, αποκλειστικά, στο

έργο της συλλογικής διοίκησης αυτόνομου νομικού προσώπου δημοτικού δικαίου, για το οποίο υπέχουν αυτοτελή ευθύνη, χωρίς να συμπλέκεται με τα διακεκριμένα καθήκοντά τους, ως μελών του συλλογικού οργάνου διοίκησης πρωτοβάθμιου ΟΤΑ (δημοτικό συμβούλιο), τα οποία, σε κάθε περίπτωση δεν ταυτίζονται με εκείνα, που υπηρετεί, κατά σκοπόν προορισμού, η λειτουργία δημοτικής επιχείρησης.

iii. Προκειμένου, εξάλλου, περί νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, πέραν της ποινικής ευθύνης δεν νοείται και πειθαρχική τοιαύτη, εφόσον δεν υφίσταται, περί τούτου, οιαδήποτε, ρητή, πρόβλεψη και μάλιστα εξαντλούμενη στο επίπεδο των δύο αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, τα οποία σε κάθε περίπτωση, αποτελούν και τη μειοψηφία του διοικητικού συμβουλίου της δημοτικής επιχείρησης (βλ. και Γνωμ ΝΣΚ 258/ 2001 με αντίθετη μειοψηφία δύο νομικών συμβούλων).

iv. Με την παράγραφο 7 του άρθρου 10 του ν. 3051/ 2002 (Α' 220), που ακολούθησε προεβλήθη, ότι: «Στους προέδρους ιδρυμάτων ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή επιχειρήσεων ή συνδέσμων των ΟΤΑ που παραβιάζουν τις διατάξεις του ν. 2190/ 1994 ή της παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 2527/ 1997, εφόσον είναι αιρετά όργανα των ΟΤΑ, εφαρμόζονται οι διατάξεις περί πειθαρχικής ευθύνης του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (πδ 410/ 1995, ΦΕΚ 231 Α') ή του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (πδ 30/ 1996, ΦΕΚ 21 Α'), αντίστοιχα, όπως ισχύουν, βάσει αιτιολογημένης εκθέσεως επιθεωρητή του ΑΣΕΠ που διαπιστώνει την παράβαση και που αποστέλλεται στον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας».

Η ανωτέρω διάταξη εξακολουθεί, ως ειδική, να ισχύει και να εφαρμόζεται, συμπληρωματικά προς τις περί πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών ρυθμίσεις του Δημοτικού Κώδικα και του ν. 3852/ 2010 (Α' 87), δεδομένου, ότι, εφόσον δεν είναι αντίθετη με τις προμνημονευθείσες διατάξεις, δεν έχει καταργηθεί με το άρθρο

δεύτερο του ν. 3463/ 2006 ή το άρθρο 285 του ν. 3852/ 2010 (ΣτΕ 1897/ 2014).

III.α. Υπό το κράτος ισχύος του ν. 3852/ 2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), προβλέπεται, ότι σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπόκεινται οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων των Δήμων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ, 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 ανωτέρω αποφάσεις, αποστέλλονται, προσθέτως, προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες, που συνάπτονται με: α) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και τις τροποποιήσεις 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.

Εξάλλου, ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί, αυτεπαγγέλτως, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των ν.π.δ.δ. αυτών και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ, καθώς και των συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί (άρθρα 225 και 226, όπως ισχύουν).

β) Περαιτέρω, κατά τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 233 του ν. 3852/ 2010:

«1. Στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης.

2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρετούς που αναφέρονται σε αυτή:

α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια,

β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.»

ii. Η επιβολή των προεκτεθεισών ποινών γίνεται με προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας, η οποία ορίζεται στο άρθρο 234 του ιδίου νόμου.

iii. Επισημαίνεται, ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας ΟΤΑ, ο προμνημονευθείς έλεγχος νομιμότητας, καθώς και η άσκηση των προδιαληφθεισών πειθαρχικών αρμοδιοτήτων ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 238 του ν. 3852/ 2010) χρέη του οποίου ασκεί ο αρχαιότερος Γενικός Διευθυντής αυτής (άρθρο 56, ν. 4257/ 2014), μέχρι την επιλογή του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 28 του ν. 4325/ 2015).

IV.αι. Από την διάταξη του άρθρου 233, παρ. 2 του ν. 3852/ 2010, που προπαρατέθηκε, συνάγεται, κατά τα νομολογιακά πορίσματα, ότι μπορεί να επιβληθεί πειθαρχική ποινή στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ για σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους, εφόσον πρόκειται για πράξεις ή παραλείψεις τους, οι οποίες συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ως λειτουργών των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή με την εκπλήρωση συναφών, προς την ιδιότητα αυτή, υπηρεσιακών καθηκόντων τους, καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αιρετά αυτά όργανα, με τις ενέργειες τους, εκμεταλλεύονται την ιδιότητά τους, κατά τρόπο που θίγει καίρια το κύρος του αξιώματός τους (βλ. ΣτΕ 734/ 2008, ολομέλεια 3188/ 1968 κ.ά.).

ii. Θα πρέπει να επισημανθεί το δεδομένο υπαγωγής στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων και εκείνων που είναι σχετικές με την κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, την παιδεία, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό, το περιβάλλον, την οργάνωση δημο-

τικής συγκοινωνίας και την εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους (άρθρο 75 Δημοτικού Κώδικα). Οι αρμοδιότητες αυτές που συνιστούν διοίκηση τοπικών υποθέσεων, κατά την έννοια του άρθρου 102, παρ. 1 του Συντάγματος, συγκροτούν και αντικείμενο του επιδιωκόμενου από τις κοινωφελείς επιχειρήσεις σκοπού (άρθρο 254 Δημοτικού Κώδικα).

iii. Είναι προφανές, από πλευράς RATIO LEGIS, ότι η φύση των εν λόγω αρμοδιοτήτων κατέστησε αναγκαία την προεκτεθείσα συμμετοχή αιρετών οργάνων, ως εκπροσώπων του Δήμου στο διοικητικό συμβούλιο των κοινωφελών επιχειρήσεων και των ΔΕΥΑ, εφόσον οι δραστηριότητές τους συνιστούν, λειτουργικά, διαχείριση τοπικών υποθέσεων, η οποία δεν αφήνεται της άσκησης αντίστοιχων υπηρεσιακών καθηκόντων, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι εκπορεύονται από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και διαμορφώνονται στο πλαίσιο δράσεως συλλογικού οργάνου.

β. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τα εν λόγω αιρετά όργανα, ως εκ της ιδιότητάς τους, οφείλουν, σε επίπεδο γενικών αρχών, να μεριμνούν για την τήρηση της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της χρηστής διοικήσεως. Εκδήλωση των αρχών αυτών αποτελεί, τόσο ο προεκτεθείς έλεγχος νομιμότητας (άρθρο 225 και 226 του ν. 3852/ 2010), όσο και η ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 261 του Δημοτικού Κώδικα, η οποία, στο πλαίσιο του διαχειριστικού ελέγχου των κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων, ορίζει, ότι σοβαρή παράβαση των καθηκόντων, εκ μέρους των αιρετών μελών του διοικητικού συμβουλίου των ανωτέρω επιχειρήσεων, είναι δυνατόν να συνιστά και πειθαρχικό αδίκημα, κατά τις κείμενες διατάξεις (πρβλ. ΕΑ ΣτΕ 434/ 2013).

V.α. Η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. 1897/ 2014 και 3870/ 2014) έχει δεχθεί πειθαρχική ευθύνη των αιρετών, ως μελών διοικητικών συμβουλίων κοινωφελούς δημο-

τικής επιχείρησης και ΔΕΥΑ, αντιστοίχως, υπό τη συνδρομή παραβίασης της προ-παρατεθείσης διατάξεως του άρθρου 10, παρ. 7 του ν. 3051/ 2002 (μη συμμόρφωση προς αποφάσεις του ΑΣΕΠ και μη τήρηση της διαδικασίας του ν. 2190/ 1994, εν γένει, για την πρόσληψη προσωπικού στις εν λόγω επιχειρήσεις).

β. Υπό το πρίσμα των διατάξεων, που προμνημονεύθηκαν, στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του ν. 3852/ 2010 (άρθρα 222, 226 και 233, παρ 1 και 2), σε συνδυασμό και με τη διάταξη του άρθρου 261, παρ. 4 του Δημοτικού Κώδικα, καθώς και των σκέψεων, οι οποίες αναπτύχθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο (IV), θα μπορούσα να υποστηριχθεί, ότι, πέραν της πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών, οι

οποίοι είναι μέλη του διοικητικού συμβουλίου κοινωφελών επιχειρήσεων και ΔΕΥΑ για παραβάσεις του άρθρου 10, παρ. 7 του ν. 3051/ 2002, σύμφωνα και με τα ανωτέρω νομολογιακά πορίσματα, συντρέχει πειθαρχική ευθύνη σοβαρής παράβασης των καθηκόντων τους, τόσο για πράξεις ή παραλείψεις διαχειριστικού χαρακτήρα, όσο και από πλευράς παραβίασης της νομιμότητας, εφόσον συμπράττουν στη λήψη σχετικών αποφάσεων, από το διοικητικό συμβούλιο των εν λόγω δημοτικών επιχειρήσεων.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Με χαρά και τιμή παρουσιάζουμε στο ελληνικό αναγνωστικό κοινό άρθρα και κείμενα της Professor Mildred Warner (Department of City and Regional Development, Cornell University, <http://www.mildredwarner.org/warner/>). Η διακεκριμένη αμερικανίδα ακαδημαϊκός, προσφέρει τις γνώσεις της και διεξάγει την έρευνά της σε θέματα που αναφέρονται στις αρμοδιότητες, την οργάνωση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε όλον τον κόσμο. Έχει εκδώσει βιβλία και συμμετέχει με άρθρα της σε συλλογικούς τόμους, πάντα με αντικείμενο την τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, άρθρα της έχουν φιλοξενηθεί στα εγκυρότερα επιστημονικά περιοδικά.

Η Professor Mildred Warner ανταποκρίθηκε άμεσα στην πρόταση να μεταφραστούν κείμενά της στην ελληνική γλώσσα. Μεσολάβησε, δε, προς τους εκδοτικούς οίκους που κατέχουν τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας των δημοσιευμένων έργων της, ώστε να μας δοθεί άδεια για την μετάφρασή τους.

Σε κάθε τεύχος του περιοδικού θα δημοσιεύονται τα κείμενα της Professor Mildred Warner. Ελπίζουμε ότι τα κείμενα με τη δημοσίευσή τους στο ηλεκτρονικό μας περιοδικό θα αποτελέσουν πηγή θεωρητικής και εμπειρικής αναζήτησης, για αντίστοιχο προβληματισμό αναφορικά με τους ελληνικούς ΟΤΑ.

Το Πρόγραμμα των Κοινών Υπηρεσιών διευθύνεται από τον John Sipple και την Mildred Warner του Πανεπιστημίου Cornell και χρηματοδοτείται από τα προγράμματα υποτροφιών Hatch και Smith Lever του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Γεωργίας των Ηνωμένων Πολιτειών, τα οποία διευθύνονται από το Σταθμό Αγροτικής Έρευνας της Πολιτείας της Νέας Υόρκης στο Πανεπιστήμιο Cornell. Περισσότερες πληροφορίες μπορούν να ανευρεθούν στο www.mildredwarner.org/restructuring

Κοινή παροχή Υπηρεσιών στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης: Μία μεταρρύθμιση που λειτουργεί.¹

George Homsy, Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
Binghamton University (Πολιτειακό
Πανεπιστήμιο της Νέας Υόρκης)
Binghamton, New York

Bingxi Qian, Yang Wang και Mildred
Warner, Σχολή Αστικού και Περιφερειακού
Σχεδιασμού, Cornell University, Ithaca,
New York

Αύγουστος 2013

Εισαγωγή

Οι ΟΤΑ² στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης αντιμετωπίζουν πολλές προκλήσεις:

¹ Μπορείτε να δείτε το κείμενο στη διεύθυνση: <http://cms.mildredwarner.org/p/188>

Για τη μετάφραση του άρθρου ευχαριστούμε τους εξαίρετους συναδέλφους και φίλους Λίλα Σιλιγάρδου και Άρη Αλβανό. Επίσης, απαραίτητες ήταν και οι επισημάνσεις της Σοφίας Φαντίδου. Τα, τυχόν, λάθη κατά την απόδοση του κειμένου στην ελληνική γλώσσα βαρύνουν στον επιμελητή της παρούσας μετάφρασης Κίμων Σιδηρόπουλο.

Τόμος 1, Τεύχος 3, σελ: 80-92

να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών τους, να ελέγξουν τις δαπάνες και να ενθαρρύνουν τον συντονισμό των υπηρεσιών με τους όμορους ΟΤΑ, ώστε να προωθήσουν την περιφερειακή ανάπτυξη. Η από κοινού παροχή υπηρεσιών προτείνεται συχνά ως μία προσέγγιση για την επίτευξη και των τριών αυτών στόχων.

Το σύντομο αυτό άρθρο στο περιοδικό αναφέρεται σε μία πολιτειακή έρευνα, που διενεργήθηκε το Χειμώνα του 2013 στις κομητείες, τις πόλεις και τα χωριά της Πολιτείας της Νέας Υόρκης, με αντικείμενο την αξιολόγηση του επιπέδου συνεργασίας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, όπως επίσης και των κινήτρων και των περιορισμών σε όμοια κοινή προσφορά υπηρεσιών. Το Πανεπιστήμιο Cornell συνεργάστηκε στην έρευνα αυτή με τους ακόλουθους οργανισμούς: τη Συνδιάσκεψη των Δημάρχων Νέας Υόρ-

² Με τον όρο ΟΤΑ (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) μεταφράζουμε τον αγγλικό όρο: local governments, για τις ανάγκες της παρούσας μετάφρασης

κης, την Ένωση Πόλεων της Πολιτείας της Νέας Υόρκης και την Ένωση Κομητειών³ της Πολιτείας της Νέας Υόρκης. Η έρευνα αυτή αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου ερευνητικού σχεδίου, που περιελάμβανε, επίσης, έρευνες σε προϊσταμένους σχολικών φυλάκων και χωρικούς σχεδιαστές. Η πόλη της Νέας Υόρκης και οι πέντε κομητείες της δεν περιελήφθησαν στην έρευνα.

Η ανταπόκριση στην έρευνα ήταν εξαιρετική-ανταποκρίθηκε το 60% των δήμων. Οι αιρετοί (δήμαρχοι, επιτηρητές, στελέχη των κομητειών) αποτελούν το 69% των συμμετεχόντων, ενώ το 31% των συμμετεχόντων αποτελείται από διορισμένα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης (δημοτικοί υπάλληλοι, υπεύθυνοι κομητειών, κ.ά.). Ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό ανταπόκρισης παρουσιάστηκε στις πόλεις⁴ και στις κομητείες, ο μεγαλύτερος αριθμός απαντήσεων προέρχονται από τις κωμοπόλεις⁵. Βλέπε Πίνακα 1.

Πίνακας 1: Ποσοστό Συμμετοχής

Κατηγορία	Πόλεις	Κομητείες	Κωμοπόλεις	Χωριά ⁶	Σύνολο
Σύνολο στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης	62	57	932	556	1607
Αριθμός των συμμετεχόντων	49	44	494	359	946
Ποσοστό απάντησης	79%	77%	53%	65%	59%

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Η από Κοινού παροχή Υπηρεσιών είναι κάτι Σύνηθες

Οι ΟΤΑ της Πολιτείας της Νέας Υόρκης συνηθίζουν να παρέχουν από κοινού υπηρεσίες- και το κάνουν εδώ και πολύ καιρό. Μεταξύ των συμμετεχόντων δήμων, η από κοινού παροχή υπηρεσιών

3 Ως «κομητεία» μεταφράζουμε τον αγγλικό όρο «county»

4 Ως «πόλη» μεταφράζουμε τον αγγλικό όρο «city»

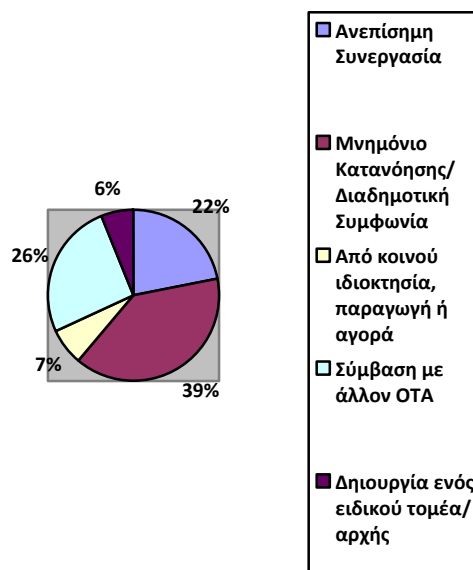
5 Ως «κωμόπολη» μεταφράζουμε τον αγγλικό όρο «town»

6 Ως «χωριό» μεταφράζουμε τον αγγλικό όρο «village»

απαντάει στο 27% των 29 υπηρεσιών που αποτέλεσαν το αντικείμενο της έρευνας. Κατά μέσο όρο οι διαδημοτικές συνεργασίες κοινής παροχής υπηρεσιών διαρκούν για περίπου 18 χρόνια.

Περισσότερες από το ένα πέμπτο των συνεργασιών κοινής παροχής υπηρεσιών είναι άτυπες συνεννοήσεις μεταξύ των τοπικών αξιωματούχων. Περίπου 40% χρησιμοποιούν το κάπως πιο επίσημο Μνημόνιο Κατανόησης (MOU-Memorandum of Understanding). Η σύμβαση με άλλον ΟΤΑ χρησιμοποιείται κατά το ένα τέταρτο, ενώ η συνιδιοκτησία/ η από κοινού παραγωγή/ η από κοινού αγορά και η δημιουργία μίας ειδικής περιοχής⁷ είναι λιγότερο συχνές από κοινού στρατηγικές. Βλέπε Διάγραμμα 1.

Διάγραμμα 1: Από Κοινού Υπηρεσίες: Πόσο επίσημη είναι η συμφωνία;



Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 946

Ο βαθμός συνεργασίας και το είδος της συμφωνίας διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με την υπηρεσία. Οι μετρήσεις της έρευνας έγιναν για 29 υπηρεσίες ομαδοποιημένες σε 5 κατηγορίες: Δημόσια Έργα & Μεταφορές, Διοικη-

7 Στην οποία θα ασκούνται οι από κοινού παρεχόμενες υπηρεσίες (ΣΤΜ)

τικές/ Υποστηρικτικές Υπηρεσίες, Ψυχαγωγία & Κοινωνικές Υπηρεσίες, Δημόσια Ασφάλεια και Οικονομική Ανάπτυξη & Χωροταξικός Σχεδιασμός.

Ο τομέας της Δημόσιας Ασφάλειας παραδοσιακά έχει υψηλά ποσοστά συνεργασιών και μερικές από τις πιο μακροχρόνιες συμφωνίες. (Βλέπε Πίνακα 2). Περισσότεροι από τα δύο τρίτα των δήμων αναφέρουν συμφωνίες για τα κέντρα άμεσης δράσης (Dispatch/ 911 services). Αυτό βοηθάει στη διασφάλιση του συντονισμού μεταξύ διασταυρούμενων αρμοδιοτήτων διαφορετικών υπηρεσιών, κάτι που είναι κρίσιμο για την έγκαιρη απόκριση- και εξοικονομεί πόρους. Οι Σταθμοί της Πυροσβεστικής είναι οι πρωτοπόροι στις συνεργασίες με μακροχρόνιες συμφωνίες αμοιβαίας βοήθειας (από το 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο). Η αστυνόμευση, οι υπηρεσίες ελέγχου σκύλων/ ζώων και τα δικαστήρια δημοτικής δικαιοδοσίας έχουν πολύ χαμηλότερα επίπεδα συνεργασιών και γι' αυτό είναι δυνητικοί τομείς στους οποίους οι συνεργασίες μπορεί να αυξηθούν.

**Πίνακας 2: Από κοινού παροχή υπηρεσιών:
Δημόσια Ασφάλεια**

Κατηγορία	Συμμετέχοντες Δήμοι	Μέσος όρος διάρκειας συμφωνίας (Χρόνια)	Πιο κοινή μορφή συνεργασίας (Χρόνια)
Κέντρα άμεσης δράσης	69%	19	Μνημόνια Κατανόησης
Ασθενοφόρα/ Επείγουσες Ιατρικές Υπηρεσίες	58%	26	Μνημόνια Κατανόησης
Πυρόσβεση	53%	34	Μνημόνια Κατανόησης
Έλεγχος Σκύλων/ Ζώων	36%	16	Μνημόνια Κατανόησης
Αστυνόμευση	29%	20	Μνημόνια Κατανόησης
Δημοτικά Δικαστήρια	18%	21	Μνημόνια Κατανόησης

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 946

Μαζί με τη Δημόσια Ασφάλεια, οι δρόμοι και οι λεωφόροι είναι οι πιο συνηθής υπηρεσίες που παρέχονται από τους ΟΤΑ στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης. Σχεδόν οι μισοί δήμοι έχουν συνεργασίες στη συντήρηση και κατασκευή των δρόμων και των λεωφόρων τους. (Βλέπε Πίνακα 3). Περισσότεροι από τους μισούς δήμους έχουν συνεργασίες για τις δημόσιες μεταφορές και τις μεταφορές ηλικιωμένων/ ΑΜΕΑ, που είναι μία συνηθισμένη υπηρεσία που συντονίζεται σε τοπικό επίπεδο. Οι συμφωνίες για τους δρόμους και τις λεωφόρους έχουν μεγάλη διάρκεια (κατά μέσο όρο 20 χρόνια), ενώ οι δημόσιες μεταφορές και οι μεταφορές ηλικιωμένων/ ΑΜΕΑ είναι πιο πρόσφατες υπηρεσίες (κατά μέσο όρο 12 χρόνια). Επίσης μεγάλης χρονικής διάρκειας είναι οι συμφωνίες για την ύδρευση και την αποχέτευση.

**Πίνακας 3: Από κοινού παροχή Υπηρεσιών:
Δημόσια Έργα & Μεταφορές**

Κατηγορία	Συμμετέχοντες Δήμοι	Μέσος όρος διάρκειας συμφωνίας (Χρόνια)	Πιο κοινή μορφή συνεργασίας (Χρόνια)
Δημόσιες Μεταφορές/ Μεταφορές ηλικιωμένων - ΑΜΕΑ	55	12	Συμφωνία με άλλον ΟΤΑ
Δρόμοι και Λεωφόροι	48	21	Μνημόνιο Κατανόησης
Υδρευση	38	21	Μνημόνιο Κατανόησης
Αποχέτευση	38	25	Μνημόνιο Κατανόησης
Απορρίματα, Συλλογή Σκουπιδιών, ταφή απορριμμάτων	26	17	Μνημόνιο Κατανόησης

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 946

Ο Τομέας της Ψυχαγωγία και των Κοινωνικών Υπηρεσιών επίσης δείχνει υψηλά επίπεδα συνεργασίας. (Βλέπε Πίνακα 4). Σχεδόν οι μισοί από τους δήμους μοιράζονται προγράμματα αναψυχής με τους γειτονικούς τους. Περισσότεροι από

τους μισούς μοιράζονται συστήματα για βιβλιοθήκες που μπορεί να περιλαμβάνουν μια σχολική βιβλιοθήκη ή μια τοπική βιβλιοθήκη, η οποία αποτελεί αντικείμενο συντονισμού με σε περιφερειακό επίπεδο. Τα πάρκα, ένας φυσικός πόρος, είναι πιο δύσκολο να γίνουν αντικείμενο από κοινού χρήσης, παρόλο που σχεδόν το ένα πέμπτο των δήμων το κάνει. Προγράμματα των Κοινωνικών Υπηρεσιών για νέους και ηλικιωμένους είναι συχνά αντικείμενο συμφωνιών. Οι συμφωνίες συνήθως υλοποιούνται από τις κομητείες με τη συμμετοχή των δήμων.

**Πίνακας 4: Από Κοινού παροχή Υπηρεσιών:
Τομέας Ψυχαγωγίας και Κοινωνικών Υπηρεσιών**

Κατηγορία	Συμμετέχοντες Δήμοι	Μέσος όρος διάρκειας συμφωνίας (Χρόνια)	Πιο κοινή μορφή συνεργασίας (Χρόνια)
Βιβλιοθήκες	52	25	Μνημόνιο Κατανόησης
Ψυχαγωγία Νέων	49	22	Μνημόνιο Κατανόησης
Κοινωνικές Υπηρεσίες για Νέους	45	20	Μνημόνιο Κατανόησης
Υπηρεσίες για Ηλικιωμένους	37	20	Μνημόνιο Κατανόησης
Πάρκα	17	19	Μνημόνιο Κατανόησης

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 946

Οι διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες έχουν το χαμηλότερο βαθμό παροχής από κοινού υπηρεσιών και αυτές οι συμφωνίες λαμβάνουν χώρα το πιο σύντομο χρονικό διάστημα. (βλέπε Πίνακα 5). Γι' αυτόν τον λόγο, αυτός ο τομέας ίσως έχει τη μεγαλύτερη δυναμική για την ανάπτυξη από κοινού παροχής δημοτικών υπηρεσιών. Περισσότεροι από το ένα τρίτο των ΟΤΑ παρέχουν από κοινού υπηρεσίες φορολογικής αξιολόγησης. Όταν κοινοποιήσαμε τα αποτελέσματα της έρευνας σε κάποιους τοπικούς αξιωματούχους, μας αποκάλυψαν ότι η συνεργασία στην αξιολόγηση και σε άλλες διοικητικές/υποστηρικτικές υπηρεσίες

περιλαμβάνει, πέρα από τα χωριά και τις κωμοπόλεις τους, και άλλες γειτονικές κωμοπόλεις και πόλεις.

Η από κοινού προμήθεια αγαθών και ενέργειας προσφέρει εξοικονόμηση πόρων. Επίσης, με την από κοινού σύμβαση, οι δήμοι μπορούν να δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας και αγοραστική δύναμη στην αγορά για τις ασφάλειες αστικής ευθύνης και τις ασφάλειες υγείας. Ήδη, οι προμήθειες αγαθών, ενέργειας και οι ασφάλειες συντονίζονται μέσω πολιτειακής σύμβασης. Οι τεχνολογίες της πληροφορίας και τα μισθολογία/λογιστικά είναι δύο τομείς με χαμηλό ποσοστό συνεργασιών. Οι αλλαγές στην τεχνολογία μπορεί να κάνουν την από κοινού προσφορά υπηρεσιών μια πιο ελκυστική επιλογή σε αυτούς τους τομείς.

**Πίνακας 5: Από Κοινού παροχή Υπηρεσιών:
Διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες**

Κατηγορία	Συμμετέχοντες Δήμοι	Μέσος όρος διάρκειας συμφωνίας (Χρόνια)	Πιο κοινή μορφή συνεργασίας (Χρόνια)
Φορολογική Αξιολόγηση	39%	17	Μνημόνιο Κατανόησης
Ενέργεια	25%	10	Μνημόνιο Κατανόησης
Ασφάλεια Υγείας	12%	12	Μνημόνιο Κατανόησης
Φορολογική Είσπραξη	12%	23	Μνημόνιο Κατανόησης
Επαγγελματικό Προσωπικό	8%	11	Άτυπη Κατανόηση
Τεχνολογία Πληροφορικής	8%	7	Μνημόνιο Κατανόησης
Συντήρηση Κτιρίων	8%	18	Μνημόνιο Κατανόησης
Αστική Ασφάλιση	6%	12	Κοινή Ιδιοκτησία
Μισθολογία/ Λογιστικά	4%	8	Άτυπη Κατανόηση

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 946

Ένας άλλος τομέας όπου περισσότερες από κοινού υπηρεσίες μπορούν να έχουν ευεργετικά αποτελέσματα είναι η οικονομική ανάπτυξη και ο χωροταξικός

σχεδιασμός. Αυτές οι υπηρεσίες αρμόζουν στο περιφερειακό επίπεδο, αλλά συχνά υπόκεινται σε ανταγωνισμούς αναφορικά με δικαιοδοσίες των εμπλεκόμενων. Μόνο ένας στους δέκα δήμους συνεργάζονται στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και χρήσεων γης, συχνά το πιο διακριτό παράδειγμα άσκησης τοπικής εξουσίας στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης. (Βλέπε Πίνακα 6). Τοπικοί αξιωματούχοι που εξέτασαν τα αποτελέσματα της έρευνας ανέφεραν ότι αυτές οι υπηρεσίες είναι συχνά οι πρώτες που περιορίζονται, όταν οι τοπικοί αξιωματούχοι αναζητούν μείωση δαπανών. Μεταξύ των Δήμων που από κοινού παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες, ο μέσος χρόνος διάρκειας αυτών των συμφωνιών είναι 15 χρόνια.

Πίνακας 6: Από Κοινού παροχή Υπηρεσιών: Οικονομική Ανάπτυξη και Χωροταξικός Σχεδιασμός

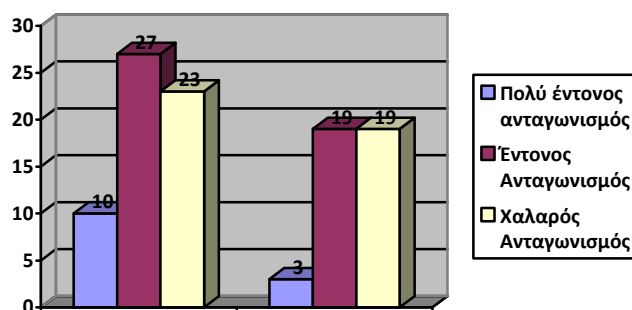
Κατηγορία	Συμμετέχοντες Δήμοι	Μέσος όρος διάρκειας συμφωνίας (Χρόνια)	Πιο κοινή μορφή συνεργασίας (Χρόνια)
Διοίκηση και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης	37%	15	Μνημόνιο Κατανόησης
Εφαρμογή του Κτιριακού Κανονισμού	22%	13	Μνημόνιο Κατανόησης
Χωροταξικός Σχεδιασμός και Χρήσεις Γης	11%	16	Μνημόνιο Κατανόησης

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Ο τομέας των υπηρεσιών για την οικονομική ανάπτυξη είναι πιο συνηθισμένος. Επιπροσθέτως, αναφορικά με την εξοικονόμηση πόρων, η έρευνα δείχνει ότι η οικονομική ανάπτυξη είναι πιο αποτελεσματική όταν είναι οργανωμένη μέσα στην περιφέρεια και σχεδόν το 40% των δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα έχουν συμμετοχή σε αυτές. (Πίνακας 6). Την ίδια στιγμή, όπως φαίνεται στο Γράφημα 2, οι περισσότεροι συμμετέχοντες στην έρευνα θεωρούν ότι ο ΟΤΑ τους λειτουργεί ανταγωνιστικά προς τους άλλους

ΟΤΑ σε σχέση με την αναπτυξιακά προγράμματα αλλά και τα έσοδα από το φόρο ακινήτων. Η συχνότητα αυτής της οπτικής εξέπληξε τους τοπικούς αξιωματούχους, που εξέτασαν τα αποτελέσματα της έρευνας. Κάποιοι είπαν ότι η ευρεία διάδοση των συμφωνιών αντί της καταβολής φόρων (PILOT: payment in lieu of taxes), που μειώνουν τα φορολογικά πλεονεκτήματα της ανάπτυξης, θα έπρεπε να μειώναν την αίσθηση του δημοτικού ανταγωνισμού.

Γράφημα 2: Ανταγωνισμός μεταξύ δικαιοδοσιών
Ο Ανταγωνισμός μεταξύ δικαιοδοσιών είναι υψηλότερος από την συνεργασία



Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων= 733

Εμπλέκοντας Μη-Κερδοσκοπικούς και Κερδοσκοπικούς Εταίρους

Όταν οι δήμοι παρέχουν από κοινού υπηρεσίες, συχνά εμπλέκουν μη κυβερνητικούς φορείς όπως και άλλους ΟΤΑ. (Βλέπε Πίνακα 7). Οι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί είναι οι πιο συνηθισμένοι συμπράττοντες στην από κοινού παροχή υπηρεσιών. Στη διοίκηση και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης το 55% των δήμων ανέφερε τη συνεργασία με μη κερδοσκοπικούς εταίρους, καθώς αυτές οι υπηρεσίες συχνά επιστρέφουν στους τοπικούς ή περιφερειακούς φορείς βιομηχανικής ανάπτυξης.

Οι υπηρεσίες βιβλιοθήκης είναι οι επόμενες πιο πιθανές να συμπράττουν με μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς (50%). Έχει ενδιαφέρον ότι η συντήρηση κτιρίων, στο 46%, είναι υψηλότερα από ό,τι περιμέναμε. Αυτό οφείλεται στη δέ-

σμευση των ΟΤΑ για ενίσχυση των φορέων που παρέχουν κατάρτιση και ευκαιρίες απασχόλησης σε μειονεκτούντα άτομα ή άτομα με ειδικές ανάγκες. Η συνεργασία με αυτούς τους φορείς αντιμετωπίζεται ως κοινωνικά υπεύθυνη και εξοικονομεί πόρους, καθώς οι ΟΤΑ δεν υφίστανται το μακροχρόνιο κόστος των εργαζομένων πλήρους απασχόλησης. Η ασφάλιση αστικού κινδύνου παρουσιάζει επίσης υψηλό ποσοστό συμμετοχής μη κερδοσκοπικών φορέων (46%), λόγω της δημιουργίας διαδημοτικών κοινοπραξιών. Το 45% των δήμων εντάσσουν μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς στις δημόσιες μεταφορές και ειδικές μεταφορές.

Η συμμετοχή κερδοσκοπικών οργανισμών είναι λιγότερο συνήθης στις συμφωνίες από κοινού παροχής υπηρεσιών. Το ένα τρίτο των δήμων απευθύνονται στον ιδιωτικό τομέα για τη μισθοδοσία και τα λογιστικά, όπου οι τεχνολογίες πληροφορικής αυξάνουν την αποδοτικότητα της υπηρεσίας. Έπονται τα απορρίμματα, η συλλογή σκουπιδιών και η ταφή απορριμμάτων, υπηρεσίες όπου εξελίσσονται σημαντικά οι καινοτομίες, αλλά μόνο 16% ανέφεραν τη συνεργασία με ιδιωτικές εταιρείες. Θα περιμέναμε ότι όσο περισσότερο οι δήμοι τείνουν να συνεργάζονται με άλλους φορείς, τόσο πιο πολύ θα απευθύνονταν στον ιδιωτικό τομέα. Αυτό επειδή οι διαδημοτικές συνεργασίες αυξάνουν το μέγεθος του συμβολαίου, κάτι που το κάνει πιο ελκυστικό για μια ιδιωτική εταιρεία. Ταυτόχρονα αυτές οι συνεργασίες μεγεθύνουν τη διαπραγματευτική ισχύ των ΟΤΑ, όταν συζητούν για συμβόλαια.

Πίνακας 7: Η από Κοινού παροχή Υπηρεσιών είναι πιο πιθανό να έχει μη-κυβερνητικούς εταίρους

	% των Συμφωνιών	Αριθμός Συμφωνιών
ΜΗ-ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΙ ΕΤΑΙΡΟΙ		
Διοίκηση και Προώθηση Οικονομικής Ανάπτυξης (Αρ. Συμμετεχόντων= 110)	55%	60
Βιβλιοθήκη (Αρ. Συμμετεχόντων= 190)	50%	95
Συντήρηση Κτιρίων	46%	23

(Αρ. Συμμετεχόντων= 50)

Ασφάλιση αστικής ευθύνης (Αρ. Συμμετεχόντων= 44)	45%	20
Δημόσιες Μεταφορές και Ειδικές Μεταφορές (ηλικιωμένων και ατόμων με ειδικές ανάγκες) (Αρ. Συμμετεχόντων= 95)	45%	43
Δρόμοι και Λεωφόροι (Αρ. Συμμετεχόντων= 413)	43%	176
Ψυχαγωγία Νεότητας (Αρ. Συμμετεχόντων= 317)	43%	135
Ασθενοφόρα (Αρ. Συμμετεχόντων= 292)	42%	122
Πυρόσβεση (Αρ. Συμμετεχόντων= 338)	41%	138
Φορολογική αξιολόγηση (Αρ. Συμμετεχόντων= 271)	35%	96
ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΙ ΕΤΑΙΡΟΙ		
Μισθοδοσία/ Λογιστικά (Αρ. Συμμετεχόντων= 26)	31%	8
Απορρίμματα, Συλλογή Σκουπιδιών, Ταφή Απορριμμάτων (Αρ. Συμμετεχόντων= 122)	16%	19
Ασφάλιση Αστικής ευθύνης (Αρ. Συμμετεχόντων= 44)	7%	3
Ασφάλιση Υγείας (Αρ. Συμμετεχόντων= 83)	6%	5
Δημόσιες Μεταφορές και Ειδικές Μεταφορές (ηλικιωμένων και ατόμων με ειδικές ανάγκες) (Αρ. Συμμετεχόντων= 95)	5%	5

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Τι προωθεί τις συνεργασίες στην παροχή υπηρεσιών;

Το επόμενο μέρος της έρευνας εξερευνά τα κίνητρα, τα εμπόδια και τις διαχειρίσεις προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ όταν προσπαθούν να παρέχουν από κοινού υπηρεσίες. Όπως φαίνεται στον παρακάτω Πίνακα 8, τα πρώτα τρία κίνητρα για από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι η εξοικονόμηση πόρων, ο δημοσιονομικός κίνδυνος και η διατήρηση της ποιότητας της υπηρεσίας. Οι ΟΤΑ επιδιώκουν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα μέσω της πιο αποδοτικής

αξιοποίησης του προσωπικού και του βελτιωμένου διαδημοτικού συντονισμού. Οι συνεργασίες, επίσης, συνάπτονται για την διατήρηση παροχής υπηρεσιών και για την προώθηση της περιφερειακής ισότητας στην παροχή των υπηρεσιών. Άλλα κίνητρα σχετίζονται με την εμπειρία και τις πολιτικές μεταβλητές, όπως η τοπική ηγεσία, η εμπιστοσύνη και υποστήριξη της τοπικής κοινωνίας.

Πίνακας 8: Κίνητρα για δια-δημοτική παροχή από κοινού υπηρεσιών

Αντικείμενο	% που οι Δήμοι βαθμολογούν ως σημαντικό
Εξοικονόμηση Πόρων (Αρ. Συμμετεχόντων= 815)	98%
Δημοσιονομικός Κίνδυνος του Δημοτικού Προϋπολογισμού (Αρ. Συμμετεχόντων= 794)	95%
Διατήρηση Ποιότητας Υπηρεσιών (Αρ. Συμμετεχόντων= 788)	94%
Εμπιστοσύνη τοπικής ηγεσίας (Αρ. Συμμετεχόντων= 787)	91%
Πιο Αποτελεσματική Χρήση του Εργατικού Δυναμικού (Αρ. Συμμετεχόντων= 785)	91%
Σύμπραξη Υπηρεσιών μεταξύ των Δήμων (Αρ. Συμμετεχόντων= 765)	89%
Προηγούμενη Εμπειρία με τη διαχείριση συνεργασιών (Αρ. Συμμετεχόντων= 771)	85%
Κερδίζοντας Αγοραστική/ Διαπραγματευτική Δύναμη στην Αγορά (Αρ. Συμμετεχόντων= 783)	82%
Πίεση από την Κοινότητα/ Προσδοκίες (Αρ. Συμμετεχόντων= 776)	80%
Αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών χωρίς συνεργασία (Αρ. Συμμετεχόντων= 764)	80%
Υποστήριξη των τοπικών επιχειρήσεων (Αρ. Συμμετεχόντων= 771)	78%
Περιφερειακή ισότητα στην παροχή υπηρεσιών (Αρ. Συμμετεχόντων= 745)	76%
Πολιτική Υποστήριξη (Αρ. Συμμετεχόντων= 766)	72%
Μεταβολή προσωπικού (πχ συνταξιοδοτήσεις) (Αρ. Συμμετεχόντων= 775)	60%

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Ο σχεδιασμός της συμφωνίας είναι κρίσιμος. Η συνεργασία προϋποθέτει έναν εταίρο και η διαθεσιμότητα του εταίρου αναδεικνύεται το πιο σημαντικό

θέμα διαχείρισης. (Βλέπε Πίνακα 9). Το δεύτερο μεγαλύτερο ζήτημα, κοινό σε κάθε διαδημοτική συνεργασία, είναι η προσπάθεια που χρειάζεται για την εφαρμογή και τη διατήρηση μιας σχέσης μαζί με τον προγραμματισμό και σχεδιασμό της συμφωνίας. Η συμβατότητα των δεδομένων και των συστημάτων χρηματοδότησης καταγράφεται επίσης, ως σημαντικό διοικητικό ζήτημα από τα τρία τέταρτα των ΟΤΑ.

Πίνακας 9: Διαχείριση προκλήσεων στην από κοινού παροχή υπηρεσιών

Αντικείμενο	% που οι Δήμοι βαθμολογούν ως σημαντικό
Διαθεσιμότητα των εν δυνάμει εταίρων (Αρ. Συμμετεχόντων= 772)	95%
Εφαρμογή και διατήρηση της κοινής συμφωνίας (Αρ. Συμμετεχόντων= 767)	91%
Προγραμματισμός και σχεδιασμός της κοινής συμφωνίας (Αρ. Συμμετεχόντων= 769)	90%
Πολιτειακή, Νομική ή Κυβερνητική Δομή που διευκολύνει την κοινή συμφωνία (Αρ. Συμμετεχόντων= 768)	88%
Συνδυασμός πολλαπλών χρηματοδοτικών πηγών (Αρ. Συμμετεχόντων= 761)	80%
Ομοιότητα μεταξύ των εταίρων (μέγεθος, πληθυσμός, εισόδημα, κ.ά.) (Αρ. Συμμετεχόντων= 771)	80%
Συμβατές βάσεις δεδομένων και συστήματα προϋπολογισμού (Αρ. Συμμετεχόντων= 765)	74%

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Η ευθύνη και η λογοδοσία είναι τα πιο σημαντικά εμπόδια. Οι σκέψεις για την ευθύνη είναι τα πιο σημαντικά εμπόδια για τη διαμόρφωση μιας συμφωνίας. (Βλέπε Πίνακα 10). Ανησυχίες για τη λογοδοσία στη συνεργασία είναι πολύ κοινά στη δεύτερη θέση. Πολιτειακοί κανόνες και κανονισμοί είναι επίσης ένα μεγάλο εμπόδιο. Κάποιοι από τους κανόνες που ανέφεραν οι συμμετέχοντες ως εμπόδια στην συνεργασία περιλαμβάνουν περιορισμούς στη δημοτική συνεργασία ανάμεσα στις σχολικές περιφέρειες και τις Επιτροπές Συνεργασίας Εκπαιδευτικών

Υπηρεσιών,⁸ καθώς επίσης και εμπόδια για την από κοινού παροχή υπηρεσιών πέρα από τα σύνορα με τους Δήμους της Πενσυλβάνια. Η απώλεια ευελιξίας, ο τοπικός έλεγχος/ η τοπική ταυτότητα και οι συνέπειες στην απασχόληση στην τοπική κοινωνία ήταν τα, επόμενα, πιο σημαντικά εμπόδια. Παρόλο που η κοινή γνώση θεωρεί ότι πολιτικές, συνδικάτα και ασυμβατότητες των προσωπικοτήτων είναι τα κύρια εμπόδια για την επίτευξη συνεργασιών, αυτοί οι παράγοντες ιεραρχήθηκαν στο χαμηλότερο επίπεδο από τους δήμους της Νέας Υόρκης.

Πίνακας 10: Εμπόδια στην από κοινού παροχή υπηρεσιών συμφωνίας

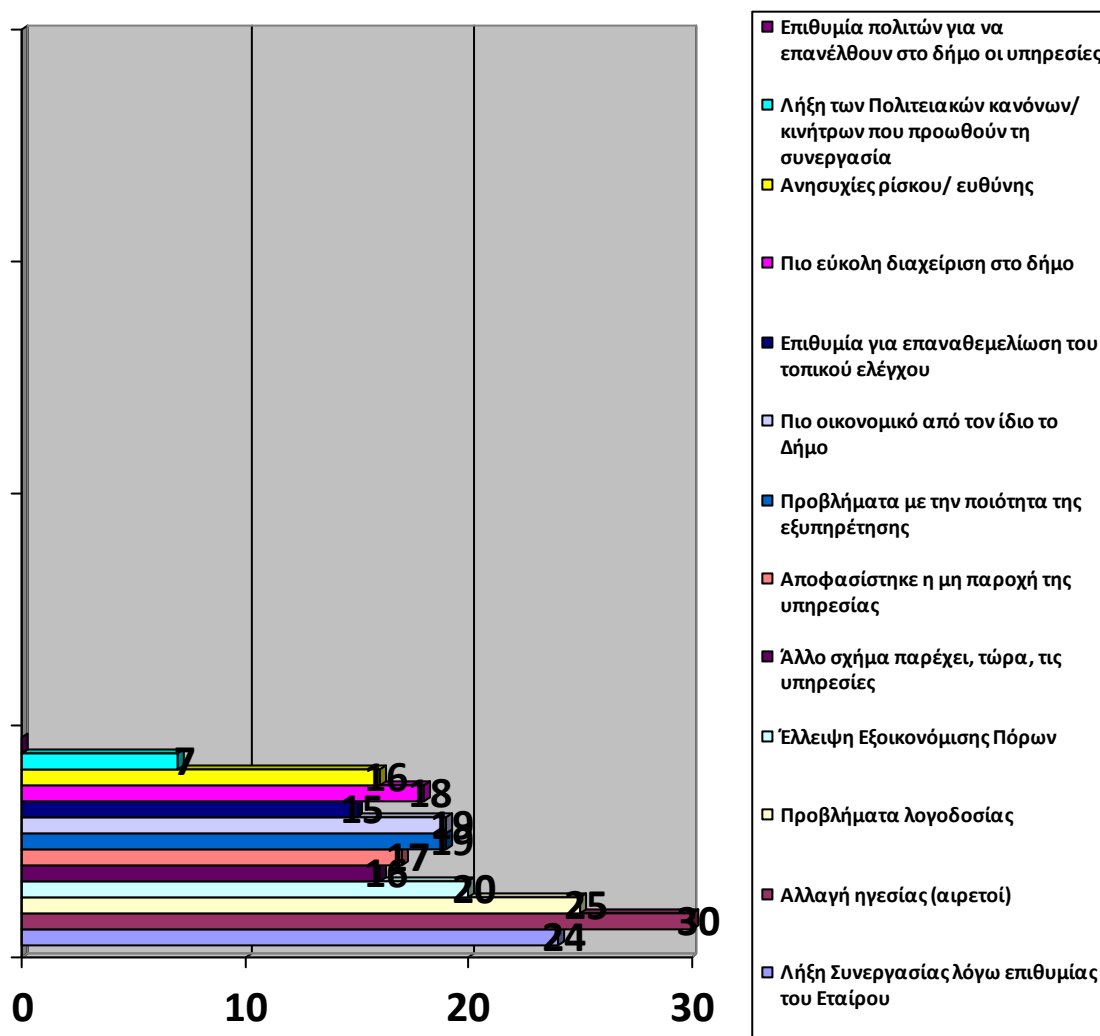
Αντικείμενο	% που οι Δήμοι βαθμολογούν ως σημαντικό
Ανησυχίες Ευθύνης/ Ρίσκου (Αρ. Συμμετεχόντων= 771)	85%
Ανησυχίες Λογοδοσίας αναφορικά με τις Κοινές Συμφωνίες (Αρ. Συμμετεχόντων= 764)	85%
Πολιτειακοί Κανόνες/ Νομικές οδηγίες (Αρ. Συμμετεχόντων= 754)	83%
Τοπικός Έλεγχος/ Κοινοτική ταυτότητα (Αρ. Συμμετεχόντων= 770)	81%
Απώλεια ευελιξίας στις επιλογές παροχών (Αρ. Συμμετεχόντων= 760)	76%
Απώλεια Θέσεων Εργασίας/ Επίπτωση στην τοπική Εργασία (Αρ. Συμμετεχόντων= 762)	70%
Αντίθεση Αιρετών/ πολιτική (Αρ. Συμμετεχόντων= 773)	66%
Περιοριστικές Εργατικές Συμφωνίες/ Συνδικατοποίηση (Αρ. Συμμετεχόντων= 769)	65%
Αντιπαραθέσεις Προσωπικότητας (Αρ. Συμμετεχόντων= 768)	55%

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Ρωτήσαμε επίσης τους συμμετέχοντες και γιατί οι συμφωνίες της από κοινού παροχής υπηρεσιών σταματούν. Από τους δήμους που ανέφεραν ότι σταμάτησαν μια συνεργασία από κοινού παροχής υπηρεσιών τα τελευταία πέντε χρόνια η νούμερο ένα αιτία ήταν η αλλαγή ηγεσίας. (Βλέπε το γράφημα 3 όπου καταγράφονται οι συχνότητες σε αριθμούς και όχι ποσοστά, λόγω του μικρού αριθμού ανταπόκρισης). Η δεύτερη αιτία έχει να κάνει με προβλήματα λογοδοσίας. Η τρίτη πιο συχνή αιτία έχει να κάνει με τη βούληση του εταίρου να τερματίσει τη συνεργασία. Θέματα διοίκησης και αποτελεσματικότητας (λογοδοσία, έλλειψη εξοικονόμησης πόρων, οικονομικότερη δράση από τον ίδιο τον δήμο, προβλήματα με την ποιότητα της υπηρεσίας) ήταν, επίσης, σημαντικοί παράγοντες που οδήγησαν στην υπαναχώρηση από τις συμφωνίες από κοινού παροχής υπηρεσιών. Αυτό δεν εκπλήσσει, αφού αυτοί είναι, επίσης, και οι πρώτοι παράγοντες που επισημάνθηκαν στη διαχείριση των θεμάτων και των εμποδίων, που προβλήθηκαν από τους αξιωματούχους. Αν και η επιθυμία επανάκτησης ελέγχου από την τοπική αρχή καταγράφηκε από 15 συμμετέχοντες, δεν αναφέρθηκε από κανένα Δήμο επιδίωξη των πολιτών για μεταφορά των υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση και πάλι.

8 BOCES, Board of Cooperative Educational Services

Σχεδιάγραμμα 3: Αιτίες για λύση των από κοινού παροχής υπηρεσιών συμφωνιών



Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης
Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013,
Σύνολο Συμμετεχόντων= 99, επιτρέπονται πολλαπλές
απαντήσεις

Τα συμπεράσματα από την από κοινού παροχή υπηρεσιών.

Η από κοινού παροχή υπηρεσιών επιτρέπει στους ΟΤΑ να πετύχουν οικονομίες κλίμακας και εξοικονόμηση πόρων. Πέρα από αυτό, μπορούν να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών και τον συντονισμό σε περιφερειακό επίπεδο. Ανάμεσα στις 29 υπηρεσίες που μετρήθηκαν, οι δήμοι ανέφεραν κατά μέσο όρο ότι εξοικονόμησαν πόρους (56%), βελτίωσαν την ποιότητα των παρεχομέ-

νων υπηρεσιών (50%) και βελτίωσαν τον συντονισμό των υπηρεσιών που συνδέονται με διασταυρούμενες αρμοδιότητες (35%). (Βλέπε Πίνακα 11). Αυτοί οι τρεις δείκτες αποτελεσμάτων δεν διαφέρουν σημαντικά για κάθε κατηγορία υπηρεσιών: Δημόσια Έργα & Μεταφορές, Ψυχαγωγία & Κοινωνικές Υπηρεσίες, Δημόσια Ασφάλεια και Οικονομική Ανάπτυξη & Χωροταξικός Σχεδιασμός. Αυτό που μας προκαλεί έκπληξη είναι η κατηγορία Διοικητικές/ Υποστηρικτικές υπηρεσίες. Σε

αυτή την κατηγορία, το 70% των δήμων ανέφεραν ότι πέτυχαν εξοικονόμηση πόρων από την κοινή παροχή υπηρεσιών. Αυτό είναι πολύ πάνω από τον συνολικό μέσο όρο (56%) και υποδηλώνει ότι τα περιθώρια για οικονομίες κλίμακας στις διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες αποτελούν υποσχόμενο πεδίο για την εξάπλωση της από κοινού παροχής υπηρεσιών. Ωστόσο, μόνο το 39% των δήμων ανέφερε τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και το 25% ανέφερε βελτίωση του συντονισμού των υπηρεσιών που συνδέονται με διασταυρούμενες αρμοδιότητες στις διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες. Ποιότητα και συντονισμός είναι αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν πιο συχνά σε μεγαλύτερο βαθμό στις άλλες κατηγορίες υπηρεσιών.

Πίνακας 11: Συμπεράσματα της από κοινού παροχής υπηρεσιών κατά υπηρεσία

Υπηρεσία	Εξοικονόμηση	Βελτίωση ποιότητας υπηρεσίας	Βελτίωση Διασταυρούμενης Υπηρεσίας
Όλες οι Υπηρεσίες	56%	50%	35%
Δημόσια Έργα & Μεταφορές	53%	56%	39%
Διοικητικές/Υποστηρικτικές Υπηρεσίες	70%	39%	25%
Τομέας Ψυχαγωγίας και Κοινωνικών Υπηρεσιών	44%	59%	38%
Δημόσια Ασφάλεια	48%	54%	38%
Οικονομική Ανάπτυξη και Χωροταξικός Σχεδιασμός	51%	52%	46%

Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης
Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013,
Σύνολο Συμμετεχόντων: 946

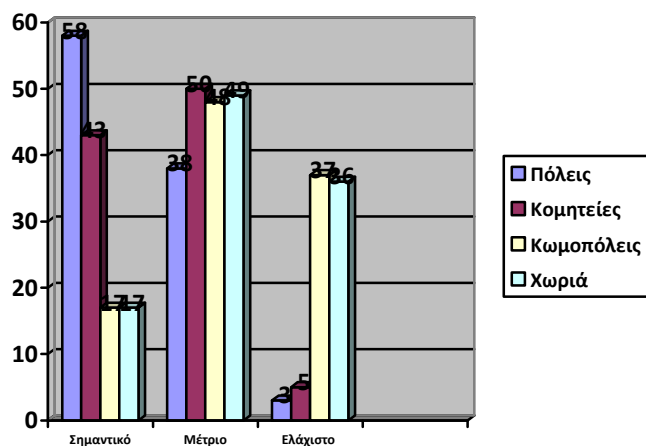
Δημοσιονομικός κίνδυνος

Οι δήμοι της πολιτείας της Νέας Υόρκης αντιμετωπίζουν σημαντικό δημοσιονομικό κίνδυνο. Οι περιορισμοί στις φορολογικές αυξήσεις, οι περικοπές στην κρατική χρηματοδότηση και το αυξανόμενο κόστος για συντάξεις πιέζουν τους

ΟΤΑ στη λήψη δύσκολων αποφάσεων. Η τελευταία ενότητα της έρευνας διερευνά τον δημοσιονομικό κίνδυνο και την απόκριση των ΟΤΑ. Αρχικά, σε σχέση με το μέγεθος του δημοσιονομικού κινδύνου, το Γράφημα 4 δείχνει ότι οι πόλεις και οι κομητείες είναι πιο πιθανό να αναφέρουν έντονο πρόβλημα δημοσιονομικού κινδύνου από τις κωμοπόλεις ή τα χωριά. Ως προμηθευτές σημαντικών υπηρεσιών και συχνά αντιμετωπίζοντας μειώσεις στην αξία της ακίνητης περιουσίας, σχεδόν το 60% των πόλεων αναφέρει σημαντικό δημοσιονομικό κίνδυνο. Οι κομητείες, που επίσης παρέχουν αρκετές υπηρεσίες, αλλά έχουν γεωγραφικά πιο διευρυμένη φορολογική βάση, είναι μοιρασμένες, αναφέροντας είτε σημαντικό είτε ήπιο δημοσιονομικό κίνδυνο. Τα χωριά και οι κωμοπόλεις που παρέχουν τις λιγότερες υπηρεσίες, αναφέρουν τον μικρότερο κίνδυνο, παρόλο που σχεδόν τα δύο τρίτα υποστηρίζουν ότι η επιβάρυνση είναι το λιγότερο ήπια.

Μία πλειοψηφία των ΟΤΑ αναφέρει ότι ο νομοθετικός περιορισμός των αυξήσεων στη φορολογία συνιστά από μέτριο έως σημαντικό παράγοντα ενίσχυσης του δημοσιονομικού κινδύνου. (Βλέπε Γράφημα 5). Αυτό είναι ιδιαίτερα αληθές για τις πόλεις και τις κομητείες, όπου πιθανότατα έχουν ήδη φτάσει στο όριο της φορολογικής τους ευχέρειας. Το εννήντα τοις εκατό των κομητειών και το 80 τοις εκατό των πόλεων ανέφεραν ότι η θεσμοθέτηση ανώτατου ορίου φορολογίας δημιουργεί ένα σημαντικό ή μέτριο παράγοντα του δημοσιονομικού κινδύνου. Οι κωμοπόλεις και τα χωριά ανέφεραν ελάχιστα λιγότερα από μία επίπτωση από το θεσμοθετημένο φορολογικό όριο.

Γράφημα 4- Δημοσιονομικός Κίνδυνος που αντιμετωπίζουν οι δήμοι



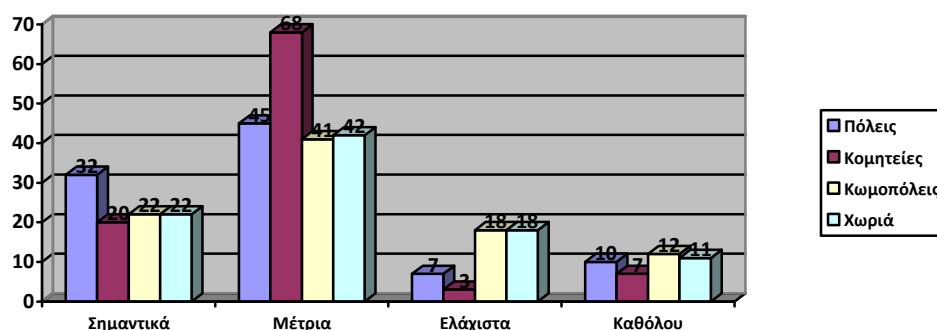
Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της
Νέας Υόρκης

Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων: 946

Οι αξιωματούχοι των ΟΤΑ είναι πολύ πραγματιστές όταν πρόκειται να αμβλύνουν τον δημοσιονομικό κίνδυνο. Όταν η ρευστότητα γίνεται μικρή, η πιο κοινή πορεία παρέμβασης για τους δήμους είναι η αύξηση στο αντίτιμο που εισπράττουν για υπηρεσίες που παρέχουν (41%). (Βλέπε Γράφημα 6). Η από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι η δεύτερη σε συχνότητα προσέγγιση αντιμετώπισης του δημοσιονομικού κινδύνου- διπλάσιο πιο δημοφιλές ποσοστό από αυτό της ενοποίησης με άλλον ΟΤΑ (18%). Μόλις πάνω από το ένα τρίτο των συμμετεχόντων έχουν μειώσει το προσωπικό προκειμένου να εξοικονομήσουν πόρους, ενώ η ενσωμάτωση τμημά-

των/διευθύνσεων επιλέγεται στο μισό αυτού του ποσοστού. Ο περιορισμός των υπηρεσιών (22%) και η παύση παροχής αυτών (10%) αποτελούν επιλογές που οι δήμοι προσπαθούν να αποφύγουν. Μία μικρή ομάδα δήμων επιχειρούν να βρουν τρόπους να παρέχουν υπηρεσίες αξιοποιώντας εθελοντές. Η πτώχευση, προς το παρόν, εξετάζεται από ένα ποσοστό μικρότερο από 1% των συμμετεχόντων. Αν και η πτώχευση δήμων αποτελεί συχνά θέμα του δημοφιλούς τύπου, η προσέγγιση παραμένει ως έσχατη λύση, που οι Δήμοι της Πολιτείας της Νέας Υόρκης προσπαθούν να αποφύγουν, υιοθετώντας άλλες μεταρρυθμίσεις.

Γράφημα 5- Επιρροή θεσμοθετημένου φορολογικού ορίου στον δημοσιονομικό κίνδυνο



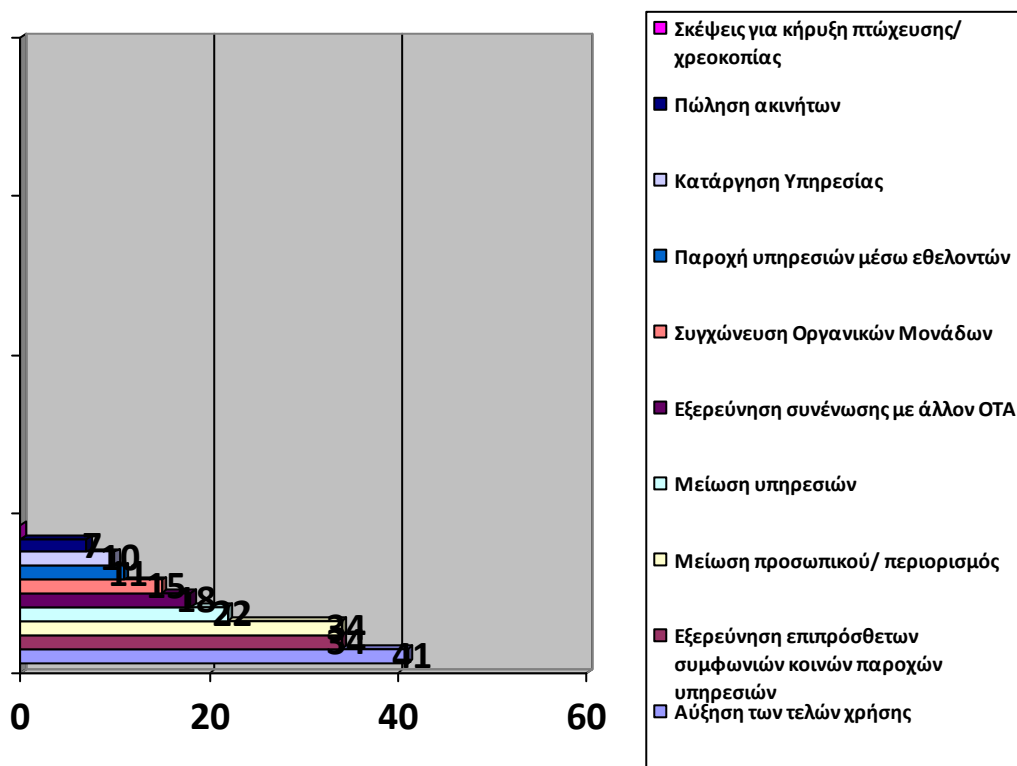
Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013

Συμπέρασμα

Τα στελέχη των ΟΤΑ υιοθετούν πρακτικές προσεγγίσεις για να αντιμετωπίσουν τον δημοσιονομικό κίνδυνο. Η από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι μια παλιά μεταρρύθμιση- μία μεταρρύθμιση που οι δήμοι της Πολιτείας της Νέας Υόρκης χρησιμοποιούν εδώ και δεκαετίες. Σήμερα, οι τοπικές ηγεσίες διευρύνουν τις κατηγορίες των δημόσιων υπηρεσιών που μπορούν να ενταχθούν στις συνεργασίες, ιδιαίτερα στις διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως και στην οικονομική ανάπτυξη και τον χωροταξικό σχεδιασμό. Η διεύρυνση αυτή είναι ενδεικτική της επιθυμίας των τοπικών ηγετών της Νέας Υόρκης για μεταρρυθμίσεις.

Τα εμπόδια στην από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι πρωταρχικά θεσμικά και διαχειριστικά. Οι τοπικές ηγεσίες στη Νέα Υόρκη είναι διατεθειμένες να μειώσουν το κόστος ενώ βελτιώνουν την ποιότητα των υπηρεσιών και τον συντονισμό των διασταυρούμενων αρμοδιοτήτων. Ενώ υπάρχει πίεση για να αποφασιστούν συνενώσεις, λίγα αποτελέσματα έχει αυτή η πρακτική έως σήμερα και η έρευνα δεν υποστηρίζει τους ισχυρισμούς για μείωση του κόστους μέσω αυτής. Αντίθετα, η από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι ευρέως εφαρμοζόμενη και οδηγεί πραγματικά σε μείωση των δαπανών και βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Γράφημα 6- Αντιμετώπιση των ΟΤΑ στον δημοσιονομικό κίνδυνο



Πηγή: Πανεπιστήμιο Cornell, Πολιτεία της Νέας Υόρκης Έρευνα Παροχής Κοινών Δημοτικών Υπηρεσιών, 2013, Σύνολο Συμμετεχόντων: 800

Οι Δήμοι σε όλη την περιφέρεια της Νέας Υόρκης έχουν συμβληθεί σε αυτή τη διακριτική μεταρρύθμιση, κυρίως μέσω μη τυπικών συμφωνιών και μνημονίων κατανόησης (MOU), προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι πολίτες τους απολαμβάνουν ποιοτικές υπηρεσίες με χαμηλότερα κόστη.

Η από κοινού παροχή υπηρεσιών είναι η μεταρρύθμιση που αποδίδει.

Η Διοικητική Δομή των ΗΠΑ: Η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Άρης Αλβανός
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

1. Κρατική ολοκλήρωση και τοπική αυτοκυβέρνηση

Η πορεία προς την κρατική εξέλιξη και ολοκλήρωση καθώς και οι ειδικότερες ιστορικές, κοινωνικές και αξιακές συνισταμένες, που προσδιορίζουν την κατεύθυνση της και επικαθορίζουν τόσο την μορφή της εσωτερικής οργάνωσης όσο και τους μετέπειτα συσχετισμούς μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των θεσμών αυτοκυβέρνησης, διαφοροποιούνται σε σημαντικό βαθμό ειδικά στην περίπτωση των σύγχρονων δυτικών κρατών. Μελετώντας κανείς τις διαδικασίες συγκρότησης των εθνών κρατών στη δύση θα διαπιστώσει σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά τόσο τον τρόπο ανάδυσης και επιβολής της κεντρικής εξουσίας όσο και την διαμόρφωση της εθνικής συνείδησης ως παράγοντα εδαφικής και θεσμικής συνεκτικότητας.

Ο βαθμός συγκεντρωτισμού ενός κράτους, ήτοι ο συσχετισμός θεσμικής ισχύος μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών αρχών, συναρτάται άμεσα από τις ανωτέρω διεργασίες και μπορεί να εξηγηθεί σε ένα βαθμό από την κριτική αξιολόγηση τους. Ωστόσο όπως σημειώνει σχετικά ο Ives Meny πλείστοι άλλοι παράγοντες όπως ο βαθμός οικονομικής συσσώρευσης, οι όροι της κομματικής και συνδικαλιστικής λειτουργίας, το φορολογικό σύστημα κ.α, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο πεδίο της κατανομής των εξουσιών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης.

Ως εκ τούτου, μια παραδοσιακή ανάλυση της ενδο- και υπό-κρατικής θεσμικής αρχιτεκτονικής η οποία παραμένει μεθοδολογικά προσκολλημένη σε στερεότυπα και νομικές προσεγγίσεις (π.χ. η Γαλλία ως συγκεντρωτικό κράτος σε αντι-

Τόμος 1, Τεύχος 3, σελ: 93- 95

διαστολή με την Αγγλία ως υπόδειγμα αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης) αδυνατεί να εξηγήσει τις θεσμικές εξελίξεις, τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες κάθε συστήματος.

2. Η διοικητική δομή των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

Οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής διαμορφώθηκαν ως ένα ομόσπονδο κράτος μέσα από συντακτικές, αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα, διεργασίες (Συνέλευση της Φιλαδέλφειας) χωρίς βεβαίως μετέπειτα να αποφύγουν την βιαιότητα της διαδικασίας ομοσπονδοποίησης, με την οποία συνοδεύτηκαν αντίστοιχα εγχειρήματα στην ηπειρωτική Ευρώπη, όπως η Γερμανία και η Ιταλία. Η διατήρηση των δικαιωμάτων των πολιτειών αποτέλεσε βεβαίως το επίδικο του Αμερικανικού Εμφυλίου Πολέμου (1861-1865), ωστόσο η ήττα των υπερασπιστών της Συνομοσπονδίας δεν διαμόρφωσε ένα σύστημα διακυβέρνησης στο οποίο ο τοπικός λόγος δεν θα εξακολουθούσε μέχρι τις ημέρες μας να κατέχει σημαίνουσα βαρύτητα.

Η απουσία χωρικής και λειτουργικής δικαιοδοσίας του ομοσπονδιακού κράτους στο τοπικό επίπεδο σε συνδυασμό με τη φιλελεύθερη λογική εξισορρόπησης των εξουσιών μέσω τοπικών αντιβαρών, η οποία διαπερνά κάθετα και εγκάρσια το αμερικανικό σύστημα διακυβέρνησης, αποτυπώνει ακριβώς εκείνη την επιφυλακτικότητα απέναντι στην εξουσία της κεντρικής κυβέρνησης και την πρόθεση περιορισμού ή παρεμπόδισης ενδεχόμενης αυταρχικής άσκησης της. Οι ιδιαίτερες, διακριτές και ανεξάρτητες μεταξύ τους εξουσίες της κεντρικής κυβέρνησης και των πολιτειών συνηγορούν δυναμικά στον χαρακτηρισμό του αμερικανικού ομοσπονδιακού μοντέλου ως «κάθετου»

Ωστόσο θα αποτελούσε σοβαρό επιστημονικό σφάλμα να υποθέσει κανείς ότι πρακτικά ο αμερικανικός φεντεραλι-

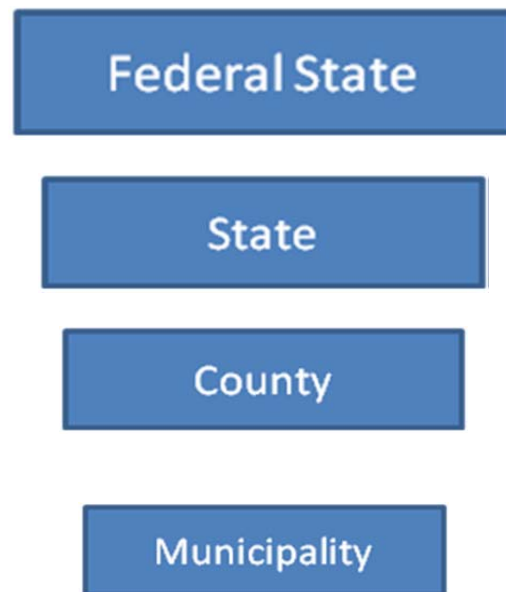
σμός λειτουργεί σύμφωνα με το υπόδειγμα μιας απόλυτης και καθετοποιημένης πολιτικο-διοικητικής λειτουργίας. Ακόμη και σε θεωρητικό άλλωστε επίπεδο είναι τουλάχιστον αμφισβητήσιμη η απόλυτη λειτουργική και χωρική διάκριση των νομοθετικών και εκτελεστικών λειτουργιών, δεδομένης της σημασίας που έχει το στάδιο της υλοποίησης, ακόμη και αν το επίπεδο που έχει την αρμοδιότητα εκτέλεσης δεν ταυτίζεται με εκείνο που νομοθετεί.

Πράγματι, οι ομοσπονδιακές, πολιτειακές και τοπικές αρχές των ΗΠΑ, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, υπακούουν στην αρχή του συντονισμού ενώ παράλληλα αποτελούν αλληλένδετα τμήματα ενός συστήματος αμοιβαίων ελέγχων (checks and balances), με αποτέλεσμα να είναι ορθότερο να μιλάμε για έναν φεντεραλισμό με συνεργατικά, συναινετικά και διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, χωρίς αρραγείς και αδιαπέραστες διαχωριστικές γραμμές.

Σε αυτή την ιδιόμορφη διεκυστίνδα μεταξύ της αποτελεσματικότητας που συνεπάγεται το μονοπώλιο της εξουσίας από ένα πρόσωπο ή θεσμό και της ελευθερίας που διαφυλάσσεται από τα τοπικά αντίβαρα, η θεσμική αρχιτεκτονική φαίνεται κατ' αρχήν να μεροληπτεί υπέρ της δεύτερης, με την σημαντική παρατήρηση ότι οι ομοσπονδιακοί θεσμοί υπερέχουν, στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων, των πόρων αλλά και της αφοσίωσης (allegiance) των αντιτιθέμενων δρώντων (ως εγγυητές ισότητας, σύγκλισης συμφερόντων και προστασίας) και ως εκ τούτου η ροπή προς το συγκεντρωτισμό θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εγγενής και αναπόδραστη. Έτσι παρά το γεγονός ότι οι αμερικανικές πολιτείες διαθέτουν ένα ευρύτατο πλέγμα αρμοδιοτήτων και εξουσιών, οι ανάγκες και οι απαιτήσεις που τίθενται από την εφαρμογή του δικαίου και την οικονομική λειτουργία περιορίζουν την ad hoc νομοθετική και εκτελεστική αυτονομία.

3. Η θεσμική αρχιτεκτονική της διοίκησης

Στο επίπεδο της θεσμικής αρχιτεκτονικής, η κατανομή των εξουσιών στις ΗΠΑ διαρθρώνεται σε 4 διοικητικά επίπεδα (Κράτος, Πολιτεία, Κομητεία και τοπική αρχή), μία διακυβερνητική δομή που απαντάται άλλωστε τόσο σε ομόσπονδα κράτη (Γερμανία) όσο και σε κράτη τα οποία έχουν τυποποιηθεί στη διεθνή βιβλιογραφία και το δημόσιο διάλογο ως άκρως συγκεντρωτικά (Γαλλία).



Συγκεκριμένα οι αμερικανικές πολιτείες (states) διαιρούνται σε 3.034 κομητείες (counties) και περίπου 84,511 δομές τοπικής αυτοδιοίκησης (townships και municipalities). Οι εν λόγω δομές, που βρίσκονται κάτω από το επίπεδο της κομητείας, συνιστούν διακριτούς οργανισμούς αυτοκυβέρνησης με χωρικό προσδιορισμό, εφάμιλλους με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη και δεν τελούν σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Αντίθετα, με την ελληνική και την ευρωπαϊκή εμπειρία η ύπαρξη των τοπικών αρχών στις ΗΠΑ δεν εγγράφεται στην ομοσπονδιακή συνταγματική τάξη. Οι αρμοδιότητες, οι εξουσίες τους και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας τους βρίσκεται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των πολιτειών και καθορίζεται στα αντίστοιχα πολιτειακά

συντάγματα. Επιμέρους πτυχές της δραστηριότητάς τους εξειδικεύονται και επικαιροποιούνται περεταίρω δια της τυπικής νομοθετικής διαδικασίας ή ακόμη και μέσω ad hoc διακανονισμών σε περιφερειακό επίπεδο.

Με τον γενικό όρο τοπικές αρχές περιγράφονται μια σειρά από αυτοδιοικητικές οντότητες όπως οι πόλεις (cities, και σε ορισμένες πολιτείες, townships) οι κωμοπόλεις (towns), οι σχολικές περιφέρειες (school districts) αλλά και οι ειδικές τοπικές αρχές (special purpose local governments). Σε ότι αφορά τις τελευταίες, η οργάνωση και δραστηριοποίηση ειδικευμένων διαμερισματικών διευθύνσεων και υπηρεσιών, ως δομή δημοτικής συνεργασίας, αποτελεί ένα ενδιαφέρον όσο και παραδοσιακό χαρακτηριστικό της αμερικανικής αυτοδιοίκησης.

Το δε γεγονός ότι αυτές οι οντότητες θεσμίζονται και δραστηριοποιούνται σε ένα χωρικό εύρος που δεν ταυτίζεται με την χωρική αρμοδιότητα μίας τοπικής συλλογικότητας ή την επιρροή του επικεφαλής της, αποτελεί έναν ακόμη πολύτιμο κρίκο στην αλυσίδα του εκτεταμένου συστήματος ελέγχων και ισορροπιών, στο οποίο αναφερθήκαμε παραπάνω.

Governments in the United States (not including insular areas)	
Type	Number
Federal	1
State	50
County	3,034
Municipal (city, town, village...)*	19,429
Township (in some states called Town)**	16,504
School district	13,506
Special purpose (utility, fire, police, library, etc.)	35,052
Total	87,576

Πίνακας 1 : Τα επίπεδα διοίκησης στις ΗΠΑ (πηγή: Unites States Sensus Bureau, 2012)

Θα πρέπει σε αυτό το σημείο να τονισθεί ότι η διάρθρωση της υποκρατικής διακυβέρνησης (sub-state

government) διαφοροποιείται μεταξύ των πολιτειών αλλά ακόμη και εντός των πολιτειών (π.χ αγροτικές ή υπεραστικές περιοχές) με αποτέλεσμα να μην είναι εφικτός ο προσδιορισμός ενός τυποποιημένου μοντέλου τοπικής αυτοκυβέρνησης που εφαρμόζεται σε όλες τις πολιτείες. Σε ορισμένες περιπτώσεις απουσιάζει το επίπεδο της τοπικής διακυβέρνησης που έπεται της κομητείας ενώ σε άλλες πολιτείες οι αρμοδιότητες της κομητείας και της τοπικής αρχής έχουν συνενωθεί και ασκούνται από μία οντότητα (municipal government)

Η υπερβολική κατάτμηση της τοπικής οργάνωσης σε ένα δαιδαλώδες πλέγμα διαφοροποιημένων, κατά περίπτωση, αυτοδιοικητικών οντοτήτων καθώς και η αναπόδραστη αλληλοεπικάλυψη/ αλληλοδιείσδυση αρμοδιοτήτων καθιστούν το αμερικανικό σύστημα της χωρικής διαίρεσης των αρμοδιοτήτων πολύπλοκο, κατακερματισμένο αλλά και ανεπίδεκτο συγκρίσεων, αναγωγών ή συζεύξεων με τους αντίστοιχους θεσμικούς διακανονισμούς σε άλλα κράτη, είτε ομόσπονδα είτε ενιαία (unitary). Ιδιαίτερες ωστόσο πλευρές του όπως η ύπαρξη αμφίδρομων διαδρομών ελέγχου και ισορροπιών, ο συναινετικός μηχανισμός πρόωθησης συναινέσεων και, σε ότι μας αφορά, το εκτεταμένο δίκτυο δομών υπερτοπικής συνεργασίας, αποτελούν de facto πεδία ιδιαίτερου επιστημονικού και διοικητικού ενδιαφέροντος.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Παραχώρηση Αιγιαλού και Παραλίας

ΣτΕ 3944/ 2015

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αίτηση ακύρωσης της υπ' αριθμ. 1038460/2439/Β0010/2009 κοινής Υπουργικής απόφασης για την απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας στους ΟΤΑ Α' Βαθμού. Η συλλήβδην παραχώρηση με την προσβαλλόμενη ΚΥΑ του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001.

2. Επειδή, με τις αιτήσεις αυτές, οι οποίες εισάγονται ενώπιον της επταμελούς συνθέσεως, μετά την έκδοση των 646 και 647/2015 παραπεμπτικών αποφάσεων, ζητείται η ακύρωση της 1038460/2439/Β0010/2009 κοινής απόφασης των Υφυπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας και Οικονομικών, με τίτλο «απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' Βαθμού» (Β' 792/29.4.2009).

3. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί, κοινές υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες παραχωρείται απευθείας και με αντάλλαγμα στους Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού το δικαίωμα της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι με αυτές παραχωρείται για ορισμένο χρονικό διάστημα και υπό καθοριζόμενους από τις ίδιες όρους και προϋποθέσεις, μέρος του συνόλου των αιγιαλών της Χώρας (ΣτΕ 853/2008, 3868/2008, 1788/2009, 943, 2643/2010 κ.ά.).

4. Επειδή, η προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση αντικαταστάθηκε αρχικά με τις Δ10Β1053970/ 1672ΕΞ2013/ 5.4.2013 και Δ10Β1075164/ 2439ΕΞ2013/ 2.5.2013 Κ.Υ.Α. και, ακολούθως, από την υπ' αριθμ. Δ10Β1027032ΕΞ2014/ 1033/ 13.2.2014 όμοια. Οι αιτούντες κατέθεσαν ιδιαίτερα δικόγραφα, κατ' άρθρο 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, με

τα οποία, ζητούν τη συνέχιση της δίκης, προβάλλοντας με αυτά τους ίδιους λόγους ακύρωσεως με τα αρχικά δικόγραφα. Υπό τα δεδομένα αυτά, προσβάλλεται παραδεκτως η τελευταία από τις μνημονευθείσες κοινή υπουργική απόφαση (ΣτΕ 800/2014, 2323/2013 κ.ά.), και οι κρινόμενες αιτήσεις πρέπει να συνεκδικασθούν λόγω της πρόδηλης συνάφειάς τους.

6. Επειδή, περαιτέρω, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 2320 και 2257/2014 και 4576/1977 Ολομ.), κατά την έννοια του άρθρου 199 περ. δ' του προϊσχύσαντος Κώδικα περί Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954, Α' 235), αλλά και του άρθρου 90 περ. ζ' του νεότερου και ήδη ισχύοντος Κώδικα Δικηγόρων (ν. 4194/2013, Α' 208), η προστασία του περιβάλλοντος (αναπόσπαστο στοιχείο του οποίου είναι, προδήλως, ο αιγιαλός και η παραλία) περιλαμβάνεται μεταξύ των ζητημάτων, για τα οποία αναγνωρίζεται στους δικηγορικούς συλλόγους το δικαίωμα άσκησης ενδίκων βοηθημάτων. Συνεπώς, ο αιτών, δικηγορικός σύλλογος Αθηνών, ζητεί την ακύρωση της προσβαλλόμενης Κ.Υ.Α. με έννομο συμφέρον. Εξ άλλου, η αιτούσα αστική εταιρεία, με καταστατικό σκοπό, μεταξύ άλλων, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ουσιώδη στοιχεία του οποίου αποτελούν ο αιγιαλός και η παραλία, ασκεί επίσης με έννομο συμφέρον τη δεύτερη από τις συνεκδικαζόμενες αιτήσεις.

7. Επειδή, οι κρινόμενες αιτήσεις που κατατέθηκαν στις 25.6.2009 και στις 26.6.2009 αντίστοιχα, ασκούνται εμπροθέσμως, δεδομένου ότι η αρχικώς προσβαλλόμενη κυα δημοσιεύθηκε στην ΕτΚ στις 29.4.2009 (πραγματική κυκλοφορία ΦΕΚ 30.4.2009).

8. Επειδή, όπως γίνεται παγίως δεκτό, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, έχουν αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενα αγαθά. Ουσιώδες μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει, κατά την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς, ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως,

εναρμονιζόμενο προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Το καθεστώς αυτό αποτελεί συνήθως αντικείμενο ειδικού νόμου, σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας (ΣτΕ 2713/2013, 4542/2009, 2506/ 2002, 3346/1999 κ.ά.). Εξάλλου, μέριμνα για την προστασία των ακτών λαμβάνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, με το πρωτόκολλο για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διεθνούς σύμβασης για την προστασία του θαλασσιού περιβάλλοντος και των παρακτιών περιοχών της Μεσογείου, δηλ. της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης, όπως έχει πλέον μετονομασθεί, (η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978, Α' 235, ενώ σε αυτήν έχουν προσχωρήσει και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δυνάμει της υπ' αριθμ. 77/585/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L240) και αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου (ΣτΕ 3977/2010, 2752/2013, απόφαση του ΔΕΚ της 7.10.2004 Επιτροπή κατά Γαλλίας C - 239/03, για την προστασία της λίμνης Berre). Στο πρωτόκολλο αυτό, το οποίο υπογράφηκε στη Μαδρίτη την 21.1.2008, με ισχύ από 4.3.2011, και στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε με την υπ' αριθμ. 2009/89/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζονται, μεταξύ άλλων, ως «ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών», η δυναμική διαδικασία με σκοπό την αειφόρο διαχείριση και χρήση των παράκτιων ζωνών, κατά την οποία λαμβάνονται ταυτόχρονα υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων και χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, ο θαλάσσιος προσανατολισμός ορισμένων δραστηριοτήτων και χρήσεων και ο αντίκτυπός τους στο θαλάσσιο και το χερσαίο τμήμα, ως στόχοι δε της διαχείρισης αυτής αναφέρονται στη διάταξη του άρθρου 5: α) η διευκόλυνση της αειφόρου ανάπτυξης των παράκτιων ζωνών μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού των δραστηριοτήτων, εξασφαλίζοντας ότι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη συνάδει με το περιβάλλον και τα τοπία, β) η διατήρηση των παράκτιων ζωνών προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών, γ) η εξασφάλιση της αειφόρου εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, ιδίως όσον αφορά τα ύδατα, δ) η διατήρηση της ακεραιότητας των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, καθώς και της γεωμορφολο-

γίας των παράκτιων ζωνών, ε) η αποτροπή ή/και μείωση των επιδράσεων των φυσικών κινδύνων και ειδικότερα της αλλαγής του κλίματος, που μπορούν να προκληθούν από φυσικές αιτίες ή ανθρωπογενείς δραστηριότητες, στ) η επίτευξη συνοχής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και μεταξύ όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τη χρήση των παράκτιων ζωνών. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 (Γενικές αρχές της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: Κατά την εφαρμογή του παρόντος πρωτοκόλλου, τα συμβαλλόμενα μέρη ακολουθούν τις εξής αρχές όσον αφορά την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών: α) ... β) όλα τα στοιχεία σχετικά με τα υδρολογικά, γεωμορφολογικά, κλιματολογικά, οικολογικά, κοινωνικοοικονομικά και πολιτιστικά συστήματα λαμβάνονται υπόψη με ολοκληρωμένο τρόπο, ώστε να μην σημειώνεται υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των παράκτιων ζωνών και να προλαμβάνονται οι αρνητικές επιπτώσεις λόγω φυσικών καταστροφών και ανάπτυξης. γ) κατά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών εφαρμόζεται προσέγγιση βασιζόμενη στα οικοσυστήματα, ώστε να εξασφαλίζεται η αειφόρος ανάπτυξή τους. δ) διασφαλίζεται η κατάλληλη διακυβέρνηση, η οποία επιτρέπει στους τοπικούς πληθυσμούς και τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών που αφορά η εξέλιξη των παράκτιων ζωνών επαρκή και έγκαιρη συμμετοχή τους σε μια διαφανή διαδικασία λήψης αποφάσεων. ε) ... ι) αποτρέπονται οι ζημιές στο παράκτιο περιβάλλον και, εφόσον προκληθούν, λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης. Στο άρθρο 9 (οικονομικές δραστηριότητες) προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη: «α) αποδίδουν δέουσα προσοχή στις οικονομικές δραστηριότητες που απαιτούν την άμεση εγγύτητα με τη θάλασσα, β) εξασφαλίζουν ότι στις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες ελαχιστοποιείται η χρήση των φυσικών πόρων και λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών, γ) εξασφαλίζουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων και περιβαλλοντικά ορθή διαχείριση των αποβλήτων, δ) διασφαλίζουν ότι η παράκτια και η θαλάσσια οικονομία είναι προσαρμοσμένες στην ευπαθή φύση των παράκτιων ζωνών και ότι οι πόροι της θάλασσας προστατεύονται από τη ρύπανση». Στο άρθρο 11 (τοπία): «1. Τα συμβαλλόμενα μέρη, αναγνωρίζοντας την ειδική αισθητική, φυσική και πολιτιστική αξία των παράκτιων

τοπίων, ανεξαρτήτως της ταξινόμησής τους ως προστατευόμενων ζωνών, θεσπίζουν μέτρα για να εξασφαλίσουν την προστασία των παράκτιων τοπίων μέσω νομοθετικών πράξεων, σχεδιασμού και διαχείρισης. 2. ...». Τέλος, στο άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου (Χωροταξική Πολιτική), προβλέπεται ότι: «1. Με σκοπό την προώθηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, τη μείωση των οικονομικών πιέσεων, τη διατήρηση ανοικτών περιοχών και τη διευκόλυνση της δημόσιας πρόσβασης στη θάλασσα και κατά μήκος της ακτής, τα συμβαλλόμενα μέρη θεσπίζουν κατάλληλα χωροταξικά μέσα και μέτρα, συμπεριλαμβανόμενης της διαδικασίας του χωροταξικού σχεδιασμού. 2. Για το σκοπό αυτό, και προκειμένου να διασφαλιστεί η αιεφόρος διαχείριση της δημόσιας και ιδιωτικής γης των παράκτιων περιοχών, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν μεταξύ άλλων να θεσπίσουν μηχανισμούς για την αγορά, την εκχώρηση, τη δωρεά ή τη μεταφορά εδαφών στο δημόσιο και να επιβάλουν δουλείες στις ιδιοκτησίες».

9. Επειδή, εξάλλου, τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 967 του Αστικού Κώδικα, 1 και 5 του αν. ν. 2344/1940 (Α' 154) και 2 του ν. 2971/2001 (Α' 285), περιλαμβάνονται ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Με το δε άρθρο 970 του Αστικού Κώδικα τίθεται βασικός κανόνας του δημοσίου δικαίου κατά τον οποίο η, επί τη βάση των κατ' ιδίαν διατάξεων, παραχώρηση από την διοικητική αρχή σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιαίτερων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, είναι νόμιμη μόνον εάν και εφ' όσον, και μετά την παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή τουλάχιστον να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό του πράγματος κοινή χρήση αυτού (ΣτΕ Ολομ. 394/ 1963, 1377/1971, 2799/1972, 61/1974, 1467/1990, 891-895/2008, ΣτΕ 2696/1980, 2188/1982, 4807/1984, 386/1989, 1708/1995, 2685/2010, 2793/2012). Ο κανόνας αυτός, του κατ' αρχήν επιτρεπτού της παραχωρήσεως ιδιαίτερων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα υπό την προϋπόθεση όμως ότι εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση του πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του, επαναλαμβάνεται, προκειμένου περί του αιγιαλού και της παραλίας, και στη σχετική ειδική διοικητική νομοθεσία (ν. 2971/2001, άρθρα 2, 13, 14 και 15 παρ. 3, τα οποία παρα-

τίθενται σε επόμενες σκέψεις). Ειδικότερα, στο μεν άρθρο 13 του ν. 2971/2001 προβλέπεται η παραχώρηση της «απλής χρήσης» του αιγιαλού, εκείνης δηλαδή της χρήσεως από την οποία «δεν παραβιάζεται ο προορισμός [του αιγιαλού και της παραλίας] ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους» (παρ. 1), στο δε άρθρο 15 παρ. 3 ρητώς ορίζεται ότι η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας με την παραχώρηση και την εκτέλεση έργων, κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 13 και 14 του νόμου, «πρέπει να εξασφαλίζει και να μην εμποδίζει την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στην παραλία και αιγιαλό, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας».

10. Επειδή, με τον α.ν. 2344/1940, «περί αιγιαλού και παραλίας» (Α' 154), τα θέματα προστασίας και αξιοποίησης του αιγιαλού και της παραλίας αποσυνδέθηκαν από τα αντίστοιχα των δημοσίων κτημάτων, όπου είχαν αρχικά ενταχθεί με το π.δ/γμα 11/12.11.1929 «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», και τους αν. ν. 1539 και 1540/1938 (Α' 488), υπό τις τότε κρατούσες αντιλήψεις, και αποτέλεσαν αντικείμενο αυτοτελούς ρύθμισης. Στο άρθρο 1 του εν λόγω α.ν. ορίστηκε ότι «[ο] αιγιαλός, ήτοι η περιτοχούσα την θάλασσαν χερσαία ζώνη, η βρεχομένη από τας μεγίστας πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, είναι κτήμα κοινόχρηστον, ανήκει ως τοιούτον εις το Δημόσιον και προστατεύεται και διαχειρίζεται υπ' αυτού». Το πλαίσιο προστασίας του αιγιαλού και της παραλίας συμπληρώθηκε, όπως αναφέρθηκε ήδη, από τον Αστικό Κώδικα (ο οποίος - τέθηκε σε ισχύ την 23.2.1946) και, συγκεκριμένα, από τα άρθρα 966 - 968 ΑΚ. Παράλληλα, στο άρθρο 970 ΑΚ προβλέπεται η δυνατότητα απόκτησης, ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων, με παραχώρηση της αρχής και υπό τους όρους του νόμου, εφόσον με αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Μεταγενεστέρως, με το άρθρο 49 παρ. 3 του ν. 1416/1984 (Α' 18) ορίστηκε, για πρώτη φορά, ότι «με απόφαση του νομάρχη, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, κοινόχρηστοι χώροι που ανήκουν στο δημόσιο μπορεί να παραχωρούνται κατά χρήση, χωρίς να μεταβάλλεται ο χαρακτήρας τους ως κοινοχρήστων, σε δήμους και κοινότητες, στην περιφέρεια των οποίων βρίσκονται». Ο αν. ν. 2344/ 1940 αντικαταστά-

θηκε, τελικώς, με το ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α' 285). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, τη θέσπισή του επέβαλε η ανάγκη «... να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο και ολοκληρωμένο πλαίσιο που θα ορίζει τους κανόνες και την πολιτική που πρέπει να ακολουθείται και να διέπει τις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες στον παράκτιο χώρο, ώστε τον αιγιαλό μαζί με την παραλία και την ευρύτερη ζώνη των ακτών να τον απολαμβάνει το κοινωνικό σύνολο χωρίς να τον καταστρέφει και, το βασικότερο, κάθε γενιά να τον κληροδοτεί στην επόμενη χωρίς να του έχει μειώσει τις δυνατότητες και τον προορισμό του». Στο άρθρο 2 του ν. 2971/2001 ορίζονται τα εξής: «1. Ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. 2. Η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών είναι ευθύνη του Κράτους. 3. Ο κύριος προορισμός των ζωνών αυτών είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές. Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση της παραγράφου 1 του άρθρου 13, καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. 4. Στον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη και την παρόχθια ζώνη δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευασμάτων, παρά μόνο για την επιδίωξη των σκοπών, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο. 5. ...». Περαιτέρω, και σε σχέση με το ζήτημα της παραχώρησης της απλής χρήσης του αιγιαλού, στο άρθρο 13 του ίδιου νόμου ορίζονται τα εξής: «1. Απλή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας είναι κάθε χρήση, εφόσον από αυτή δεν παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους. 2. Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, έναντι ανταλλάγματος κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων, πλην του αιγιαλού και παραλίας κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων, προστατευόμενων περιοχών, ευπαθών οικοσυστημάτων και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και πολιτιστικού ενδιαφέροντος, τη διαχείριση των οποίων έχει η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού. Σε Ο.Τ.Α., φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης Λιμένων, οργανισμούς κοινής ωφέλειας

και Ν.Π.Δ.Δ. η παραχώρηση δύναται να γίνει και απευθείας με ή χωρίς αντάλλαγμα. Σε ιδιωτικό φορέα διαχείρισης η παραχώρηση γίνεται πάντοτε με αντάλλαγμα. 3. Είναι δυνατή η παραχώρηση, με τη διαδικασία και τους όρους του πρώτου εδαφίου της προηγούμενης παραγράφου, της απλής χρήσης αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων, που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλάσσιων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχηλάτου αναψυκτηρίου κ.λπ.). Αν παραχωρηθεί η χρήση αιγιαλού για την εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών, η έκταση αιγιαλού κάθε παραχώρησης δεν δύναται να υπερβαίνει τα πεντακόσια (500) τετραγωνικά μέτρα. Εάν στον ίδιο αιγιαλό υπάρχουν περισσότερες παραχωρήσεις για την εκμίσθωση ομπρελών και καθισμάτων, πρέπει μεταξύ των διάφορων χώρων του αιγιαλού που έχουν παραχωρηθεί να υφίσταται ενδιάμεση απόσταση ελεύθερης ζώνης τουλάχιστον εκατό (100) μέτρων μήκους. ... 5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση με ή χωρίς αντάλλαγμα της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας σε δήμους και κοινότητες για την άσκηση των δραστηριοτήτων της παραγράφου 2. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια». Περαιτέρω, στο άρθρο 15 (με τίτλο «Γενικές ρυθμίσεις για τις παραχωρήσεις») ορίζονται τα εξής: «1. Οι παραχωρήσεις αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης υπόκεινται πάντοτε σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, συγκοινωνιακούς, δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. 2. Στις πράξεις παραχώρησης μπορούν να τίθενται οποιοδήποτε όροι ή περιορισμοί, ιδίως για λόγους ασφάλειας, δημόσιας ανάγκης ή εθνικής άμυνας, προστασίας αρχαίων, όπως όροι για κατασκευή κεκλιμένων επιπέδων ή άλλων έργων προς εξυπηρέτηση αναγκών των ενόπλων δυνάμεων. 3. Η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας με την παραχώρηση ... πρέπει να εξασφαλίζει και να μην εμποδίζει την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στην παραλία και αιγιαλό, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας. 4. Απαγορεύεται η παραχώρηση της αποκλειστικής

χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή προστασίας αρχαίων. 5. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 6 του άρθρου 14 και άλλων ειδικών διατάξεων ο παραχωρησιούχος δεν επιτρέπεται να μεταβιβάσει ολικά ή μερικά το δικαίωμά του σε άλλον ή να συνάψει οποιαδήποτε σχέση γι' αυτό, με ή χωρίς αντάλλαγμα, που να αφορά την έκταση, που παραχωρήθηκε ή τις εγκαταστάσεις και γενικά τα έργα πάνω σε αυτή, χωρίς έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, σε περίπτωση δε που ο παραχωρησιούχος είναι Ο.Τ.Α. και του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η απαγόρευση αυτή δεν καταλαμβάνει τη μεταβίβαση δικαιώματος Ο.Τ.Α. σε αμιγή επιχείρηση του ίδιου Ο.Τ.Α. Η παράβαση της διάταξης του προηγούμενου εδαφίου συνεπάγεται αυτοδικαίως την ανάκληση της παραχώρησης. Για την αυτοδίκαιη αυτή έκπτωση από την παραχώρηση εκδίδεται διαπιστωτική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία κοινοποιείται στον παραχωρησιούχο. ... 6. Η πράξη παραχώρησης δεν υποκαθιστά τις τυχόν απαιτούμενες από άλλες διατάξεις (πολεοδομικές κ.λπ.) άδειες». Με το άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 3207/ 2003 (Α' 302) η παράγραφος 2 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001 αντικαταστάθηκε ως εξής: «Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έναντι ανταλλάγματος, κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων. Σε ό,τι αφορά αιγιαλό και παραλία που περιβάλλει ή εντός του οποίου βρίσκονται αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και ιστορικοί τόποι, απαραίτητη προϋπόθεση για την παραχώρηση της απλής χρήσης του αποτελεί η σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Πολιτισμού». Εξάλλου, στη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 5 του ν. 3937/2011 (Α' 60) για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, προβλέπεται ότι στην κρίσιμη παράκτια ζώνη της χώρας, όπως αυτή οριοθετείται με τα προεδρικά διατάγματα της παρ. 8 του άρθρου 20 του ίδιου νόμου, και στην οποία περιλαμβάνονται «κατ' ελάχιστο ο αιγιαλός και η παραλία» επιτρέπονται μόνο ήπιες και χαμηλής έντασης χρήσεις, οι οποίες δεν θίγουν το φυσικό ανάγλυφο και δεν προκαλούν οικολογική επιβάρυνση, με την επιφύλαξη των έργων της παρ. 1 του αρ. 14 του ν. 2971/2001.

11. Επειδή, κατ' επίκληση των ανωτέρω διατάξεων των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 1047427/4612/Β0010/ 3.6.2002 κοινή από-

φαση (Κ.Υ.Α.) των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, με τίτλο «Απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, η οποία τροποποιήθηκε με την 1062927/5803/Β0010/ 20.12.2004 κοινή υπουργική απόφαση, η ισχύς της δε παρατάθηκε διαδοχικά με κοινές υπουργικές αποφάσεις έως τον Μάρτιο 2009. Δικαιολογητικός λόγος των παρατάσεων υπήρξε, κάθε φορά, η «... αναγκαιότητα της άμεσης αντιμετώπισης των προβλημάτων διαχείρισης των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού και παραλίας», καθώς και η «οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού, μέχρι την οριστική ρύθμιση του θέματος, βάσει νέου νομοθετικού πλαισίου, που θα διέπει τις παραχωρήσεις απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας προς τους Ο.Τ.Α.». Ωστόσο, με την απόφαση 853/2008 του Δικαστηρίου κρίθηκε ότι η υπ' αριθμ. 1047427/4612/Β0010/ 3.6.2002 Κ.Υ.Α. και οι παρατείνουσες την ισχύ της όμοιες είναι ανυπόστατες, δεδομένου ότι επρόκειτο για πράξεις κανονιστικές, εφόσον με αυτές παραχωρείτο για ορισμένο χρονικό διάστημα και υπό καθοριζόμενους από τις ίδιες όρους και προϋποθέσεις, μέρος του συνόλου των αιγιαλών της Χώρας. Ακολούθως, δημοσιεύθηκε η ήδη προσβαλλόμενη υπ' αριθμ. 1038460/2439/Β0010/25.4.2009 Κ.Υ.Α., με την οποία θεσπίστηκε νέο πλαίσιο για τη ρύθμιση των ζητημάτων παραχώρησης του δικαιώματος απλής χρήσης. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 της αρχικώς προσβαλλόμενης με την κρινόμενη αίτηση κ.υ.α. ορίζεται ότι αντικείμενό της είναι η απευθείας και με αντάλλαγμα παραχώρηση στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. του δικαιώματος της απλής χρήσης όχι μόνο των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού και της παραλίας, αλλά και της όχθης και της παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας. Επίσης, ορίζεται ότι το εν λόγω δικαίωμα δύναται να μεταβιβασθεί από τους Ο.Τ.Α. σε δικές τους αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 277 του π.δ/τος 410/1995, ή σε δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρίες του άρθρου 266 του ν. 3463/2006, που έχουν συσταθεί από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το άρθρο 2, «η απευθείας παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' Βαθμού γίνεται για την άσκηση δραστηριοτήτων που

εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλασσίων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχήλατου αναψυκτηρίου κ.λπ.), η τυχόν δε άσκηση άλλης δραστηριότητας εκτός των ορίων της παραχώρησης επισύρει τις συνέπειες του άρθρου 13 της παρούσας». Επιπλέον, στο άρθρο 3 ορίζεται ως ημερομηνία λήξης της παραχώρησης η 31.12.2012 (ήδη, μέχρι 31.12.2014), ενώ στο άρθρο 4 θεσπίζονται οι «αρνητικές προϋποθέσεις» παραχώρησης της απλής χρήσης, δηλ. οι εξαιρέσεις από την παραχώρηση. Στο άρθρο 7 απαριθμούνται οι υποχρεώσεις των ΟΤΑ κατά τη διάρκεια της παραχώρησης, ορίζεται δε, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση διαπίστωσης καταπατήσεων ή αυθαίρετων επεμβάσεων στους κοινόχρηστους χώρους, οι Δήμοι (δια των αρμοδίων οργάνων τους) υποχρεούνται να ενημερώνουν άμεσα τις κατά τόπους αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες, προκειμένου αυτές να προβαίνουν στη λήψη των αναγκαίων μέτρων προστασίας. Περαιτέρω, με το άρθρο 8 εγκρίνεται εκ των προτέρων κάθε περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης που πρόκειται να λάβει χώρα υπό το κράτος ισχύος της προβαλλόμενης Κ.Υ.Α. Η μεταβίβαση αυτή χωρεί με τη σύναψη μισθωτικής σχέσης και μόνο για τους σκοπούς του άρθρου 2 της Κ.Υ.Α. Οι προϋποθέσεις της περαιτέρω μεταβίβασης προβλέπονται στο άρθρο 9. Ακολούθως, στο άρθρο 10 ρυθμίζονται περαιτέρω ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία και τους όρους μεταβίβασης του δικαιώματος απλής χρήσης σε τρίτους και στο άρθρο 11 καθορίζονται οι πρόσθετοι όροι και προϋποθέσεις για την εκμετάλλευση καντινών. Τέλος, στο άρθρο 12 ορίζεται ότι «το Δημόσιο, ως κύριος και διαχειριστής των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, διατηρεί το δικαίωμα για την προστασία τους, όπως επίσης και όλες τις ερευνητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητές του, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία (Δ/γμα 11/12.11.1929, ν. 263/1968, ν. 2971/2001 κ.λπ.) και ασκούνται από τις κατά τόπους αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες» και στο άρθρο 13 ότι «η μη τήρηση των όρων και των προϋποθέσεων, που τίθενται με την παρούσα, συνεπάγεται τη αυτοδίκαιη ολική ή μερική, κατά περίπτωση, ανάκληση της παραχώρησης. Επίσης, η παραχώρηση υπόκειται, πάντοτε σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων,

του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, αλλά και για λόγους κατασκευής λιμενικών έργων. ...». Η ισχύς της ως άνω κ.υ.α. έληξε στις 31.12. 2012, τα ζητήματα όμως της παραχώρησης του δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ρυθμίστηκαν εκ νέου με την Δ10Β1053970/1672ΕΞ2013/ 5.4.2013 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών (Β' 801), με την οποία το εν λόγω δικαίωμα μεταβιβάστηκε στους Δήμους έως την 31.12.2013. Ακολούθως, η ως άνω κ.υ.α. αντικαταστάθηκε, με την Δ10Β1075164/2439ΕΞ2013/ 2.5. 2013 όμοια (Β' 1094). Τέλος, μετά τη λήξη και της τελευταίας αυτής Κ.Υ.Α., την 31.12.2013, εκδόθηκε η ήδη προβαλλόμενη, Δ10Β1027032ΕΞ2014/ 1033/13.2.2014 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών (Β' 328), με ταυτόσημο περιεχόμενο και ισχύ έως την 31.12.2014.

12. Επειδή, υπό το φως των διατάξεων που εκτέθηκαν στις σκέψεις 8 και 9 για την προστασία των ακτών, σε συνδυασμό με την κατ' άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001 γενική ρήτρα περί ευθύνης του Κράτους για την προστασία του οικοσυστήματος των παράκτιων ζωνών, οι ρυθμίσεις των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 έχουν την έννοια ότι η παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί του αιγιαλού και της παραλίας, στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. για την άσκηση δραστηριοτήτων που είναι, καταρχήν, ήπιες και συμβατές με τον προορισμό των στοιχείων αυτών του φυσικού περιβάλλοντος ως κοινοχρήστων, πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως, συνοδευόμενη από τα αναγκαία διαγράμματα, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του υπό παραχώρηση συγκεκριμένου τμήματος του αιγιαλού, προκειμένου να διασφαλισθεί και η κατά προορισμό χρήση του ως κοινόχρηστου αγαθού. Ειδικότερα, στη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 13 του νόμου προβλέπεται ρητά η δυνατότητα παραχώρησης της απλής χρήσης αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού, με ελαφρές και μη μόνιμες κατασκευές, όπως λ.χ. θαλάσσια μέσα αναψυχής, ομπρέλες και τροχήλατα αναψυκτήρια, δεδομένου ότι οι μόνιμες κατασκευές, πέραν της αλλοίωσης που επιφέρουν στη μορφολογία του αιγιαλού, συνδέονται με δραστηριότητες (bar- αναψυκτήρια) μη συμβατές με το χαρακτήρα και τον προορισμό

του αιγιαλού, ως κοινόχρηστου φυσικού αγαθού, και ως εκ τούτου αποτελούν μη επιτρεπόμενη χρήση εκ του νόμου. Ενόψει αυτών, η συλλήβδην παραχώρηση με την προσβαλλόμενη ΚΥΑ του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδότησεως της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001. Εξάλλου, ενόψει της, κατά τα εκτεθέντα, σημασίας του παράκτιου χώρου ως στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος, κατά την ορθή έννοια του νόμου (βλ. σχετικά και άρ. 9 παρ. 2 και 14 παρ. 6 του νόμου), η αρμοδιότητα παραχώρησης αιγιαλού και παραλίας ανήκει και στον Υπουργό Περιβάλλοντος, από κοινού με τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών.

13. Επειδή, περαιτέρω, κατά την έννοια της παρ. 5 του άρθρου 15 του ν. 2971/2001, η έγκριση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών για την περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας εκ μέρους των Ο.Τ.Α. ως παραχωρησιούχων, χορηγείται κατά περίπτωση, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του νομοθέτη για την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, που κινδυνεύουν από την υπερεκμετάλλευση και να διαφυλαχθεί η κοινοχρησία τους. Άλλωστε δεν νοείται συλλήβδην εκ των προτέρων έγκριση εκ μέρους των αρμοδίων Υπουργών μεταβιβάσεων που θα χωρήσουν μελλοντικά, διότι, έτσι απεμπολούν την αρμοδιότητα ασκήσεως εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., ενώ ταυτόχρονα θέτουν σε διακινδύνευση τα παράκτια οικοσυστήματα. Η άσκηση προληπτικού ελέγχου και εποπτείας είναι ιδιαίτερα κρίσιμη στο επίμαχο ζήτημα, προκειμένου να αποφεύγονται παραβιάσεις των όρων της παραχώρησης εκ μέρους των τρίτων παραχωρησιούχων (αλλοιώσεις της μορφολογίας, αναίρεση του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού, οχλήσεις στους περιοίκους), αλλά και να εξασφαλίζεται, με την επιβολή αντικειμενικών όρων στη διακήρυξη, το βέλτιστο οικονομικό αντάλλαγμα για το Δημόσιο, αντί των φαινομένων «εικονικών» δημοπρασιών από τους Δήμους. Το γεγονός δε, ότι στο άρθρο 10 της ήδη προσβαλλόμενης κυα Δ10Β1027032ΕΞ2014/1033/11.2.2014 προβλέπεται ότι ο Προϊστάμενος της Κτηματικής Υπηρεσίας ενημερώνεται για το σχέδιο συμβάσεως μίσθωσης και την σχετική προκήρυξη από τον οικείο ΟΤΑ και μπορεί να διατυπώσει αντίθετη γνώμη, δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή δεδομένου ότι, πάντως, μετά την άπρακτη παρέλευση 7 εργασίμων ημερών

τεκμαίρεται η σύμφωνη γνώμη του. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 8 της προσβαλλόμενης κ.υ.α., με την οποία εγκρίνεται η περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας από τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού προς τρίτους, είναι εκτός των ορίων της εξουσιοδότησεως του άρθρου 15 παρ. 3 του ν. 2971/2001.

14. Επειδή, εξάλλου στην άρθρο 5 της προσβαλλόμενης κυα ορίζονται τα εξής: «Για την παραχώρηση του δικαιώματος απλής χρήσης χώρων αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης, που τελούν υπό καθεστώς ειδικής προστασίας (κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι, προστατευόμενες περιοχές, ευπαθή οικοσυστήματα, ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και πολιτιστικού ενδιαφέροντος κ.λ.) εφαρμόζονται οι ειδικές διατάξεις που διέπουν το καθεστώς αυτών και παραχωρούνται κατόπιν σύμφωνης γνώμης των αρμοδίων κατά περίπτωση Υπουργών». Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, σε συνδυασμό με την ήδη παρατεθείσα διάταξη του άρθρου 13 παρ. 2 του ν. 2971/2001, αποκλείεται η παραχώρηση τμημάτων αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης, τη διαχείριση των οποίων έχει το Υπουργείο Πολιτισμού, ενόψει του ειδικού χαρακτήρα τους και της αυξημένης προστασίας που απολαμβάνουν οι αρχαιολογικοί χώροι. Ως προς τις λοιπές προστατευόμενες περιοχές που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής ή άλλων Υπουργών, αφού προηγηθεί ανά ΟΤΑ η καταγραφή, προηγηθεί, ο έλεγχος, η οριοθέτησή τους και καθορισθεί ποιές δεν παραχωρούνται για λόγους σχετιζόμενους με την προστασία τους, οι λοιπές είναι δύσκολο να παραχωρούνται κατά τις ως άνω διατάξεις, με την επιβολή των αναγκαίων και πρόσφορων όρων, σύμφωνα με τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε προστατευόμενης περιοχής.

15. Επειδή, κατόπιν τούτων, οι κρινόμενες αιτήσεις πρέπει να γίνουν δεκτές και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση. Πρέπει δε να απορριφθεί η παρέμβαση που ασκήθηκε.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Συνεκδικάζει τις κρινόμενες αιτήσεις.
Δέχεται τις αιτήσεις και
Ακυρώνει την Δ 10Β 1027032 ΕΞ 2014/ 1033/ 13.2.2014 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών (Β' 328), σύμφωνα με το σκεπτικό.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ¹

Εισαγωγή

Τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 967 ΑΚ², 1 και 5 του α.ν.2344/1940³ και 2 του ν.2971/2001⁴, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους.

Κατά την έννοια των διατάξεων του Αστικού Κώδικα, η κοινή χρήση παρέχει εξουσία σε κάθε πολίτη για παροδική χρήση του κοινόχρηστου πράγματος, η οποία απορρέει από το προστατευόμενο δικαίωμά του επί της προσωπικότητάς του (άρθρο 57 ΑΚ) και αποτελεί εκδήλωση της ελευθερίας, που είναι στοιχείο της προσωπικότητας του ατόμου συνταγματικώς προστατευόμενο (άρθρο 5 παρ.1 Συντ.).

Με το άρθρο 970 ΑΚ τίθεται βασικός κανόνας του δημοσίου δικαίου κατά τον οποίο η, επί τη βάσει των κατ' ιδίαν διατάξεων, παραχώρηση από τη διοικητική αρχή, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ιδιαίτερων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, είναι νόμιμη μόνο εάν και εφ' όσον, και μετά την παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή τουλάχιστον να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό τους κοινή χρήση αυτών⁵. Ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνεται, προκειμένου περί του αιγιαλού και της παραλίας, και στη σχετική ειδική διοικητική νομοθεσία (ν.2971/2001, άρθρα 2, 13, 14 και 15 παρ. 3).

Η παραχώρηση της χρήσης του αιγιαλού στους ΟΤΑ

Με το άρθρο 13 του ν.2971/2001, οριοθετούνται και εξειδικεύονται τόσο η έννοια της «*απλής χρήσης*», όσο και οι προϋπο-

θέσεις της παραχώρησης του σχετικού δικαιώματος.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ανωτέρω άρθρο, είναι δυνατή η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουόμενους ή την αναψυχή του κοινού, όπως η εκμίσθωση θαλάσσιων μέσων αναψυχής, καθισμάτων και ομπρελών, η λειτουργία τροχήλατου αναψυκτηρίου κ.λπ.

Η παραχώρηση γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, έναντι ανταλλάγματος, κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημοσίων κτημάτων.

Κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 5 του άρθρου 13 του ν.2971/2001, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Οικονομικών, επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση, με ή χωρίς αντάλλαγμα, της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας σε ΟΤΑ, για την άσκηση των δραστηριοτήτων της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

Βάσει της ως άνω εξουσιοδοτικής διάταξης, με τις κοινές υπουργικές αποφάσεις 1047427/ 4612/ Β0010/ 3.6.2002, 1062927/ 5803/ Β0010/ 20.12.2004, 1024980/1729/ Β0010/ 11.4.2005, 1063462/4975/Β0010/ 5.7.2006 και 1022334/1588/Β0010/ 2.3.2007, παραχωρήθηκε στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (δήμους και, τις τότε, κοινότητες) το δικαίωμα απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας που βρίσκονταν στα όρια της (τότε) διοικητικής τους περιφέρειας, για το χρονικό διάστημα από 1.6.2002 έως 2.3.2009⁶. Ακολούθως, βάσει της ίδιας εξουσιοδοτικής διάταξης, εκδόθηκαν όμοιου περιεχομένου αποφάσεις (περιλαμβάνουσες επιπλέον την παραχώρηση της απλής χρήσης των κοινόχρηστων χώρων της όχθης και της παρόχθιας ζώνης των μεγάλων λιμνών και των πλεύσιμων ποταμών) που αφορούσαν διαδοχικά τα έτη 2009 έως και 2014, καθώς και η υπ' αριθ. ΔΔΠ0005159/586ΒΕΞ2015/7.4.2015 (ΦΕΚ Β' 578) κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, όπως τροποποιήθηκε με την αριθ. ΔΔΠ0006856/728ΒΕΞ2015 κ.υ.α. (ΦΕΚ Β' 828), ρυθμίζουσα τις προϋποθέσεις και τους ειδικότερους όρους για την απευθείας παραχώρηση, έναντι ανταλλάγματος, του ως άνω δι-

1 Η παρούσα μελέτη αποτελεί συντεταγμένη μορφή της εργασίας «Ο ρόλος των δήμων στη διαχείριση και προστασία του αιγιαλού και της παραλίας», η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική» του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

2 Στο άρθρο 967 ΑΚ απαριθμούνται ενδεικτικά, ως κοινόχρηστα πράγματα, τα ύδατα με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι αιγιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες των πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους.

3 α.ν.2344/1940 «Περί αιγιαλού και παραλίας» (ΦΕΚ Α' 154).

4 ν.2971/2001, «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 285).

5 Βλ. και ΣτΕ Ολομ. 394/1963, 1377/1971, 2799/1972, 61/1974, 1467/1990, 891-895/2008, ΣτΕ 2696/1980, 2188/1982, 4807/1984, 386/1989, 1708/1995, 2685/2010, 2793/2012.

6 Με την υπ' αριθ. 853/2008 απόφαση ΣτΕ (Ε' Τμ.) οι εν λόγω αποφάσεις κρίθηκαν ανυπόστατες, καθώς δεν είχαν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

καιώματος απλής χρήσης στους δήμους για το έτος 2015, προβλέπεται ως χρόνο λήξης της παραχώρησης την 30ή Απριλίου 2016.

Τέλος, με τις διατάξεις του άρθρου 56 του πρόσφατου ν.4384/2016 «Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, μορφές συλλογικής οργάνωσης του αγροτικού χώρου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 78), η ισχύς της απόφασης παρατάθηκε έως τις 30.4.2017.

Παράλληλα, παρασχέθηκε τόσο με την ισχύουσα όσο και με τις προγενέστερες κ.υ.α., έγκριση για την περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης από τους δήμους προς τρίτους, με σύναψη σύμβασης μίσθωσης, έναντι ανταλλάγματος, για την άσκηση των εκ του νόμου προβλεπόμενων δραστηριοτήτων και καθορίστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις της παραχώρησης. Επίσης, το παραχωρηθέν στους δήμους δικαίωμα δύναται να μεταβιβαστεί, ολικώς ή μερικώς, σε δημοτικές ανώνυμες εταιρίες του άρθρου 266 του ν.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114), εφόσον η άσκηση των σχετικών δραστηριοτήτων περιλαμβάνεται στους προβλεπόμενους στα καταστατικά των εν λόγω εταιριών σκοπούς.

Η υπ' αριθμ. 3944/ 2016 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στις πρόσφατες αποφάσεις υπ' αριθ.646/2015 και 3944/2016 του ΣτΕ, με τις οποίες ακυρώθηκαν υπουργικές αποφάσεις περί παραχώρησης στους δήμους του δικαιώματος απλής χρήσης των κοινόχρηστων χώρων αιγιαλού και παραλίας που βρίσκονται εντός των ορίων της διοικητικής τους περιφέρειας, μπορεί κανείς να διακρίνει δείγματα διολίσθησης σε παλαιότερες παρεμβατικές πρακτικές του δικαστηρίου, καθώς και έντονης δυσπιστίας έναντι του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε ό,τι αφορά όχι μόνο τη διαχειριστική της επάρκεια, αλλά και τις προθέσεις, τα κίνητρα, τις μεθόδους και την εν γένει δυνατότητα διεκπεραίωσης των τοπικών υποθέσεων σε καθεστώς διαφάνειας.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΣτΕ αποφαινεται ότι η έγκριση των αρμόδιων Υπουργών για την περαιτέρω μεταβίβαση από τους δήμους σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, πρέπει να χορηγείται *κατά περίπτωση*, καθώς μόνο με τον τρόπο αυτό μπορούν να επιτευχθούν οι στόχοι του νομοθέτη για την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων και να διαφυλαχθεί η κοινωχρησία τους. Τυχόν δε συλλήβδην εκ των προτέρων έγκριση της ως άνω μεταβίβασης του δικαιώματος, όπως αυτή που παρείχεται με τις

ακυρωθείσες αποφάσεις, συνιστά κατά το δικαστήριο απεμπόληση της αρμοδιότητας άσκησης εποπτείας επί των πράξεων των δήμων και θέτει σε διακινδύνευση τα ευαίσθητα οικοσυστήματα του αιγιαλού και της παραλίας.

Κατά το δικαστήριο, η άσκηση προληπτικού κρατικού ελέγχου και εποπτείας αποτελεί στην προκειμένη περίπτωση αναγκαία συνθήκη, προκειμένου να αποτραπούν αφενός παραβιάσεις των όρων της παραχώρησης εκ μέρους των τρίτων παραχωρησιούχων και αφετέρου τα φαινόμενα «εικονικών δημοπρασιών» από τους δήμους.⁷

Η ανωτέρω παρατήρηση του ΣτΕ, πέραν του ότι συνιστά μια εν πολλοίς αυθαίρετη κρίση ως προς τις ακολουθούμενες από τους δήμους σχετικές διαδικασίες, κυρίως καταδεικνύει την καχυποψία και την έλλειψη εμπιστοσύνης του δικαστηρίου απέναντι στις τοπικές αρχές, σε ό,τι αφορά τις προθέσεις τους, τα κίνητρα και την εν γένει δυνατότητα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων σε καθεστώς διαφάνειας, αμεροληψίας και τήρησης της νομιμότητας.

Για το λόγο αυτό, και προκειμένου να προληφθούν φαινόμενα αδιαφανών και μη σύνομων διαδικασιών, το δικαστήριο θέτει ως απαραίτητο όρο για την περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας από τους δήμους σε τρίτους, τον προηγούμενο κρατικό έλεγχο κάθε σχετικής πράξης.

Συνεπώς, το γεγονός ότι στις ακυρωθείσες κ.υ.α. προβλεπόταν η δυνατότητα διατύπωσης αντίθετης γνώμης των κρατικών οργάνων επί των σχεδίων συμβάσεων μίσθωσης και των σχετικών προκηρύξεων, δεν ασκεί κατά το δικαστήριο ουσιαστική επιρροή, δεδομένου ότι μετά την άπρακτη παρέλευση επτά ημερών από την κοινοποίηση των σχετικών στοιχείων τεκμαίρετο η σύμφωνη γνώμη των υπηρεσιών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι όλες οι σχετικές υπουργικές αποφάσεις, από το έτος 2002 έως και το 2015, εκδίδονταν με μεγάλη καθυστέρηση και κοινοποιούντο στους ενδιαφερόμενους ΟΤΑ, στην καλύτερη περίπτωση, ελάχιστο μόνο χρόνο πριν από την επίσημη έναρξη της θερινής τουριστικής περιόδου. Έτσι, οι δήμοι (και οι κοινότητες προ του έτους 2011), όφειλαν εσπευσμένα να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την άμεση οργάνωση και διάθεση των αναγκαίων μέσων και ανθρώπινων πόρων, προκειμένου να α-

7 ΣτΕ 3944/2015, σκέψη 13.

νταποκριθούν στις υποχρεώσεις που αναλαμβάναν και να κινήσουν άμεσα τις προβλεπόμενες διαδικασίες (σύνταξη και έκδοση προκηρύξεων για τη μεταβίβαση του δικαιώματος σε τρίτους, διενέργεια διαγωνισμών, υπογραφή συμβάσεων μίσθωσης, προμήθεια απαιτούμενων μέσων και υλικών, αναγκαίες παρεμβάσεις και διαμορφώσεις στους παραχωρηθέντες χώρους, πρόσληψη ναυαγοσωστών κ.ά.).

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προκαλεί εντύπωση η παρατήρηση του ΣτΕ, με την οποία επί της ουσίας κρίνεται ανεπαρκής η προβλεπόμενη προθεσμία των επτά ημερών για την ολοκλήρωση του απαραίτητου ελέγχου και τη διατύπωση της σύμφωνης γνώμης των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών, ως εάν η ήδη προκληθείσα καθυστέρηση και αβεβαιότητα θα μπορούσαν να επιμηκυνθούν έτι περαιτέρω, με ορατό τον κίνδυνο να χαθεί σημαντικό μέρος της κρίσιμης περιόδου (και να απολεσθούν αντίστοιχα έσοδα), με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις υποχρεώσεις των δήμων, τα σχέδια και τις πρωτοβουλίες των ενδιαφερόμενων ιδιωτών (οι οποίοι συχνά έχουν υποβληθεί σε σοβαρές δαπάνες για τις ανάγκες της δραστηριότητας που προτίθενται να αναπτύξουν στους χώρους του αιγιαλού και της παραλίας), αλλά και τις ανάγκες των δημοτών και επισκεπτών.

Μεγαλύτερο όμως ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι παρατηρήσεις του δικαστηρίου ως προς τη διαδικασία που πρέπει να τηρείται, προκειμένης της παραχώρησης δικαιωμάτων απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας στους ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, η εν λόγω παραχώρηση πρέπει, σύμφωνα με το ΣτΕ, να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της διοίκησης, συνοδευόμενη από τα αναγκαία διαγράμματα, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί.

Τούτο πρακτικά σημαίνει ότι για κάθε υπό παραχώρηση συγκεκριμένο τμήμα αιγιαλού και παραλίας, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες των αρμόδιων Υπουργείων, προκειμένου να προβαίνουν σε εξατομικευμένη κρίση, θα πρέπει να εξετάζουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά καθενός εκ των ανωτέρω οικοσυστημάτων, το βαθμό ευπάθειας, τα προσδοκώμενα οφέλη της τυχόν παραχώρησης ή τους κινδύνους πιθανολογούμενης εντατικής χρήσης τους. Ακολούθως, θα πρέπει να προχωρούν στη σύνταξη ξεχωριστών (πολλών εκατοντάδων τον αριθμό) υπουργικών αποφάσεων, καθεμιά εκ των οποίων θα συνοδεύεται από το αντίστοιχο διάγραμμα και θα πε-

ριλαμβάνει όρους, προϋποθέσεις και περιορισμούς -καθώς και το προβλεπόμενο υπέρ του δημοσίου αντάλλαγμα-, που θα είναι ειδικά προσαρμοσμένοι στις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου τμήματος αιγιαλού και παραλίας. Οι αποφάσεις αυτές, αφού προωθηθούν σε πλήθος εμπλεκόμενων υπηρεσιακών παραγόντων και τις πολιτικές ηγεσίες των Υπουργείων και συνυπογραφούν στο σύνολό τους, θα πρέπει να σταλούν για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και, ακολούθως, να κοινοποιηθούν στους παραχωρησιούχους δήμους.

Ομοίως ανεφάρμοστη πρακτικά θα αποδεικνυόταν και η υποχρέωση που επιβάλλει το ΣτΕ για την κατά περίπτωση έγκριση της περαιτέρω μεταβίβασης του δικαιώματος απλής χρήσης από τους παραχωρησιούχους δήμους στους ενδιαφερόμενους τρίτους. Όμως, η έγκριση των συναρμόδιων Υπουργών που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 5 του ν.2971/2001, προκειμένης περαιτέρω μεταβίβασης του δικαιώματος, νοείται κατ' ουσίαν ως σύμφωνη γνώμη, η οποία χορηγήθηκε ρητώς με το άρθρο 8 της ακυρωθείσας κ.υ.α.. Ο χρόνος δε κατά τον οποίο παρέχεται η ως άνω σύμφωνη γνώμη, ήτοι προ της απόφασης των ΟΤΑ για την περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος, δεν ασκεί ουσιαστική επίδραση στον έλεγχο των εν λόγω παραχωρήσεων, δεδομένου ότι η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων στο πρόσωπο του τρίτου εξετάζεται ούτως ή άλλως από τον οικείο ΟΤΑ. Σε αντίθετη περίπτωση, για κάθε μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας από τους ΟΤΑ σε τρίτους, θα απαιτείτο ξεχωριστή κάθε φορά έγκριση των Υπουργών και η σχετική διάταξη θα καθίστατο ιδιαίτερα προβληματική στην εφαρμογή της, καθώς θα συνεπάγετο, και σε αυτή την περίπτωση, τη σώρευση στις κεντρικές υπηρεσίες των συναρμόδιων Υπουργείων, τεράστιου αριθμού πράξεων και όγκου εγγράφων από το σύνολο των παραχωρησιούχων ΟΤΑ. Τον όγκο αυτό θα ήταν αδύνατο να διαχειριστούν οι αρμόδιες υπηρεσίες σε κεντρικό επίπεδο, τόσο από άποψη χρόνου διεκπεραίωσης των αιτημάτων, που ευλόγως θα είχαν επείγοντα χαρακτήρα, όσο και δυνατότητας ελέγχου και αξιολόγησης των προσκομισθέντων στοιχείων.

Σε ό,τι αφορά, τέλος, το ζήτημα που τίγεται αναφορικά με την αρμοδιότητα παραχώρησης του αιγιαλού και της παραλίας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ΣτΕ, αποφαινόμενο ότι «κατά την ορθή έννοια του νόμου» αυτή ανήκει και στον Υπουργό Περιβάλλο-

ντος, από κοινού με τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών, δεν παρεμβαίνει με τρόπο αθέμιτο στο πεδίο της νομοθετικής λειτουργίας, λαμβανομένων υπόψη αφενός των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της σημασίας του παράκτιου χώρου ως στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος και αφετέρου της ήδη προβλεπόμενης στο ν.2971/2001 συναρμοδιότητας του εν λόγω Υπουργού, προκειμένης της έγκρισης τεχνικών κυρίως έργων και άλλων παρεμβάσεων στον αιγιαλό και την παραλία.

Σε κάθε περίπτωση, η συμμετοχή του Υπουργού Περιβάλλοντος στη διαδικασία ελέγχου των όρων και των προϋποθέσεων παραχώρησης του δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, αν και θα επιφέρει περαιτέρω καθυστερήσεις, παρέχει πρόσθετα εχέγγυα αποτελεσματικής εποπτείας και διασφάλισης του δηmosίου συμφέροντος.

Συμπέρασμα.

Προκειμένου να μην ανατραπεί για το τρέχον έτος το υφιστάμενο καθεστώς παραχώρησης και απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, με τις διατάξεις του άρθρου 56 του ν.4384/2016 παρατάθηκε έως τις 30.4.2017 η ισχύς της υπ' αριθ. ΔΔΠ0005159/586ΒΕΞ2015/7.4.2015 κ.υ.α. Η εγκυρότητα της απόφασης, ωστόσο, έχει ήδη κλονιστεί, καθώς περιλαμβάνει ταυτόσημο σχεδόν περιεχομένου διαδικασίες, όρους και προϋποθέσεις με τις προβλεπόμενες στις ήδη ακυρωθείσες προγενέστερες αποφάσεις. Επομένως, η ανωτέρω νομοθετική παρέμβαση εξασφαλίζει μια προσωρινή μόνο και εξαιρετικά εύθραυστη λύση στο ανακύψαν ζήτημα, η οποία μάλλον επιτείνει το καθεστώς αβεβαιότητας.

Οι πρόσφατες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες για την αναδιοργάνωση της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν ως στόχο, μεταξύ άλλων, να καταστήσουν τους δήμους ικανούς να διαχειρίζονται με επιτυχία τις τοπικές υποθέσεις και να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη πρωτοβουλιών για την εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων.

Στο πλαίσιο αυτό, οι δήμοι μπορούν και πρέπει να έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο στα θέματα διαχείρισης του αιγιαλού και της παραλίας. Όντας εξ ορισμού εγγύτερα στο επίπεδο ανάδυσης και, άρα, δυναμικά βέλτιστου χειρισμού των σχετικών προβλημάτων, βρίσκονται σε σαφώς πλεονεκτικότερη θέση, σε σχέση με τους λοιπούς φορείς άσκησης

δημόσιας πολιτικής, να εγγυηθούν την αποτελεσματική προστασία, το σεβασμό των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, την ορθολογική αξιοποίηση και τη διασφάλιση του κοινόχρηστου χαρακτήρα των χώρων αιγιαλού και παραλίας.

Μετά και την έκδοση των προαναφερόμενων ακυρωτικών αποφάσεων του ΣΤΕ, το Κράτος οφείλει να επανεξετάσει το σύνολο του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας του παράκτιου χώρου, το οποίο έχει καταστεί μη λειτουργικό και παρωχημένο. Στο πλαίσιο αυτό, σκόπιμη κρίνεται η νομοθετική πλέον αντιμετώπιση των ζητημάτων που αφορούν στην παραχώρηση του δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας στους δήμους και, δι' αυτών, σε τρίτους ιδιώτες, η οποία θα ενσωματώνει ένα λειτουργικό και ρεαλιστικό πλέγμα ρυθμίσεων αναφορικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις της παραχώρησης. Επιπλέον, πρέπει να προβλέπεται ένας αποτελεσματικός, θεσμικά θωρακισμένος και επαρκώς στελεχωμένος μηχανισμός κρατικής εποπτείας, που θα εγγυάται την αποτελεσματική πρόληψη αυθαίρετων επεμβάσεων και μη σύννομων πρακτικών.

Οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο μιας στρατηγικής εκχώρησης αρμοδιοτήτων που μπορούν να ασκούνται αποτελεσματικότερα από τους τοπικούς φορείς, σύμφωνα με τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Η στρατηγική αυτή θα πρέπει να ενθαρρύνει περαιτέρω την ανάληψη θετικών πρωτοβουλιών και δράσεων εκ μέρους των δήμων, σε συνθήκες διαφάνειας, δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας.

Η ενθάρρυνση και ανάδειξη των θετικών δράσεων των δήμων στον τομέα, μεταξύ άλλων, της διαχείρισης και προστασίας του αιγιαλού και της παραλίας, μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις δυνατότητες, τα κίνητρα και την αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ράνια Παπασταυροπούλου, φοιτήτρια ΠΜΣ «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική», ΕΚΠΑ

Κώστας Ρήγας, Στέλεχος Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, φοιτητής ΠΜΣ «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική», ΕΚΠΑ

Β. Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων

ΣτΕ Ολ 94/2013

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Διοίκηση είχε υποχρέωση να εξετάσει την αίτηση της αιτούσας, με την οποία η τελευταία, μετά και την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, ζήτησε την εκκαθάριση του συνόλου της υπόθεσης.

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση .. της από 29.11.2005 αίτησης, με την οποία, μετά την έκδοση της 871/2004 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αιτούσα ζήτησε α) την ανάκληση της 1799/2000 απόφασης δυνάμει της οποίας επιτράπη η λειτουργία των δεξαμενών 1, 2 και 5 της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «.....» στη θέση, β) τη σφράγιση της δεξαμενής 3 που λειτουργεί χωρίς τη σχετική άδεια και γ) τη σφράγιση των λοιπών δεξαμενών, η άδεια των οποίων ακυρώθηκε με την ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

8. Επειδή, στο άρθρο 10 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2 [...] 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει [...]». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με τον ν. 2690/1999 (Α' 45), όπως οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 4 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν.

3242/2004 (Α' 102), η παράγραφος 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 3230/2004 (Α' 44), οι δε παράγραφοι 5 και 6 προστέθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 3242/2004, ορίζονται τα εξής: «Διεκπεραίωση υποθέσεων 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων [...] 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό [...]». Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνάγεται ότι ο νομοθέτης έχει θεσπίσει κανόνες διαδικασίας που αποβλέπουν προεχόντως στη λειτουργική αποτελεσματικότητα της Διοίκησης και στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπη

ρεσιών, ειδικότερα δε στη δραστηριοποίηση των διοικητικών υπηρεσιών για την ταχεία και αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών (Σ.τ.Ε. 3004/2010 Ολομ.). Εξάλλου, η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπει τη δράση της Διοίκησης, από την εν λόγω δε αρχή απορρέει ειδικότερα η υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί επικαίρως τις ανατιθέμενες σε αυτήν αρμοδιότητες και να συμπράττει, επίσης, σε ενέργειες από τις οποίες εξαρτάται η έκδοση διοικητικών πράξεων που ενδιαφέρουν τους διοικούμενους και η ικανοποίηση εν γένει εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων (Σ.τ.Ε. 1378/2008 κ.ά.).

9. Επειδή, περαιτέρω, κατά γενική αρχή του δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή

εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να ανακαλεί πράξεις της, έστω και αν είναι παράνομες. Σύμφωνα, όμως, με τις αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, σε συνδυασμό και προς τις διατάξεις που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη, σε περίπτωση κατά την οποία εκδόθηκαν, διαδοχικώς, αλληπάλληλες διοικητικές πράξεις για να ρυθμιστεί η ίδια έννομη κατάσταση που αφορά την εγκατάσταση και λειτουργία δραστηριότητας σε ορισμένη θέση, οι εκδοθείσες δε πράξεις ερείδονται ως προς το κρίσιμο θέμα του επιτρεπτού της εγκατάστασης στην αυτή διάταξη του νόμου και αποτελούν έρεισμα η μια της άλλης και, παράλληλα, ορισμένες εξ αυτών έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ, με αποτέλεσμα επί προσβολής των πράξεων αυτών με διαδοχικές, επίσης, αιτήσεις ακυρώσεως να καταργηθεί η δίκη ως προς ορισμένες πράξεις, λόγω της αντικατάστασής τους από μεταγενέστερες, και να ακυρωθούν άλλες πράξεις, λόγω παράβασης του νόμου που εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους, η Διοίκηση, έχει, πάντως, την υποχρέωση, εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις σε συνδυασμό και με την πολυπλοκότητα της υπόθεσης, να εξετάσει αίτηση του δικαιουμένου, που πέτυχε την έκδοση των ακυρωτικών αποφάσεων, με την οποία ζητείται η εκκαθάριση της υπόθεσης στο σύνολό της, προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρέμειναν σε ισχύ ορισμένες πράξεις και σε καταφατική περίπτωση να εξετασθεί, με βάση τις συνθήκες της υπόθεσης, αν η διατήρηση σε ισχύ των πράξεων αυτών κατ' επίκληση του τεκμηρίου της νομιμότητας προσκρούει στις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1175/2008 Ολομ. σκ. 7, 2176/2004 Ολομ. σκ. 4, 2177/2004 Ολομ. σκ. 4, 370/1997 7μ. σκ. 4 κ.ά.).

10. Επειδή, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου και τις 1912/1994, 2969/1998, 2970/2008 και 871/2004 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την ΤΒ ../7.7.1992 απόφαση του Νο-

μάρχη ... χορηγήθηκε στην ομόρρυθμη εταιρεία «.....» άδεια εγκατάστασης πέντε δεξαμενών αποθήκευσης υγρών καυσίμων, συνολικής χωρητικότητας 1.350 κ.μ., στην περιοχή «.....» της Καλύμνου. Η πράξη αυτή προσεβλήθη με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η επί της αιτήσεως όμως αυτής δίκη κηρύχθηκε κτηρηγμένη με την 1912/1994 απόφαση του Δικαστηρίου. Τούτο, λόγω της εν τω μεταξύ εκδόσεως της απόφασης ../17.3.1993 του αυτού Νομάρχη, υπογραφομένης από τον Διευθυντή Εσωτερικών της Νομαρχίας, με την οποία ορίσθηκε ότι η αρχική άδεια εγκαταστάσεως ισχύει εφεξής στο όνομα της νυν παρεμβαίνουσας εταιρείας "....." που διαδέχθηκε την αρχική δικαιούχο εταιρεία και με την οποία, κατά τα γενόμενα δεκτά με την ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου, αντικαταστάθηκε εξ ολοκλήρου η αρχική άδεια εγκατάστασης. Κατά της τελευταίας αυτής απόφασης του Νομάρχη .. [υπ' αριθμ. ../17.3.1993] άσκησαν αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας οι και Με την ../14.2.1995 απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή .. και μετά από αίτηση της πιο πάνω ανώνυμης εταιρείας η ισχύς της άδειας εγκατάστασης, η οποία εξέπνεε την 7.7.1994, παρατάθηκε μέχρι την 31.12.1995. Εξάλλου, με την 2970/1998 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας καταργήθηκε η δίκη που άνοιξε με την αίτηση ακυρώσεως κατά της .../17.3.1993 νομαρχιακής απόφασης, διότι κρίθηκε ότι έληξε η ισχύς της προσβαλλόμενης πράξης, λόγω αντικαταστάσεώς της, μετά την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως, με την προαναφερθείσα απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή ... Εν τω μεταξύ, εκδόθηκε η απόφαση ../6.10.1995 του Νομάρχη .., με την οποία χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας των τριών από τις πέντε δεξαμενές, με την δε απόφαση ../20.11.1996 του ίδιου Νομάρχη χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας και των άλλων δύο δεξαμενών. Η τελευταία αυτή πράξη ακυρώθηκε με την 2969/1998 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι

κρίθηκε ότι κατά τα ορισθέντα με την άδεια εγκαταστάσεως, η εγκατάσταση όλων των δεξαμενών έπρεπε να είχε αποπερατωθεί μέχρι 31.12.1995, η δε προσβαλλομένη άδεια λειτουργίας εξεδόθη την 20.11.1996, ήτοι μετά την πάροδο του χρονικού ορίου που έτασσε η άδεια εγκαταστάσεως, χωρίς, εν πάση περιπτώσει, να προκύπτει ότι η αποπεράτωση των εγκαταστάσεων είχε γίνει μέχρι του χρονικού αυτού ορίου. Μετά την έκδοση της πιο πάνω ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας εκδόθηκε η απόφαση ../29.3.1999 του Νομάρχη .., που υπογράφεται από τον Αντινομάρχη (εφεξής: πράξη α'), με την οποία παρατάθηκε η αρχική ../7.7.1992 άδεια εγκατάστασης και χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας για τις δύο δεξαμενές (No 4 και 5) αποθήκευσης υγρών καυσίμων ελαφρών κλασμάτων, συνολικής χωρητικότητας 320 (200 + 120) κ.μ. και άδεια κτιριακής επέκτασης για την αποθήκευση 20 κ.μ. συσκευασμένων λιπαντικών. Στη συνέχεια, με την ../14.4.1999 απόφαση του ίδιου Νομάρχη, που υπογράφεται επίσης από τον Αντινομάρχη (εφεξής: πράξη β'), επετράπη στην πιο πάνω ανώνυμη εταιρεία να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις της με την εγκατάσταση δύο δεξαμενών αποθήκευσης πετρελαίου, συνολικής χωρητικότητας 1.570 κ.μ. Ακολούθως, με την ../30.12.1999 απόφαση του ανωτέρω Νομάρχη, υπογραφομένη ομοίως ως άνω (εφεξής: πράξη γ'), χορηγήθηκε στην παρεμβαίνουσα εταιρεία άδεια λειτουργίας για τις δύο δεξαμενές που εγκαταστάθηκαν σύμφωνα με την ../14.4.1999 άδεια επέκτασεως, κατόπιν και της ../21.4.1999 οικοδομικής άδειας (εφεξής: πράξη δ') του Γραφείου Πολεοδομίας Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου της Ν.Α. .. Περαιτέρω, με την ../6.10.2000 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου, που υπογράφεται από τον Αντινομάρχη, χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας αορίστου διάρκειας των τριών δεξαμενών για τις οποίες είχε, κατά τα ήδη λεχθέντα, αρχικώς χορηγηθεί άδεια λειτουργίας με την ../6.10.1995 απόφαση του Νομάρχη ... Εξάλλου, οι και

(νυν αιτούσα) άσκησαν τρεις αιτήσεις ακυρώσεως ως εξής: I) κατά της TB ../29.3.1999 απόφασης του Νομάρχη .. (ανωτέρω πράξη α'), II) κατά της ../14.4.1999 απόφασης του αυτού Νομάρχη (ανωτέρω πράξη β') και III) κατά της ../30.12.1999 απόφασης του ίδιου Νομάρχη (πράξη γ') και κατά της ../1999 οικοδομικής άδειας (πράξη δ'). Με την 871/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας συνεκδικάσθηκαν οι ανωτέρω 3 αιτήσεις ακυρώσεως, από τις οποίες ο πρώτος εκ των αιτούντων παραιτήθηκε, καταργήθηκε η δίκη, αφενός, κατά της α' πράξης εν μέρει, δηλαδή κατά της ../29.3.1999 απόφασης του Νομάρχη .. καθ' ό μέρος με αυτήν χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας δύο δεξαμενών υγρών καυσίμων, και αφετέρου κατά της γ' πράξης, δηλαδή της ../30.12.1999 απόφασης του αυτού Νομάρχη, έγιναν δε δεκτές οι αιτήσεις και ακυρώθηκαν α) η απόφαση ../29.3.1999 (ανωτέρω πράξη α'), εν μέρει, κατά το μέρος που χορηγεί άδεια εγκατάστασης, β) η απόφαση ../14.4.1999 του Νομάρχη Δωδεκανήσου (πράξη β') και γ) η ../21.4.1999 οικοδομική άδεια του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολεοδομικών Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου (πράξη δ').

11. Επειδή, με την προαναφερθείσα 871/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, έγιναν, πλην άλλων, δεκτά (βλ. σκ. 10 και επομ.), τα εξής: «[...] 10. Επειδή, με την 10537/18.2-11.3.1993 κοινή απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του Υφυπουργού Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. (ΦΕΚ 139 Β') καθορίσθηκε η αντιστοιχία της κατατάξεως των βιομηχανικών - βιοτεχνικών δραστηριοτήτων της κοινής υπουργικής αποφάσεως 69269/5387/25.10.1990 (ΦΕΚ 678 Β') με την αναφερόμενη στις πολεοδομικές διατάξεις διάκριση σε δραστηριότητες χαμηλής, μέσης και υψηλής οχλήσεως, ως ακολούθως: "Άρθρο 1, παρ. 1 ... 2. Οι δραστηριότητες της μέσης όχλησης αντιστοιχούν με τις δραστηριότητες της ΑII κατηγορίας της Κ.Υ.Α. 69269/90", ορίσθηκε δε επίσης ότι, όπου στις διατάξεις αυτές αναφέρεται ο όρος μη οχλούσα δρα-

στηριότητα νοείται η δραστηριότητα χαμηλής οχλήσεως (άρθρο 2). Περαιτέρω, όσον αφορά τους προ του 1923 οικισμούς που στερούνται εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, με την παρ. 1 του άρθρου 9 του από 2 - 13.3.1981 π.δ/τος (ΦΕΚ 138 Δ'), όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του από 5.5 - 6.6.1984 π.δ/τος (ΦΕΚ 341 Δ'), ορίζεται ότι εκτός αυτών σε απόσταση τουλάχιστον 500 μέτρων περιμετρικώς των καθοριζόμενων ορίων απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων, βιομηχανικών, βιοτεχνικών κ.λπ., δηλαδή ότι απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών εγκαταστάσεων, άσχετα από το βαθμό οχλήσεως (χαμηλής, μέσης, υψηλής) που προκαλούν. Εξάλλου, στην παράγραφο 3 του άρθρου 4 του από 24.5.1985 π.δ/τος "Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών" (ΦΕΚ 270 Α') ορίζεται ότι: «Γύρω από πόλεις και οικισμούς με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων βάσει της τελευταίας εκάστοτε απογραφής και σε ζώνη που εκτείνεται σε πλάτος 700 μέτρα, για πόλεις και οικισμούς με πληθυσμό από 2.001 μέχρι και 10.000 κατοίκους και 1.000 μέτρα για πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, απαγορεύεται η ανέγερση νέων βιομηχανικών εγκαταστάσεων μέσης ή υψηλής οχλήσεως. Η απόσταση αυτή μετράται από το τέλος του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου ή από τα όρια των οικισμών που στερούνται ρυμοτομικού σχεδίου. 11. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, η ιδιοκτησία της παρεμβαίνουσας εταιρείας, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, βρίσκεται εκτός των ορίων του εγκεκριμένου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου .. (απόφαση 28782/1405/11.5.1987 - ΦΕΚ 615 Δ'), σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από το όριο αυτού, αλλά εντός της περιοχής μελέτης της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, η οποία δεν έχει εγκριθεί, σε περιοχή που προτείνεται για χρήση οικιστική

(έγγραφο 6888/2703/16.3.2001 της Δ/σης Πολ/κου Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.). Εξάλλου, στις εκτός ορίων οικισμών περιοχές της νήσου Καλύμνου δεν έχει θεσμοθετηθεί βιομηχανική ζώνη (έγγραφο 1853/30.9.1997 του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολ/κων Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου ..). Με την ΤΥ 8941/27.10.1976 απόφαση του Νομάρχη .. (ΦΕΚ 392 Δ'), η οποία στηρίχθηκε στην 35400/6/12/1975 απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΦΕΚ 10 Δ') καθορίστηκαν τα όρια του υφιστάμενου προ του έτους 1923 (1948 για τη ..) οικισμού "... ή ..." ... Με την Τ.Υ. 11006/3.11.1978 απόφαση του πιο πάνω Νομάρχη (ΦΕΚ 681 Δ') επανακαθορίστηκαν τα όρια του οικισμού "... συμπεριλαμβάνοντας νέα τμήματα, μεταξύ των οποίων και η συνοικία "..., που αποτελεί το όριο του Β' Τμήματος του οικισμού ... Ακολούθως με το από 29.8.1980 π.δ/γμα (ΦΕΚ 694 Δ') χαρακτηρίζονται όλοι οι οικισμοί της Καλύμνου παραδοσιακοί και διαχωρίζονται σε τομείς Α, Β, Γ, Δ και Ε. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 αυτού του δ/τος, στους τομείς Α, Β, Γ, και Δ υπάγονται τμήματα των οικισμών Καλύμνου (..) και Χωρίου (Χώρας) και στον Τομέα Ε υπάγονται: "1) Το υπόλοιπο τμήμα εκάστου των άνω οικισμών Καλύμνου (..) και Χωρίου (Χώρας) ...". Στον Τομέα Ε υπάγεται το Τμήμα Β' του οικισμού της .., το "... (έγγραφο 659/Φ/14.3.2001 του Γραφείου Πολεοδομίας, Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου ..). Κατά την τελευταία απογραφή του έτους 1991 (24197/Γ' 3812/24.11.1993 κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών - ΦΕΚ 882 Β'), ο πληθυσμός του οικισμού της ... (..) ανέρχεται σε 10.543. Δεδομένου δε ότι η δραστηριότητα της παρεμβαίνουσας εταιρείας υπάγεται στην κατηγορία Α της ομάδας ΙΙ του άρθρου 4 της Κ.Υ.Α. 69269/5387/90 (παρ. 6 περ. γ - Εγκαταστάσεις αποθήκευσης πετρελαίου, πετροχημικών και χημικών προϊόντων), που αντιστοιχεί, κατά την Κ.Υ.Α. 10537/18.2.1997, σε δραστηριότητα μέσης οχλήσεως, απαγορεύεται, σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις της

παρ. 3 του άρθρου 4 του από 31.5.1985 π.δ/τος, η ανέγερση αυτών των βιομηχανικών εγκαταστάσεων σε ζώνη που εκτείνεται σε πλάτος 1.000 μέτρων γύρω από τον οικισμό της .., εφόσον ο πληθυσμός της κατά την τελευταία απογραφή του έτους 1991 ανήλθε σε 10.543, συμπεριλαμβάνονται δε στους απογραφέντες κατοίκους της .. και οι κάτοικοι της συνοικίας “..”. Για τον καθορισμό δε της αποστάσεως των 1.000 μέτρων από τα όρια του οικισμού, στην περίπτωση που ο οικισμός αποτελείται από περισσότερα τμήματα, όπως εν προκειμένω, λαμβάνονται υπόψη τα όρια των τμημάτων αυτού, των οποίων οι κάτοικοι κατά την τελευταία απογραφή έχουν απογραφεί ενιαίως ως κάτοικοι του αυτού οικισμού. Εξάλλου, η εφαρμογή των διατάξεων του από 31.5.1985 π.δ/τος δεν κωλύεται από την παράλειψη οριοθέτησης ή τη μη νόμιμη οριοθέτηση οικισμού, εφόσον αποδεικνύεται η πραγματική έκταση και τα όρια οικισμού (βλ. ΣτΕ 2423/2000). Στην προκείμενη περίπτωση, τα όρια της .., συμπεριλαμβανομένης και της συνοικίας “..”, προκύπτουν από την Τ.Υ. 11006/3.11.1978 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου, η οποία είναι μεν νομικά ανίσχυρη, ως ερειδόμενη στην 34500/1976 απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΣτΕ 2009/1997, 2033/1978), αλλά αποτελεί πρόσφορο στοιχείο για τον προσδιορισμό των ορίων του οικισμού της ... Όπως αναφέρεται στο 410/Φ.Αδ.110/93/10.3.1998 έγγραφο του Γραφείου Πολεοδομίας, Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου “η οδική απόσταση μεταξύ της νοητής γραμμής του ορίου οικισμού .. και του γηπέδου της είναι περίπου 800 μέτρα”, διευκρινίζεται δε με το 659/Φ/14.3.2001 έγγραφο του ίδιου Γραφείου ότι με το προηγούμενο έγγραφο νοείται η οδική απόσταση από το ανατολικό όριο (νοητή γραμμή) του ανεξάρτητου τμήματος Β’ από το γήπεδο ιδιοκτησίας της Συνεπώς, εφόσον οι εγκαταστάσεις της παρεμβαίνουσας εταιρείας βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από τα όρια της

συνοικίας .. του οικισμού της ..., είναι μη νόμιμες και ακυρωτές, όπως βασίμως προβάλλεται με τις κρινόμενες αιτήσεις, οι παραδεκτώσ προσβαλλόμενες άδειες εγκαταστάσεως και επεκτάσεως, καθώς και η στηριζόμενη στην άδεια επεκτάσεως οικοδομική άδεια, οι οποίες χορηγήθηκαν στην παρεμβαίνουσα εταιρεία.

12. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνουν δεκτές εν μέρει οι κρινόμενες αιτήσεις και να απορριφθούν οι ασκηθείσες παρεμβάσεις, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως, οι οποίοι στρέφονται κατά των αυτών πράξεων. Τέλος, οι λόγοι ακυρώσεως που στρέφονται κατά της 325/29.8.1995 αποφάσεως του Γραφείου Π.Ε.ΧΩ. .., με την οποία χορηγήθηκε η προέγκριση χωροθέτησης των επιδικών εγκαταστάσεων και της 14929/21.12.1995 αποφάσεως του Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε. περί εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων αυτών, προβάλλονται απαραδέκτως, διότι οι πράξεις αυτές θεωρούνται μεν ως συμπροσβαλλόμενες με τις κρινόμενες αιτήσεις, αφού η πράξη χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων αποτελούν σύνθετη διοικητική ενέργεια που ολοκληρώνεται με την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων και οι άδειες εγκαταστάσεως και λειτουργίας, οι οποίες έπονται, είναι συναφείς προς τις πράξεις αυτές (ΣτΕ 3619/1998 Ολ.), αλλά οι υπό κρίση αιτήσεις, οι οποίες έχουν ασκηθεί περίπου τέσσερα έτη μετά την έκδοση των πράξεων αυτών, ασκούνται κατ’ αυτών εκπροθέσμως [...]. Με τις πιο πάνω αιτιολογίες της 871/2004 απόφασης του Σ.τ.Ε. ακυρώθηκαν, όπως προαναφέρθηκε, α) η απόφαση .. /29.3.1999 του Νομάρχη Δωδεκανήσου, εν μέρει, και συγκεκριμένα κατά το μέρος που χορηγεί άδεια εγκαταστάσεως, β) η απόφαση .. /14.4.1999 του αυτού Νομάρχη και γ) η .. /21.4.1999 οικοδομική άδεια του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολεοδομικών Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου ... 12. Επειδή, μετά την έκδοση της 871/2004 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας η αιτούσα υπέβαλε προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση .. την από

29.11.2005 αίτηση, με την οποία ζήτησε α) την ανάκληση της ../6.10.2000 απόφασης του Νομάρχη .., με την οποία επετράπη η λειτουργία των δεξαμενών υπ' αριθμ. 1, 2 και 5 της παρεμβαίνουσας εταιρείας, διότι οι δεξαμενές στερούνται άδειας εγκατάστασης και βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 1000 μ. από τα όρια του οικισμού .., β) τη σφράγιση της δεξαμενής με αρ. 3 χωρητικότητας 200 τ.μ., που λειτουργεί αν και δεν περιλαμβάνεται στην ανωτέρω ../6.10.2000 απόφαση, γ) την ουσιαστική σφράγιση των ήδη φερόμενων ως σφραγισμένων λοιπών δεξαμενών και δ) τη διερεύνηση αν υπάρχουν και άλλες δεξαμενές, πέραν των υφισταμένων 7, της παρεμβαίνουσας εταιρείας. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση .. δεν απάντησε στην ανωτέρω αίτηση, όπως δε αναφέρεται στο ../15.10.2009 έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Ανάπτυξης της ανωτέρω Ν.Α. προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, «[...] η Υπηρεσία μετά από ενδελεχή έλεγχο και μελέτη τόσο του σκεπτικού όσο και του διατακτικού της απόφασης 871/2004 του Σ.τ.Ε. και λαμβάνοντας ιδίως υπόψη της το με αριθμ. πρωτ. ΣΕ-ΕΔΔ/Φ4/5643/17.10.2005 έγγραφο [του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης] και το σε αυτό διαλαμβανόμενο πόρισμα, κατά το οποίο δεν προκύπτει υποχρέωση του Νομάρχη .. να ανακαλέσει την 839/95 και την 1799/2000 αποφάσεις του, δεν προέβη σε καμιά άλλη ενέργεια αφού πλέον κατ' εμάς υπήρξε πλήρης συμμόρφωση της Ν.Α.Δ. στις αποφάσεις του Δικαστηρίου σας (αριθμ. Ε.Α. 90/2000, 91/2000 και 871/2004), με την εκτέλεση όλων εκείνων των απαραίτητων νομικών πράξεων που από το αντικείμενο της υπόθεσης επεβάλτε [...]». Τέλος, στο 1659/Φ14.119/27.10.2009 έγγραφο της ανωτέρω Διεύθυνσης Ανάπτυξης προς το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρινίζεται ότι «... στο σχεδιάγραμμα που θεωρήθηκε με την αριθμ. ../6.10.1995 απόφασή μας οι δεξαμενές οι οποίες λειτουργούν είναι οι Νο3, Νο6 και Νο7 και αυτές που έχουν σφραγιστεί και δεν λειτουργούν είναι οι Νο1, Νο2,

Νο4 και Νο5...». Με την κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως, που κατατέθηκε στις 26.4.2006, ζητείται η ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από την ανωτέρω Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση της προαναφερθείσας αίτησης της αιτούσας. Συγκεκριμένα, η αιτούσα ισχυρίζεται, μεταξύ άλλων, ότι όλες οι άδειες και των επτά δεξαμενών της παρεμβαίνουσας έχουν ακυρωθεί ή έχει παύσει η ισχύς τους για τους λόγους που παραθέτει στο δικόγραφο της αίτησης, ότι η άρνηση της Διοίκησης να ανακαλέσει την ../6.10.2000 απόφαση είναι παράνομη, διότι παραβιάζει τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αφού διαπιστώθηκε έλλειψη νόμιμης προϋπόθεσης για τη λειτουργία των δεξαμενών αυτών και ότι ως προς τη δεξαμενή 3, χωρητικότητας 200 κ.μ., η Διοίκηση όφειλε να τη σφραγίσει, διότι αυτή δεν περιλαμβάνεται στην ../6.10.2000 άδεια, με αποτέλεσμα να λειτουργεί χωρίς τις άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας.

13. Επειδή, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις 8 και 9, στην προκειμένη περίπτωση, εν όψει του νομικού και πραγματικού ιστορικού της υπόθεσης, των αποφάσεων 1912/1994, 2969/1998, 2970/1998 και 871/2004 του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν για την αυτή υπόθεση και της πολυπλοκότητας της υπόθεσης, όπως αυτή εξελίχθηκε με τη διαδοχική έκδοση διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων, η Διοίκηση είχε υποχρέωση να εξετάσει την από 29.11.2005 αίτηση της αιτούσας, με την οποία η τελευταία, μετά και την έκδοση της 871/2004 απόφασης του Σ.τ.Ε., ζήτησε την εκκαθάριση εκ μέρους της Διοίκησης του συνόλου της υπόθεσης. Συνεπώς, η σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας, έχει εκτελεστό χαρακτήρα, παραδεκτώς δε και εμπροθέσμως προσβάλλεται από την αιτούσα, οι δε περί του αντιθέτου ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας πρέπει να απορριφθούν.

14. Επειδή, όπως προκύπτει από το προαναφερθέν, υπ' αριθμ. ../15.10.2009, έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης .. προς το Συμβούλιο

της Επικρατείας, στην προκειμένη περίπτωση ουδόλως εξετάσθηκε από την ανωτέρω Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση η από 29.11.2005 αίτηση της αιτούσας, παρά το ότι, από τις γενικές αρχές και τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν και εν όψει των νομικών και πραγματικών συνθηκών της υπόθεσης, των διαδοχικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν και της συνολικής πλοκής της υπόθεσης της εγκατάστασης και λειτουργίας των προαναφερθεισών δεξαμενών της παρεμβαίνουσας, συνέτρεχαν στην προκειμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θεμελιώνεται υποχρέωση της Διοίκησης να επιληφθεί και να εξετάσει την αίτηση του διοικουμένου, με σκοπό την εκκαθάριση της υπόθεσης από διοικητική άποψη.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας είναι μη νόμιμη και, ως εκ τούτου, πρέπει να ακυρωθεί η άρνηση της Διοίκησης να εξετάσει την αίτηση αυτή, απορριπτομένων των περί του αντιθέτου ισχυρισμών της παρεμβαίνουσας εταιρείας.

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή και να απορριφθεί η παρέμβαση.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση και ακυρώνει τη σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας, σύμφωνα με το σκεπτικό.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Διαφάνεια - Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33)

Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης:

Αριθμ. πρωτ.: ΔΙΔΑΔ/ Φ.31. 52/ 2266/ οικ.9165/ 30.3.2016

Σας ενημερώνουμε ότι στο Μέρος Γ' του ν. 4369/2016 (Α' 33), «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη βαθμολογική διάρθρωση θέσεων και στο σύστημα προαγωγών.

Ειδικότερα, για τα θέματα αρμοδιότητας της Υπηρεσίας μας, που ρυθμίζονται με τις προαναφερόμενες διατάξεις, σας γνωρίζουμε τα εξής:

1. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΘΕΣΕΩΝ - ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ, άρθρο 25 ν. 4369/2016

Με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 4369/2016 αντικαθίστανται τα άρθρα 80, 82, 83 του Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Υπαλληλικός Κώδικας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 80 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007), η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων έχει ως εξής:

α) Κατηγορία Ειδικών Θέσεων:

- Βαθμός 1ος
- Βαθμός 2ος

β) Κατηγορία ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ,

ΥΕ:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ/ ΒΑΘΜΟΣ	ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
Εισαγωγικός	Δ'	Δ'	Δ'	Ε'
	Γ'	Γ'	Γ'	Δ'
	Β'	Β'	Β'	Γ'
Καταληκτικός	Α'	Α'	Α'	Β'

Οι θέσεις όλων των βαθμών των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ είναι σε κάθε κατηγορία οργανικά ενιαίες.

2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟΥ ΒΑΘΜΟΥ

Για τις κάτωθι περιπτώσεις υπαλλήλων η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων, όσον αφορά στον εισαγωγικό βαθμό, διαμορφώνεται ως εξής:

α) Για τους υπάλληλους κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, κατόχους διδακτορικού διπλώματος εισαγωγικός βαθμός είναι ο Β'.

β) Για τους υπάλληλους κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, κατόχους μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών εισαγωγικός βαθμός είναι ο Γ'.

γ) Για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης εισαγωγικός βαθμός είναι ο βαθμός Β', με πλεονάζοντα στο βαθμό αυτό το χρόνο φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ και επιπλέον ένα χρόνο εφόσον είναι αριστούχοι.

Διευκρινίζεται ότι όλοι ανεξαιρέτως οι υπάλληλοι θα πρέπει να διανύσουν στον κατά περίπτωση εισαγωγικό βαθμό υποχρεωτικά δύο (2) συναπτά έτη, ανεξαρτήτως των πρόσθετων τυπικών προσόντων (μεταπτυχιακού τίτλου ή διδακτορικού διπλώματος ή αποφοιτηρίου δημοσίου ΙΕΚ) που αποκτούν κατά τα δύο έτη αυτά.

Χρόνος προαγωγής, άρθρο 82 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007):

Ο απαιτούμενος χρόνος για την προαγωγή από βαθμό σε βαθμό ανά κατηγορία είναι ο εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ Α:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ / ΒΑΘΜΟΣ	ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
Ε'	-	-	-	2 έτη
Δ'	2 έτη	2 έτη	2 έτη	10 έτη
Γ'	5 έτη	6 έτη	8 έτη	10 έτη
Β'	6 έτη	6 έτη	6 έτη	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟ (22 έτη-Ομ-Οημ)
Α'	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (13 έτη-Ομ-Οημ)	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (14 έτη-Ομ-Οημ)	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (16 έτη-Ομ-Οημ)	-

3. Προσαύξηση του χρόνου προαγωγής από βαθμό σε βαθμό

Ο ανωτέρω προβλεπόμενος χρόνος παραμονής στο βαθμό ανά κατηγορία προσαιξάνεται κατά ένα έτος για υπαλλήλους, οι οποίοι δεν κατέχουν το τυπικό προσόν της κατηγορίας, στην οποία υπηρετούν. Συγκεκριμένα για τους υπαλλήλους αυτούς, ο χρόνος προαγωγής από βαθμό σε βαθμό, με εξαίρεση τον εισαγωγικό βαθμό, διαμορφώνεται ως εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ Β:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ/ ΒΑΘΜΟΣ	ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
Ε'	-	-	-	2 έτη
Δ'	2 έτη	2 έτη	2 έτη	11 έτη
Γ'	6 έτη	7 έτη	9 έτη	11 έτη
Β'	7 έτη	7 έτη	7 έτη	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (24 έτη-Ομ-Οημ)
Α'	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (15 έτη-Ομ-Οημ)	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (16 έτη-Ομ-Οημ)	ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟΣ (18 έτη-Ομ-Οημ)	-

Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι τα δύο πρώτα έτη που διανύονται στον κατά περίπτωση εισαγωγικό βαθμό όλων των κατηγοριών, αποτελούν δοκιμαστική υπηρεσία σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 40 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007), με εξαίρεση τους αποφοίτους της Ε.Σ.Δ.Δ.Α., οι οποίοι δεν διανύουν δοκιμαστική υπηρεσία, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 40 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007). Ωστόσο προβλέπεται και για τους αποφοίτους η διετής υποχρεωτική παραμονή στον εισαγωγικό βαθμό Β' σύμφωνα με τα οριζόμενα στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 80 του Υ.Κ. (ν.3528/2007), όπως αντικαταστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 4369/2016, ρύθμιση που είναι διάφορη

εκείνης της δοκιμαστικής υπηρεσίας.

Συναφώς, επισημαίνεται ότι, όσον αφορά στους αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ, σύμφωνα με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 24 του Π.Δ. 57/2007, «2. Όσοι διορίζονται σε θέσεις διοικητικών υπαλλήλων, κατατάσσονται, άσχετα από την προέλευσή τους και τα τυπικά τους προσόντα, στην κατηγορία ΠΕ.». Βάσει των ανωτέρω διατάξεων αλλά και λαμβάνοντας υπόψη το σκοπό και την αποστολή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (άρθρο 15 του Π.Δ. 57/2007), οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. ανήκουν και υπηρετούν, βάσει της κατάταξής τους με τις προαναφερόμενες διατάξεις, στην κατηγορία ΠΕ, όπου και έχουν διοριστεί και υπηρετούν από την επομένη της επιτυχούς αποφοίτησής τους από την ΕΣΔΔΑ, οπότε για την προαγωγή τους από το Β' στον Α' βαθμό απαιτείται εξαετής υπηρεσία στον Β' βαθμό έστω και αν δεν κατέχουν πτυχίο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Στην ως άνω απαιτούμενη εξαετή υπηρεσία/παραμονή στο Β' βαθμό συμπεριλαμβάνεται ο χρόνος φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ καθώς και το τυχόν επιπλέον 1 έτος ως αριστούχου αποφοιτήσαντος.

4. Μείωση του χρόνου προαγωγής

i. Για τους υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, οι οποίοι αποκτούν διδακτορικό δίπλωμα, ο χρόνος που απαιτείται για τη βαθμολογική τους εξέλιξη μειώνεται κατά έξι (6) έτη.

ii. Για τους υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, οι οποίοι αποκτούν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας, ο χρόνος που απαιτείται για τη βαθμολογική τους εξέλιξη μειώνεται κατά δύο (2) έτη.

iii. Σε περίπτωση που υπάλληλος κατέχει διδακτορικό δίπλωμα και μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, λαμβάνεται υπόψη μόνο ο διδακτορικός τίτλος σπουδών, ήτοι ο χρόνος για βαθμολογική εξέλιξη μειώνεται κατά έξι έτη.

Για παράδειγμα για υπάλληλο κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, κάτοχο κατά το διορι-

σμό του διδακτορικού διπλώματος, οπότε και διορίζεται στον Β' βαθμό, ή που αποκτά μετά το διορισμό του διδακτορικό δίπλωμα, οπότε και η βαθμολογική του εξέλιξη μειώνεται κατά 6 έτη, και εν συνεχεία αποκτά μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, δεν μειώνεται ο χρόνος της βαθμολογικής του εξέλιξης επιπλέον κατά 2 έτη, δεδομένου ότι συντρέχουν στο πρόσωπο του ίδιου υπαλλήλου η κατοχή διδακτορικού διπλώματος και μεταπτυχιακού τίτλου.

iv. Σε περίπτωση που υπάλληλος κατέχει περισσότερους του ενός (1) μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών, η βαθμολογική εξέλιξη μειώνεται κατά ένα (1) επιπλέον έτος για κάθε τίτλο πέραν του ενός, είτε τους τίτλους αυτούς τους κατέχει ήδη κατά το διορισμό του είτε τους αποκτά μετά. Στην περίπτωση ωστόσο που υπάλληλος αποκτά μετά το διορισμό του διδακτορικό δίπλωμα, ενώ είναι ήδη κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, η βαθμολογική του εξέλιξη θα μειωθεί κατά τόσα έτη, όσα προκύπτουν από την αφαίρεση των ετών που έχουν χρησιμοποιηθεί για τη μείωση της βαθμολογικής του εξέλιξης λόγω της κατοχής ενός ή περισσότερων μεταπτυχιακών τίτλων.

Για παράδειγμα υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ, κάτοχος ήδη κατά το διορισμό του τριών μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών, διορίζεται στον Γ' βαθμό με πλεονάζοντα χρόνο δύο έτη, (ένα επιπλέον έτος για κάθε έναν πέραν του ενός μεταπτυχιακών τίτλων που κατέχει). Ακολούθως και εντός ενός έτους από το διορισμό του καταθέτει διδακτορικό δίπλωμα: Στην περίπτωση αυτή ο χρόνος για τη βαθμολογική του εξέλιξη θα μειωθεί κατά δύο έτη, δεδομένου ότι από το σύνολο των έξι ετών που θα μειωνόταν συνολικά ως κάτοχος διδακτορικού, έχουν ήδη αναγνωρισθεί τέσσερα έτη λόγω της κατοχής των τριών μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών, οπότε θα δύναται να προαχθεί, όταν θα έχει διανύσει τα δύο συναπτά έτη υποχρεωτικής παραμονής στον εισαγωγικό βαθμό Γ'.

v. Σε περίπτωση που υπάλληλος λαμβάνει στην αξιολόγηση που διενερ-

γείται βάσει των διατάξεων του Μέρους Β' του ν. 4369/2016 για δύο (2) συνεχείς περιόδους βαθμολογία μεγαλύτερη ή ίση του βαθμού 90, μειώνεται ο χρόνος για προαγωγή κατά ένα έτος. Αν η βαθμολογία αυτή αφορά το τελευταίο έτος που διανύει στο βαθμό, το ένα (1) έτος προσμετράται ως πλεονάζων χρόνος στον επόμενο βαθμό.

Στο σημείο αυτό διευκρινίζονται τα εξής:

α) για την κατά τα ανωτέρω βαθμολογική κατάταξη και προαγωγή των υπαλλήλων δεν απαιτείται πλέον η προηγούμενη αναγνώριση συνάφειας του μεταπτυχιακού τίτλου ή του διδακτορικού διπλώματος, αλλά αρκεί και απαιτείται η κατάθεση του σχετικού μεταπτυχιακού τίτλου ή διδακτορικού διπλώματος, στην Υπηρεσία με αίτηση του υπαλλήλου, ο χρόνος δε κατάθεσης του σχετικού μεταπτυχιακού τίτλου ή διδακτορικού διπλώματος αποτελεί την αφητηρία υπολογισμού του πλεονάζοντος χρόνου που διαθέτει ο υπάλληλος. Σε κάθε περίπτωση οι μεταπτυχιακοί τίτλοι ή τα διδακτορικά διπλώματα της αλλοδαπής θα πρέπει να είναι αναγνωρισμένοι και ισότιμοι σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Π.Δ. 50/2001, όπως ισχύει, και τη σχετική κείμενη νομοθεσία.

β) ιδιαίτερη μέριμνα θα πρέπει να λάβουν οι αρμόδιες Υπηρεσίες κατά την κατάρτιση των πινάκων προακτέων, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές διατάξεις περί μείωσης ή προσαύξησης του κατά περίπτωση απαιτούμενου χρόνου προαγωγής.

5. Σύστημα προαγωγών - Πίνακες προακτέων, άρθρο 83 Υ.Κ. (ν.3528/2007)

Με το ν. 4369/2016 ενεργοποιούνται εκ νέου οι βαθμολογικές προαγωγές και εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 83 του Υ.Κ. (ν.3528/2007), όπως αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 4369/2016. Ειδικότερα:

- Οι υπάλληλοι προάγονται στον αμέσως επόμενο βαθμό, εφόσον:

α) έχουν συμπληρώσει τον απαιτούμενο στον κατά περίπτωση βαθμό

χρόνο και β) έχουν σε υψηλό επίπεδο τα ουσιαστικά προσόντα που αναφέρονται στις εκθέσεις αξιολόγησής τους.

- Κατόπιν απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

- Για την απόφαση προαγωγής του υπαλλήλου στον επόμενο βαθμό, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο προκειμένου να διαπιστώσει τη συνδρομή των ουσιαστικών προσόντων, λαμβάνει υπόψη όλα τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, από τα οποία προκύπτει η δραστηριότητα του στην υπηρεσία, η επαγγελματική επάρκεια, η πρωτοβουλία του και η αποτελεσματικότητα του. Για το σχηματισμό της κρίσης του, το υπηρεσιακό συμβούλιο λαμβάνει υπόψη του τις εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων της τελευταίας πενταετίας.

- Ειδικά για την προαγωγή στον Α βαθμό πρέπει ο υπάλληλος να έχει σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο προσόντα που μαρτυρούν διοικητική ικανότητα, όπως αυτά καθορίζονται από την κλίμακα του συστήματος αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων των υπαλλήλων.

- Το υπηρεσιακό συμβούλιο τον Απρίλιο κάθε έτους καταρτίζει, με βάση τις καταστάσεις του άρθρου 88 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007), πίνακα προακτέων με αλφαβητική σειρά κατά βαθμό, κλάδο και ειδικότητα, καθώς και πίνακες μη προακτέων. Για την εγγραφή στους πίνακες αυτούς κρίνονται οι υπάλληλοι που συμπληρώνουν ως τις 30 Απριλίου του επόμενου έτους τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας. Η ισχύς των πινάκων αρχίζει την 1η Μαΐου του έτους κατάρτισής τους, ανεξάρτητα από την ημερομηνία οριστικοποίησής τους, σύμφωνα με το άρθρο 90 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007).

- Οι υπάλληλοι που περιλαμβάνονται στους πίνακες προακτέων προάγονται υποχρεωτικά μέσα σε ένα μήνα από την κύρωση των πινάκων ή από την ημέρα που συμπληρώνουν τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας. Η προαγωγή θεωρείται ότι συντελείται από την ημέρα που συμπληρώνει ο υπάλληλος το χρόνο υπηρεσίας που απαι-

τείται για να προαχθεί στον επόμενο βαθμό, όχι όμως πριν την έναρξη ισχύος του οικείου πίνακα προακτέων.

- Στους πίνακες μη προακτέων περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι που κρίνονται ως μη προακτέοι. Ως μη προακτέοι κρίνονται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, βάσει πραγματικών στοιχείων, οι υπάλληλοι που δεν πληρούν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις να ασκήσουν τα καθήκοντα του ανώτερου βαθμού.

- Οι αποφάσεις προαγωγών δεν αναρτώνται στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ ούτε δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

6. ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ, άρθρο 27 του ν. 4369/2016

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 4369/2016, οι υπάλληλοι, που υπηρετούν κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4369/2016, ήτοι την 27η/2/2016, κατατάσσονται από 1.1.2016 στους βαθμούς της κατηγορίας που υπηρετούν, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 80 και 82 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007), όπως αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του ν. 4369/2016, με εξαίρεση τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 82 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007), οι οποίες δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν εν προκειμένω, και με βάση το συνολικό χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, που έχει αναγνωρισθεί για τη βαθμολογική ή τη μισθολογική τους εξέλιξη έως 31.12.2015. Πλεονάζων χρόνος θεωρείται ότι διανύθηκε στο βαθμό κατάταξης. Για την αυτοδίκαιη κατάταξη εκδίδεται διαπιστωτική πράξη που δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως,

Β) Για την κατάταξη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 4369/2016 δεν υπολογίζονται:

α. ο χρόνος της αργίας είτε εξαιτίας ποινικής δίωξης που κατέληξε σε οποιαδήποτε καταδίκη είτε εξαιτίας πειθαρχικής δίωξης που κατέληξε σε πειθαρχική ποινή τουλάχιστον προστίμου αποδοχών τριών (3) μηνών,

β. ο χρόνος της αδικαιολόγητης αποχής από τα καθήκοντα,

γ. ο χρόνος της προσωρινής παύσης,

δ. ο χρόνος της άδειας άνευ αποδοχών, που δεν αποτελεί χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας,

ε. ο χρόνος της αναστολής άσκησης καθηκόντων, εφόσον στη συνέχεια ο υπάλληλος τέθηκε σε αργία,

στ. το χρονικό διάστημα κατά το οποίο στερήθηκε ο υπάλληλος το δικαίωμα για προαγωγή,

ζ. χρονικό διάστημα ίσο προς το μισό του απαιτούμενου προς προαγωγή χρόνου, σε περίπτωση επιβολής της πειθαρχικής ποινής του υποβιβασμού.

Εν προκειμένω επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 4369/2016 ο χρόνος της διαθεσιμότητας που επήλθε για οποιοδήποτε λόγο λαμβάνεται υπόψη για την κατάταξη των υπαλλήλων.

Γ) Για την κατάταξη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 4369/2016, στο συνολικό χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας δεν υπολογίζεται το μισό του πέραν της δεκαετίας χρόνου, που διανύθηκε με τυπικό προσόν κατώτερης κατηγορίας. Ως ημερομηνία για την κατάταξη αυτή λαμβάνεται η ημερομηνία απόκτησης του τυπικού προσόντος της ανώτερης κατηγορίας.

Δ) Υπάλληλοι, οι οποίοι υπηρετούν σε κατηγορία χωρίς να κατέχουν το απαιτούμενο τυπικό προσόν, κατατάσσονται στους βαθμούς της κατηγορίας που υπηρετούν, με προσθήκη ενός (1) έτους στο χρόνο που απαιτείται για προαγωγή στον επόμενο βαθμό με εξαίρεση τον εισαγωγικό βαθμό. Ως απαιτούμενο τυπικό προσόν νοείται εν προκειμένω ο αντίστοιχος εκπαιδευτικός βαθμίδα βασικός τίτλος σπουδών για την κατηγορία ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ αντίστοιχα.

Άμεσες ενέργειες της Διοίκησης:

Λαμβάνοντας υπόψη ότι στο τέλος Απριλίου του τρέχοντος έτους θα πρέπει να καταρτιστούν από τα Υπηρεσιακά Συμβούλια οι πίνακες προακτέων, παρακαλούνται οι αρμόδιες Υπηρεσίες Προσωπικού για την άμεση κατάταξη των

υπαλλήλων τους στους νέους βαθμούς σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4369/2016, δεδομένου ότι κατά την πρώτη εφαρμογή οι προαγωγές θα πραγματοποιηθούν βάσει των διαπιστωτικών πράξεων κατάταξης του άρθρου 27 του ν. 4369/2016 και όχι βάσει των καταστάσεων του άρθρου 88 του Υ.Κ. (ν.3528/2007), οι οποίες αναφέρονται σε βαθμολογικό σύστημα διάφορο του ισχύοντος σήμερα. Για το λόγο αυτό παρακαλούνται οι αρμόδιες Υπηρεσίες Προσωπικού να κοινοποιήσουν τις σχετικές διαπιστωτικές πράξεις κατάταξης του ν.4369/2016 στους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους, προβλέποντας το δικαίωμα υποβολής αίτησης διόρθωσης των στοιχείων της κατάταξης αυτής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 88 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007).

Για την κατά τα ανωτέρω κατάταξη κατά την 1η/1/2016 όλοι οι υπάλληλοι κατατάσσονται κατ' αρχάς στον κατά περίπτωση προβλεπόμενο εισαγωγικό βαθμό και κατόπιν υπολογισμού του συνολικού αναγνωρισμένου χρόνου πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και του χρόνου που προκύπτει από τα πρόσθετα τυπικά προσόντα που τυχόν κατέχουν οι υπάλληλοι έως και την 31η/12/2015, κατατάσσονται βάσει του συνολικού χρόνου κατάταξής τους στον κατά περίπτωση προβλεπόμενο βαθμό. Τυχόν πλεονάζων χρόνος υπολογίζεται στο βαθμό κατάταξης.

Προς διευκόλυνση των Υπηρεσιών παρατίθενται τα κάτωθι παραδείγματα:

1. Υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ, κάτοχος διδακτορικού διπλώματος, με συνολική πραγματική δημόσια υπηρεσία έως 1η/1/2016 δέκα έτη, κατατάσσεται κατ' αρχάς στον εισαγωγικό βαθμό Β' (λόγω του διδακτορικού διπλώματος) και βάσει των δέκα ετών συνολικής υπηρεσίας κατατάσσεται τελικά την 1η/1/ 2016 στον Α' βαθμό με πλεονάζοντα χρόνο στο βαθμό αυτό 4 έτη.

2. Αριστούχος απόφοιτος ΕΣΔΔΑ, κάτοχος διδακτορικού διπλώματος και συνολικό χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας κατά την 1η/1/2016 τρία έτη,

εκ των οποίων το 1 έτος και 6 μήνες = χρόνος φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ και το υπόλοιπο χρονικό διάστημα 1 έτους και 6 μηνών είναι ο χρόνος που έχει μεσολαβήσει από την επομένη της αποφοίτησης του - διορισμό του έως και την 1η/1/2016: κατατάσσεται στον Β' βαθμό, ως απόφοιτος της ΕΣΔΔΑ, και βάσει του χρόνου που υπολογίζεται για κατάταξη, ο οποίος ανέρχεται συνολικά σε δέκα έτη (6 έτη λόγω κατοχής διδακτορικού διπλώματος + 3 έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας + 1 έτος ως αριστούχος απόφοιτος) κατατάσσεται τελικά στον Β' βαθμό, με πλεονάζοντα χρόνο 10 έτη, δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν έχουν διανυθεί στον εισαγωγικό βαθμό δύο συναπτά έτη, με τη συμπλήρωση των οποίων (εν προκειμένω μετά από έξι μήνες), θα δύναται να εγγραφεί στον πίνακα προακτέων για την προαγωγή του στον Α' βαθμό με συνυπολογισμό του πλεονάζοντος χρόνου που θα κατέχει κατά την ημερομηνία προαγωγής του.

Στο σημείο αυτό και κατόπιν ερωτημάτων διαφόρων Υπηρεσιών σχετικά με τον υπολογισμό του χρόνου φοίτησης των αποφοίτων ΕΣΔΔΑ, επισημαίνονται τα εξής:

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 20 του Ν. 1388/83 οι σπουδαστές της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. που δεν έχουν υπαλληλική ιδιότητα, λογίζονται από την εισαγωγή τους ως δόκιμοι δημόσιοι υπάλληλοι με όλα τα σχετικά καθήκοντα και τους περιορισμούς. Βάσει των προαναφερομένων διατάξεων, προκειμένου για το διορισμό και κατάταξη των αποφοίτων από την επομένη της επιτυχούς αποφοίτησής τους από την ΕΣΔΔΑ, λαμβάνεται υπόψη ως αφετηρία υπολογισμού του χρόνου φοίτησης η ημερομηνία δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως του οριστικού πίνακα εισαγομένων στη Σχολή. Βάσει των ανωτέρω παρακαλούνται οι αρμόδιες Υπηρεσίες Προσωπικού να προβούν σε επανέλεγχο όλων των πράξεων κατάταξης των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ που ανήκουν οργανικά σε αυτές.

3. Για υπάλληλο κατηγορίας ΠΕ, με ημερομηνία διορισμού την

31η/12/1990 και με συνολικό χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας έως τις 31.12.2015 25 έτη, ο οποίος: α) μετατάχθηκε σε ανώτερη κατηγορία ΠΕ στις 31/12/2010, β) απέκτησε τον τίτλο σπουδών της ΠΕ κατηγορίας στις 1/9/2010: για τον υπολογισμό του συνολικού χρόνου για κατάταξη θα ληφθούν υπόψη:

- 5 έτη και 4 μήνες πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας ως ΠΕ (από 1/9/2010, ημερομηνία κτήσης του τυπικού προσόντος ΠΕ έως και 31/12/2015),

- 14 έτη και 10 μήνες, διάστημα το οποίο προκύπτει ως εξής:

α) από 31/12/1990, (ημερομηνία διορισμού του υπαλλήλου) έως 1/9/2010, (ημερομηνία κτήσης του τυπικού προσόντος ΠΕ)= 19 έτη και 8 μήνες, διάστημα από το οποίο υπολογίζονται 10 έτη,

β) Από το υπόλοιπο συνολικό χρονικό διάστημα των 9 ετών και 8 μηνών λαμβάνεται επίσης υπόψη το μισό του πέραν της δεκαετίας χρόνου ήτοι [(9 έτη και 8 μήνες)/2]= 4 έτη και δέκα μήνες, οπότε (α) + (β) = 14 έτη και 10 μήνες.

Ο ανωτέρω υπάλληλος βάσει όλων των ανωτέρω διαθέτει συνολικό χρόνο για κατάταξη 20 έτη και 2 μήνες, οπότε και κατατάσσεται τελικά στον Α' βαθμό με πλεονάζοντα χρόνο 7 έτη και 2 μήνες.

4. Υπάλληλοι των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ, οι οποίοι δεν κατέχουν το τυπικό προσόν - απαιτούμενο τίτλο σπουδών της κατηγορίας αυτής, θα καταταχθούν βάσει του ΠΙΝΑΚΑ Β' της παρούσας εγκυκλίου και βάσει των χρονικών διαστημάτων του πίνακα αυτού θα υπολογίζεται ο απαιτούμενος χρόνος για την προαγωγή στον επόμενο βαθμό.

7. Τελικές - Καταργούμενες διατάξεις, άρθρο 28 του ν. 4369/2016

Με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν. 4369/2016:

ι. Καταργούνται τα άρθρα 6 έως 11 και 28 του ν. 4024/2011 (Α' 226) και τα σχετικά θέματα ρυθμίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 40 και 89 έως 95 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., που κυρώθηκε με το άρθρο

πρώτο του ν. 3528/2007.

ii. Όπου για τη συμμετοχή σε συλλογικό όργανο ή την κατάληψη θέσης απαιτείται ως τυπική προϋπόθεση η κατοχή συγκεκριμένου βαθμού, οι υπάλληλοι συνεχίζουν να ασκούν τα καθήκοντα τους, ανεξαρτήτως του βαθμού στον οποίο κατατάσσονται, μέχρι τη λήξη της θητείας τους.

iii. Οι διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) για τη βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων εφαρμόζονται και για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των Ανεξαρτήτων Αρχών και των Ν.Π.Δ.Δ., που κατέχουν οργανική θέση, με εξαίρεση το προσωπικό μερικής απασχόλησης.

8. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ - ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΠΡΟΫΠΗΡΕΣΙΑΣ, άρθρο 26 του ν.4369/2016

Με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθ. 26 του ν. 4369/2016 αντικαθίσταται το άρθρο 98 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007) και προβλέπονται τα εξής όσον αφορά την αναγνώριση προϋπηρεσίας για τη βαθμολογική ένταξη:

«1. Οι υπάλληλοι, που έχουν πριν από το διορισμό τους χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, εντάσσονται μετά τη μονιμοποίησή τους μέχρι και τον αμέσως προηγούμενο του καταληκτικού βαθμό, με συνυπολογισμό πλεονάζοντος χρόνου στο βαθμό αυτό, ύστερα από ουσιαστική κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Η ένταξη ανατρέχει στο χρόνο κρίσης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

2. Ως πραγματική δημόσια υπηρεσία νοείται κάθε υπηρεσία που έχει διανυθεί στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ., σε Ν.Π.Ι.Δ. του Δημοσίου ή σε Ο.Τ.Α., με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου, καθώς και κάθε άλλη υπηρεσία που, με βάση ειδικές διατάξεις, αναγνωρίζεται ως πραγματική δημόσια υπηρεσία για βαθμολογική εξέλιξη.

3. Προϋπηρεσία με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου αντιστοιχεί της προηγούμενης παραγράφου, σε υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των χωρών -μελών αυτής, λαμβάνεται υπόψη για την ένταξη.

4. Προϋπηρεσία υπαλλήλων του Υπουργείου Πολιτισμού που έχει διανυθεί σε νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή σε άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς και αφορά αρχαιολογικά έργα, ανασκαφές μουσειακές ή άλλες συναφείς εργασίες που διενεργήθηκαν υπό την εποπτεία της οικείας Υπηρεσίας του Υπουργείου, αναγνωρίζεται στο σύνολο της ως προϋπηρεσία Δημοσίου και λαμβάνεται υπόψη για τη βαθμολογική τους εξέλιξη.

5. Για την κατά τα ανωτέρω ένταξη λαμβάνεται υπόψη μόνο η προϋπηρεσία που έχει διανυθεί πριν από το διορισμό στην κατηγορία, στην οποία ανήκει ο υπάλληλος κατά το χρόνο της ένταξης.

6. Προϋπηρεσία σε συναφές αντικείμενο έως επτά (7) έτη που έχει διανυθεί πριν από το διορισμό, εκτός του δημόσιου τομέα, λαμβάνεται υπόψη εφόσον αποδεικνύεται. Οι όροι και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ως άνω προϋπηρεσίας, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης».

Για την ορθή και ενιαία εφαρμογή των προαναφερόμενων διατάξεων των παρ. 1-3 και 5 του άρθρου 98 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007) διευκρινίζονται τα εξής προς εξέταση κρίσιμα στοιχεία, προκειμένου να διαπιστώνεται η δυνατότητα αναγνώρισης συγκεκριμένης προϋπηρεσίας:

- Ως προϋπηρεσία λογίζεται αποκλειστικά αυτή που έχει διανυθεί πριν από το διορισμό του υπαλλήλου στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ., σε Ν.Π.Ι.Δ. του Δημοσίου ή σε Ο.Τ.Α.,
- Θα πρέπει να έχει διανυθεί:
 - με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου, ή
 - να αναγνωρίζεται ως πραγματική

κή δημόσια υπηρεσία για βαθμολογική εξέλιξη βάσει ειδικών διατάξεων (π.χ. παρ. 4 του άρθρου 98 του Υ.Κ.[Ν. 3528/2007])

- η εν λόγω προϋπηρεσία θα πρέπει να έχει διανυθεί προ του διορισμού του υπαλλήλου στην ίδια κατηγορία με αυτήν που ανήκει κατά το χρόνο της ένταξης.
- Για την ανωτέρω αναγνώριση απαιτείται ουσιαστική κρίση του Υ.Σ.
- Εφόσον η προϋπηρεσία αυτή αναγνωρισθεί, η ένταξη ανατρέχει στο χρόνο κρίσης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.
- Οι υπάλληλοι, στους οποίους αναγνωρίζεται προϋπηρεσία κατά τα ανωτέρω, εντάσσονται μετά τη μονιμοποίησή τους μέχρι και τον αμέσως προηγούμενο του καταληκτικού της κατηγορίας τους βαθμό, με συνυπολογισμό πλεονάζοντος χρόνου στο βαθμό αυτό.

Επισημαίνεται ότι με τις προαναφερόμενες διατάξεις αναγνωρίζεται για πρώτη φορά η προϋπηρεσία που έχει διανυθεί σε ν.π.ι.δ. του δημοσίου για βαθμολογική εξέλιξη είτε αυτά έχουν εταιρική μορφή (π.χ. ΚΤΠ ΑΕ, ΜΟΔ ΑΕ) είτε είναι ιδρυματικής φύσης (π.χ. Περιφερειακό Γενικό Νοσοκομείο Παπαγεωργίου). Για το λόγο αυτό θα πρέπει οι οικείες Διευθύνσεις Διοικητικού να ενημερώσουν σχετικά τους υπαλλήλους αρμοδιότητάς τους, έτσι ώστε να ζητήσουν την αναγνώριση της προϋπηρεσίας αυτής και να προσκομίσουν τις σχετικές βεβαιώσεις, εφόσον αυτές δεν συμπεριλαμβάνονται ήδη στο προσωπικό τους μητρώο.

Περαιτέρω διευκρινίζεται ότι με τις διατάξεις του νέου νόμου εφεξής η προϋπηρεσία προς αναγνώριση θα πρέπει να έχει διανυθεί στην ίδια κατηγορία με αυτήν που ανήκει ο υπάλληλος κατά το χρόνο της ένταξης και όχι να έχει διανυθεί με τα ίδια ή αντίστοιχα τυπικά προσόντα της κατηγορίας, στην οποία ανήκε ο υπάλληλος κατά το χρόνο της ένταξης, όπως προέβλεπαν οι προϊσχύουσες διατάξεις του ν. 4024/2011.

Προς διευκόλυνση των Υπηρεσιών παρατίθεται το κάτωθι παράδειγμα: Υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ, ο οποίος διο-

ρίστηκε την 1/10/2014, καταθέτει αίτηση για αναγνώριση προϋπηρεσίας συνολικής διάρκειας 15 ετών με σχέση ΙΔΟΧ, εκ της οποίας 5 έτη διανύθηκαν σε εκπαιδευτική βαθμίδα ΠΕ στο ΥΠΕΣΔΑ, και 10 έτη σε εκπαιδευτική βαθμίδα ΠΕ σε νπιδ του δημοσίου. Αμέσως μετά την αυτοδίκαιη μονιμοποίηση του υπαλλήλου κατά την 1η/10/2016 σύμφωνα με το άρθρο 40 του Υ.Κ. (ν.3528/2007), η σχετική αίτηση αναγνώρισης προϋπηρεσίας διαβιβάζεται μαζί με την πράξη αυτοδίκαιης μονιμοποίησης του υπαλλήλου στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο, το οποίο θα πρέπει να προβεί σε ουσιαστική κρίση άμεσα μετά την παραλαβή του σχετικού ερωτήματος, δεδομένου ότι η ένταξη ανατρέχει στο χρόνο κρίσης του υπηρεσιακού συμβουλίου, οπότε και κατά την ημερομηνία θετικής κρίσης περί αναγνώρισης της προϋπηρεσίας αυτής, ο υπάλληλος εντάσσεται με απόφαση του αρμοδίου οργάνου στο Β' βαθμό (αμέσως προηγούμενο του καταληκτικού βαθμού) με συνυπολογισμό στο βαθμό αυτό του πλεονάζοντα χρόνου που προκύπτει κατά την ημερομηνία αυτή.

9. Αναγνώριση προϋπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα:

Με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 98 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007) προβλέπεται ότι λαμβάνεται υπόψη προϋπηρεσία έως επτά (7) έτη που έχει διανυθεί πριν από το διορισμό του υπαλλήλου στον ιδιωτικό τομέα.

Με την έκδοση του προβλεπόμενου στις σχετικές διατάξεις Π.Δ. θα καθοριστούν οι όροι και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της εν λόγω προϋπηρεσίας καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Το εν λόγω Π.Δ. αναμένεται να εκδοθεί εντός ευλόγου χρόνου προκειμένου να ληφθεί υπόψη για τη βαθμολογική ένταξη των υπαλλήλων και για τις έννομες συνέπειες αυτής.

10. Αναγνώριση του χρόνου της διαθεσιμότητας ως πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας για τη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη, άρθρο 39 του ν. 4369/2016

Στις διατάξεις του άρ.39 του ν.

4369/2016 προβλέπονται τα εξής: «Για όσους υπαλλήλους τέθηκαν σε καθεστώς διαθεσιμότητας με βάση τις διατάξεις του ν. 4093/2012 (Α' 222), του ν. 4172/2013 (Α' 167), του ν. 4250/2014 (Α' 74) και τις διατάξεις του άρθρου 67παρ. 4 του ν. 4316/2014 (Α'270), καθώς και τις διατάξεις του άρθρου 70 του ν. 4257/2014 (Α' 93) ο χρόνος της διαθεσιμότητας θεωρείται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας και λαμβάνεται υπόψη για τη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη».

Βάσει των προαναφερόμενων διατάξεων, σε όσους υπαλλήλους εμπύπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 39 του ν. 4369/2016, αλλά και σε όσους υπαλλήλους έχουν τεθεί για οποιοδήποτε λόγο σε διαθεσιμότητα και υπηρετούν κατά τη δημοσίευση του ν. 4369/2016 (27/2/2016), οπότε και θα καταταχθούν την 1η/1/2016 βάσει των διατάξεων του άρθρου 27 του ν. 4369/2016, θα συνυπολογιστεί ο χρόνος της διαθεσιμότητας που επήλθε για οποιοδήποτε λόγο, δεδομένου ότι βάσει των προβλεπόμενων στην παρ. 2 του άρθρου 27 του ν. 4369/2016, ο χρόνος της διαθεσιμότητας δεν αναφέρεται στις αποκλειστικά παρατιθέμενες περιπτώσεις α' έως ζ', οι οποίες δεν υπολογίζονται για την κατάταξη των υπαλλήλων.

Όσον αφορά στα θέματα μισθολογικής κατάταξης και εξέλιξης, συνεπεία της αναγνώρισης του χρόνου της διαθεσιμότητας και για τη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων βάσει των διατάξεων του άρθρου 39 του ν. 4369/2016, αρμόδιο είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Οι αποδέκτες της παρούσας εγκυκλίου παρακαλούνται να την κοινοποιήσουν σε όλους φορείς που υπάγονται ή εποπτεύονται από αυτούς.

Η παρούσα εγκύκλιος βρίσκεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση της Υπηρεσίας μας: www.minadmin.gov.gr, στη διεύθυνση: Διοικητική Ανασυγκρότηση - Ανθρώπινο Δυναμικό- Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων.

Ο Αναπληρωτής Υπουργός
Χριστόφορος Βερναρδάκης

Β. Φορολογική μεταχείριση του εισοδήματος που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. από την ιδιοχρησιμοποίηση και τη δωρεάν παραχώρηση των ακινήτων τους, μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νέου Κ.Φ.Ε. (ν.4172/2013).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών:

Αριθ. Πρωτ.: ΔΕΑΦΒ 1127680 ΕΞ 2015/ 2.10.2015

ΣΧΕΤ: Τα αρ. πρωτ. 19582/10.06.2015, 24588/21.07.2015 και 27285/31.07.2015 έγγραφά σας

Απαντώντας στα σχετικά έγγραφά σας, αναφορικά με το πιο πάνω θέμα, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

1. Σύμφωνα με τις διατάξεις της περ. γ' του άρθρου 45 του ν.4172/2013, σε φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων και νομικών οντοτήτων υπόκεινται τα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που συστάθηκαν στην ημεδαπή ή την αλλοδαπή και στα οποία περιλαμβάνονται και τα κάθε είδους σωματεία και ιδρύματα, με εξαίρεση μόνο τα κάθε είδους έσοδα που πραγματοποιούνται κατά την επιδίωξη της εκπλήρωσης του σκοπού τους, τα οποία δεν αποτελούν αντικείμενο φόρου.

2. Με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παρ.1 του άρθρου 39 του ίδιου ως άνω νόμου ορίζεται, ότι ο όρος «εισόδημα από ακίνητη περιουσία» σημαίνει το εισόδημα, σε χρήμα ή σε είδος, που προκύπτει από την εκμίσθωση ή την ιδιοχρησιμοποίηση ή τη δωρεάν παραχώρηση χρήσης γης και ακινήτων. Το εισόδημα από ιδιοχρησιμοποίηση ή δωρεάν παραχώρηση τεκμαίρεται ότι συνίσταται στο τρία τοις εκατό (3%) της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου (παρ.2).

3. Εξάλλου, με τις διατάξεις της περ.β' της παρ.3 του ίδιου ως άνω άρθρου και νόμου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι κατά τον προσδιορισμό του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία, αν ο εκμισθωτής ή ο παραχωρών είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, εκπίπτουν οι κάθε είδους δαπάνες του ακινήτου σε ποσοστό 75%.

4. Με την ΠΟΛ. 1069/23.03.2015 εγκύκλιο, με την οποία δόθηκαν οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 39 και 40 του ν.4172/2013, διευκρινίσθηκε, μεταξύ άλλων, ότι στο εισόδημα από ακίνητη περιουσία που αποκτούν τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα περιλαμβάνεται και αυτό που τεκμαίρεται από ιδιοχρησιμοποίηση ή δωρεάν παραχώρηση χρήσης νης ή ακινήτου σε αντίθεση με τις προϊσχύσασες διατάξεις του ν.2238/1994, με βάση τις οποίες το παραπάνω εισόδημα δεν ήταν αντικείμενο φόρου. Επιπλέον, διευκρινίσθηκε ότι για την έκπτωση όλων των δαπανών, κατά τον προσδιορισμό του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία των νομικών προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, θα έχουν εφαρμογή οι όροι και οι προϋποθέσεις που ορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 22 του Κ.Φ.Ε. (ήτοι, δαπάνες που αντιστοιχούν σε πραγματική συναλλαγή και αποδεικνύονται με κατάλληλα δικαιολογητικά, κλπ.).

5. Με την ΠΟΛ.1113/2.06.2015 εγκύκλιο, με την οποία κοινοποιήθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 22, 22Α και 23 του ν.4172/2013 σχετικά με τις εκπιπόμενες και μη δαπάνες, διευκρινίσθηκε, μεταξύ άλλων, ότι ειδικά για τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, κατά τον προσδιορισμό του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία, εκπίπτει το τεκμαρτό μίσθωμα στο σύνολο του ανεξάρτητα αν υπερβαίνει το 3% επί της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου.

6. Ακόμη, με την ΠΟΛ.1102/11.05.2015 εγκύκλιο, με την οποία δόθηκαν οδηγίες για τη συμπλήρωση και την εκκαθάριση της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων και νομικών οντοτήτων φορολογικού έτους 2014, διευκρινίσθηκε, μεταξύ άλλων, ότι κατά τον προσδιορισμό του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία των νομικών προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα εκπίπτει η τεκμαρτή δαπάνη ιδιοχρησιμοποίησης των ακινήτων τους στο σύνολό της (μη υποκείμενη στον περιορισμό του 75%).

7. Με το αριθ. ΔΕΑΦΒ 1107041 ΕΞ 2015/6.08.2015 έγγραφο μας, με το οποίο δόθηκαν συμπληρωματικές οδηγίες σχετικά με τον προσδιορισμό του εισοδήματος νομικών προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, διευκρινίσθηκε, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση που τα υπόψη νομικά πρόσωπα έχουν πραγματοποιήσει δαπάνες για ακίνητα από τα οποία δεν αποκτούν εισόδημα (π.χ. κενά), αυτές εκπίπτουν από το μηδενικό εισόδημα από ακίνητη περιουσία με τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ.3 του άρθρου 39 του Κ.Φ.Ε. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τις δαπάνες που αφορούν ιδιοχρησιμοποιούμενα ακίνητα. Ακόμη, διευκρινίσθηκε ότι στην έννοια των εκπιπόμενων δαπανών περιλαμβάνονται μόνο αυτές για τις οποίες βαρύνεται ο εκμισθωτής ή ο παραχωρών και όχι τυχόν δαπάνες που βαρύνουν τον μισθωτή ή τον παραχωρησιούχο, αντίστοιχα.

8. Με το αριθ. ΔΕΑΦ Β 1083083 ΕΞ 2015/17.06.2015 έγγραφο μας έχει γίνει δεκτό, ότι το μίσθωμα που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. από τη μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, κλπ. σε τρίτους αποτελεί εισόδημα από ακίνητη περιουσία, για το οποίο, ως φορείς γενικής κυβέρνησης υπόκεινται σε φορολογία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 46 του ν.4172/2013.

9. Από τα στοιχεία των σχετικών εγγράφων σας προκύπτει, ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού) έχουν στην κυριότητά τους ακίνητα που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για στέγαση σχολείων ή μονάδων επαγγελματικής κατάρτισης, παιδικών σταθμών, Κ.Α.Π.Η., αθλητικών εγκαταστάσεων και άλλων κοινωφελών χρήσεων, ήτοι ακίνητα δημόσιου χαρακτήρα που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό.

10. Από όλα όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω συνάγεται, ότι το τεκμαρτό εισόδημα που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. (α' και β' βαθμού) από την ιδιοχρησιμοποίηση ή τη δωρεάν παραχώρηση των ακινήτων τους φορολογείται με τις γενικές διατάξεις (άρθρα 39 και 58 ν.4172/2013), μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νέου

Κ.Φ.Ε. Ακόμη, συνάγεται ότι ειδικά για την περίπτωση της ιδιοχρησιμοποίησης εκπίπτει το τεκμαρτό μίσθωμα στο σύνολο του και ανεξάρτητα αν υπερβαίνει το τρία τοις εκατό (3%) επί της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου, καθώς και κάθε πάγια και λειτουργική δαπάνη (σε ποσοστό 75%) που πραγματοποιείται για τα ιδιοχρησιμοποιούμενα ακίνητα. Προκειμένου για ακίνητα που έχουν παραχωρηθεί δωρεάν από τους Ο.Τ.Α., εκπίπτουν μόνο οι δαπάνες που αφορούν τα ακίνητα αυτά και βαρύνουν τους Ο.Τ.Α. και μέχρι ποσοστού 75% αυτών, με βάση τις διατάξεις της περ.β' της παρ.3 του άρθρου 39 του ν.4172/2013, με τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 22 του ίδιου νόμου, εφαρμοζομένων επίσης των αναφερομένων στο αριθ. ΔΕΑΦΒ

1087089 ΕΞ 2015/25.06.2015 έγγραφο μας σχετικά με την έκπτωση των κοινών δαπανών που αναλογούν στο εισόδημα το οποίο υπάγεται σε φόρο και κατά το μέρος που αντιστοιχούν στο εισόδημα από ακίνητη περιουσία, τόσο για την περίπτωση της δωρεάν παραχώρησης όσο και για την προηγούμενη περίπτωση της ιδιοχρησιμοποίησης.

Τέλος, σας γνωρίζουμε ότι το θέμα της κατάργησης των εν λόγω διατάξεων, σχετικά με τη φορολόγηση του εισοδήματος από ακίνητη περιουσία των Δήμων και των Περιφερειών, δεν προβλέπεται υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες.

Ο ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ
ΕΥΘΥΜΙΟΣ ΣΑΪΤΗΣ

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Tower Hamlets fails to win back powers

Tower Hamlets is still 'some way off' at showing sufficient improvement in order to be handed back control of more functions, according to communities secretary Greg Clark.

Mr Clark said he needed to see 'sufficient evidence of real organisational change' before he could consider returning powers to the London borough.

Last year, Eric Pickles sent the commissioners in after mayor Lutfur Rahman's election victory was declared void when he was found guilty of corrupt and illegal practices.

In a letter to Tower Hamlets mayor John Biggs, Mr Clark said he was 'disappointed' by the 'lost time and lack of progress in certain areas of the intervention'.

'Finalising a clear and meaningful delegation of responsibilities to the new CEO will mark a fundamental difference between your administration and that of your predecessor,' Mr Clark wrote.

'While I understand your impatience for the intervention to end, I will need to be satisfied that there is sufficient evidence that change has been embedded and key outcomes have been delivered before I will consider any variation.'

Tower Hamlets Council said it had delivered over 80% of the requirements set out in the Government's plan, including procurement overhauls and a cultural improvement programme.

Mayor of Tower Hamlets, John Biggs said: 'I am pleased that the secretary of state has recognised the progress that officers and members have made in tackling the failings identified by government and the root causes that allowed them to happen.'

'I want to see the directions lifted, so that local people will again have proper democratic control, so I am of course disappointed that the commissioners remain

in place. I am committed to ensuring that we meet both the letter and spirit of the government's directions, supported by our new senior officer team.'

12 April 2016,

source: www.localgov.co.uk

Town halls using parking charges to raise cash

Local authorities are collecting increasing amounts of revenue from parking charges, despite a court ruling forbidding the use of such charges as a form of taxation.

A Freedom of Information (Fol) request, submitted by the RAC, revealed councils' revenues from residents' parking schemes have seen 'massive increases' in recent years.

The Fol requests show the revenue collected ranges from a few thousand pounds a year to nearly £3m in the case of the London Borough of Lambeth.

In 2013, residents of the north London borough of Barnet successfully challenged their council's sharp increase in parking permit charges from £40 to £100 and vouchers for visitors from £1 to £4.

Barnet carried this out under the 1984 Road Traffic Regulation Act, but the court ruled this was not a fiscal measure and did not authorise the authority to use its powers to charge local residents for parking in order to raise surplus revenue for other transport purposes.

Despite this ruling, however, the RAC found many councils have been charging more for parking.

The Borough of Haringey saw a 90% revenue rise from 2010-2011 to 2014-2015 from £1,029,240 to £1,958,319. Ealing was not far behind with an 84% increase from £938,988 to £1,730,063.

Cambridgeshire County Council also recorded an 80% rise in revenue from

£254,328 to £458,387, while Carmarthenshire County Council in Wales brought in 70% more revenue – £31,820 to £53,935.

13 April 2016,

source: www.localgov.co.uk

Four-year settlement unaffected by Budget, confirms Clark

The four-year financial settlement for local authorities will not be affected by cuts announced in this year's Budget, the Government has confirmed.

Communities secretary Greg Clark has reassured the sector after concerns were raised that the planned £3.5bn cuts to public services would mean financial uncertainty for councils for the next few years.

Chair of the communities and local government committee, Clive Betts, said: 'Following the move to 100% retention of business rates by 2020 and the multi-billion efficiency savings announced by the chancellor in his Budget, I'm pleased the secretary of state has confirmed that the four-year settlements for local councils are still valid.

'While local authorities will remain under considerable financial pressure, I welcomed the original announcement on four-year settlements and I'm pleased the secretary of state has now reaffirmed this deal.' However, Mr Clark reiterated that he 'cannot guarantee future levels of funding' for councils that decline to submit an efficiency plan, thereby rejecting the four-year settlement. Full retention of business rates is expected to be implemented nationally from 2019/20.

19 April 2016,

source: www.localgov.co.uk

Council chiefs fearful of service failures in next three years

More than half of council chief executives (56%) said the fear facing financial crisis within the next year, a new survey has revealed.

PwC's annual Local State We're In survey revealed that only 13% of chief executives felt they could maintain deliv-

ery of essential services until the end of this Parliament under the burden of austerity.

The consultancy firm also warned of 'devolution fatigue' after the survey revealed optimism about the sector grasping more powers from Whitehall had waned from 33% to just 20% since the general election last year.

Although seven in 10 believed they would be part of a combined authority by 2020, just over one in three thought it would have an elected mayor.

The survey revealed almost all (94%) chief executives and leaders thought devolution of skills was essential. However, there was a gap between ambition and capacity, with just three-quarters believing they could actually deliver a devolved skills agenda.

Jonathan House, PwC's local government partner for the north, warned that if councils took a passive approach to integration then any structural changes would be directed by the health sector.

The vast majority of chiefs felt further integration of health and social care would have a positive impact on outcomes and 60% said devolution was a part of their integration strategy.

However, a mere third believed integration would deliver savings for their authority

26 May 2016

source: www.localgov.co.uk