



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διαιρκή Επιτροπή, αποτελείται από τέσσερα (4) Κεφάλαια και ογδόντα (80) άρθρα.

Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 1 έως 34) ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών. Συγκεκριμένως, μεταξύ άλλων, εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν την εκλογή προέδρου δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 1) και τη διαδικασία ορισμού του αναπληρούντος τον Πρόεδρο συμβουλίου δημοτικής κοινότητας σε περίπτωση κωλύματος του τελευταίου (άρθρο 2), ορίζονται οι συνέπειες της ανεξαρτητοποίησης του Προέδρου συμβουλίου τοπικής κοινότητας (άρθρο 3), εισάγεται η δυνατότητα ορισμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της επιχείρησης από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε περίπτωση αδυναμίας εκλογής του από το συμβούλιο (άρθρο 4) και ρυθμίζονται θέματα έγκρισης των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ (άρθρο 5). Περαιτέρω, ανατίθεται στους Δήμους η αρμοδιότητα παροχής στους πολίτες υπηρεσιών δωρεάν ασύρματης πρόσβασης στο διαδίκτυο (άρθρο 6), αυξάνεται η μέγιστη χρονική διάρκεια των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου για την πρόσληψη έκτακτου προσωπικού από τους ΟΤΑ (άρθρο 7), εξαιρούνται οι πολυμετοχικές ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ από τον έλεγχο νομιμότητας (άρθρο 8), συμπληρώνεται το περιεχόμενο του κανονισμού σύναψης συμβάσεων των ανωνύμων εταιρειών των ΟΤΑ (άρθρο 9) και ρυθμίζεται η δυνατότητα έ-

2

νταξης δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων σε όμορο Δήμο (άρθρο 10). Εν συνεχεία, επεκτείνεται στους ΟΤΑ β' βαθμού και τα ν.π.ι.δ. τους η δυνατότητα πρόσληψης προσωπικού ορισμένου χρόνου και συμβασιούχων έργου αμειγώς αμειβόμενων από την καταβολή αντιτίμου και λοιπών αντικαταβολών (άρθρο 11), εξαιρούνται από τους υφιστάμενους περιορισμούς διορισμού στο Δημόσιο οι ήδη υπηρετούντες υπάλληλοι ΟΤΑ που έχουν επιτύχει τον διορισμό τους σε άλλη θέση του Δημοσίου (άρθρο 12), περιέρχεται στην αρμοδιότητα των υπηρεσιακών συμβουλίων το βοηθητικό προσωπικό Ι.Δ.Α.Χ. των ΟΤΑ α' βαθμού (άρθρο 13) και διευρύνεται η δυνατότητα και το χρονικό διάστημα απόσπασης υπαλλήλου ΟΤΑ σε άλλον ΟΤΑ (άρθρο 15). Ρυθμίζονται, επίσης, ζητήματα που αφορούν τη μετακίνηση του προσωπικού των Δήμων για την κάλυψη άμεσων υπηρεσιακών αναγκών (άρθρο 16), τη μισθοδοσία και το χρονικό διάστημα της απόσπασης των αποσπασμένων υπαλλήλων στα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης (άρθρο 17) και την υποχρέωση υποβολής ετήσιας δήλωσης περιουσιακής κατάστασης των αιρετών των ΟΤΑ β' βαθμού (άρθρο 19), καθιερώνεται δε ειδική διοικητική προσφυγή για τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των μονομελών οργάνων των ΟΤΑ (άρθρο 18). Ρυθμίζονται, επιπλέον, ζητήματα που αφορούν: α) την επιχορήγηση φορέων που αναπτύσσουν πολιτιστικές δραστηριότητες ή συμβάλλουν στην τουριστική προβολή του Δήμου (άρθρο 21), β) τις προϋποθέσεις θέσης των αιρετών των ΟΤΑ σε κατάσταση αργίας εξαιτίας καταδίκης (άρθρο 24), και γ) την επιχορήγηση από τις Περιφέρειες φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων προστασίας ανηλίκων (άρθρο 25). Τέλος, προβλέπεται η δημιουργία μητρώου των ν.π.δ.δ. (άρθρο 27) και επιχειρήσεων (άρθρο 28) των Δήμων και των Περιφερειών, εναρμονίζεται το καθεστώς κανονικής άδειας του προσωπικού Ι.Δ.Ο.Χ. των ΟΤΑ με το αντίστοιχο του μονίμου και με σχέση Ι.Δ.Α.Χ. προσωπικού (άρθρο 29), διευρύνεται η δυνατότητα απόσπασης διάφορων κατηγοριών υπαλλήλων προς ΟΤΑ α' και β' βαθμού (άρθρο 30), ρυθμίζονται ζητήματα αποζημίωσης του μεταφερθέντος προσωπικού από ν.π.ι.δ. ΟΤΑ σε ΟΤΑ (άρθρο 31), παρατείνεται η παροχή διοικητικής υποστήριξης σε Δήμους που δεν έχουν επάρκεια προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής καθ' όλο το διάστημα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (άρθρο 33) και εισάγονται ρυθμίσεις ως προς τη δυνατότητα επανόδου στην υπηρεσία υπαλλήλων ΟΤΑ και υπαλλήλων των ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ. ΟΤΑ που παραιτούνται προκειμένου να θέσουν υποψηφιότητα στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές (άρθρο 34).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 35 έως 57) θεσπίζονται ρυθμίσεις που αφορούν, ιδίως, οικονομικά θέματα των ΟΤΑ. Συγκεκριμένως, επεκτείνεται η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος στα δημοτικά ιδρύμα-

τα, τα ν.π.δ.δ. και τους συνδέσμους ΟΤΑ (άρθρο 35), θεσπίζεται η δυνατότητα εξόφλησης ανεξόφλητων οφειλών από δάνεια των ΔΕΥΑ, χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση (άρθρο 36) και προβλέπεται η δυνατότητα εξυπηρέτησης, από αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων Δήμων, Δήμων που αδυνατούν να συστήσουν ίδια ταμειακή υπηρεσία (άρθρο 37). Περαιτέρω, παρέχεται στους ΟΤΑ η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες που στοχεύουν σε δραστηριότητες πολιτικής προστασίας (άρθρο 38), καθορίζεται η διαδικασία έγκρισης των αναλαμβανόμενων από τους ΟΤΑ υποχρεώσεων που προβλέπεται ότι θα βαρύνουν τα επόμενα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (άρθρο 39) και θεσπίζεται η δυνατότητα επιχορήγησης ν.π.δ.δ. των Δήμων (άρθρο 40). Ρυθμίζονται, επίσης, ζητήματα που αφορούν τη σύνταξη τριμηνιαίας έκθεσης αποτελεσμάτων εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Δήμων (άρθρο 41) και περιφερειών (άρθρο 42), τη μεταγραφή των αποφάσεων μεταβίβασης της σχολικής περιουσίας στους Δήμους (άρθρο 43) και τη δυνατότητα επιλογής ακινήτου (άρθρο 46) και απευθείας μίσθωσής του από τους Δήμους για την προσωρινή στέγαση σχολικών μονάδων (άρθρο 44), ενώ διευκολύνεται η εκμίσθωση ακινήτων από αυτούς (άρθρο 45) και αποσαφηνίζεται η δυνατότητα μείωσης του ύψους των μισθωμάτων ακινήτων που εκμισθώνονται από τους Δήμους (άρθρο 47). Επιπλέον, προβλέπεται η ανάληψη από τους Δήμους των οικονομικών υποχρεώσεων των ανωνύμων και αναπτυξιακών εταιρειών τους που τελούν υπό εκκαθάριση (άρθρο 48), ορίζονται τα αρμόδια όργανα για την παροχή διευκολύνσεων τμηματικής καταβολής στους οφειλότες των Δήμων (άρθρο 50), διασφαλίζεται το ακατάσχετο των αποδοχών που καταβάλλεται στο προσωπικό των ΟΤΑ μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (άρθρο 51) και παρέχονται διευκολύνσεις στην καταβολή του τέλους χρήσης κοινόχρηστων χώρων από τις επιχειρήσεις (άρθρο 52) και την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τους Δήμους (άρθρο 53). Τέλος, προβλέπεται η απόδοση μέρους των εσόδων των Δήμων υπέρ της χρηματοδότησης του προγράμματος «Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη» (ΑΚΣΙΑ) (άρθρο 54) και ρυθμίζεται η καταβολή του διατροφικού επιδόματος νεφροπαθών και μεταμοσχευμένων μηνός Δεκεμβρίου 2012 (άρθρο 57).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 58 έως 61) ρυθμίζονται θέματα Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και, συγκεκριμένως, προβλέπεται η δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 58) όπως και η αρμοδιότητα του Υπουργού Εσωτερικών επί θεμάτων που αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση του τελευταίου (άρθρο 60), θεσπίζεται η δυνατότητα συγκρότησης κοινών υπηρεσιακών

συμβουλίων των υπαλλήλων ν.π.δ.δ. που εποπτεύονται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση (άρθρο 59) και ρυθμίζεται το ύψος της χρηματοδότησης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων που έχουν συνάψει με ΟΤΑ (άρθρο 61).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 62 έως 80) εισάγονται λοιπές διατάξεις, με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα απευθείας ή με συνοπτική διαδικασία σύναψης συμβάσεων προμηθειών από τις Περιφέρειες (άρθρο 62), ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη συγκρότηση των επιτροπών παραλαβής των δημοτικών έργων (άρθρο 63), τη δυνατότητα διενέργειας από τους Δήμους ηλεκτρονικών πλειστηριασμών και σύναψης συμφωνιών-πλαισίων (άρθρο 64), καθώς και συμβάσεων περισυλλογής εγκαταλελειμμένων οχημάτων και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (άρθρο 66), ορίζεται η σύνθεση της επιτροπής που έχει ως αντικείμενο την κρίση καταλληλότητας χώρων κοιμητηρίων (άρθρο 67) και παρέχεται ευελιξία στα ΝΠΙΔ των ΟΤΑ ως προς τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων προμηθειών (άρθρο 68). Περαιτέρω, καταργείται η δυνατότητα μίσθωσης αγαθών από τους Δήμους με δημοπρασία ή απευθείας συμφωνία (άρθρο 69), ρυθμίζονται τα ζητήματα της εκτέλεσης έργων σε μικρούς νησιωτικούς Δήμους (άρθρο 70), της αναδρομικότητας των παρατάσεων των συμβάσεων μεταφοράς μαθητών (άρθρο 71) και του διορισμού των δικαστικών δικαιωθέντων υποψηφίων για πρόσληψη στη δημοτική αστυνομία (άρθρο 72), προβλέπεται δε η κατάργηση των σχολών δημοτικής αστυνομίας (άρθρο 73) και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του διοικητικού συμβουλίου των ΔΕΥΑ (άρθρο 75). Τέλος, καθιερώνεται ενδικοφανής προσφυγή για την προσβολή των αποφάσεων επιβολής προστίμων από τις Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων (άρθρο 74), θεσπίζεται η δυνατότητα διορισμού ως δικαστικών αντιπροσώπων στις βουλευτικές εκλογές των δικαστικών υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 76) και ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την κατά παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας τοποθέτηση επιγραφών σε όψεις κτηρίων (άρθρο 77), το δικαίωμα χρήσης των περιπτέρων και κυλικείων εντός δημοσίων κτηρίων (άρθρο 78), την παράταση της προθεσμίας συγχώνευσης των υφιστάμενων Φο.Δ.Σ.Α. στους Περιφερειακούς Συνδέσμους Φο.Δ.Σ.Α. (άρθρο 79) και το χρονικό διάστημα αναστολής προσλήψεων πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών για την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 80).

Β. Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, η διάταξη της αναθεωρημένης παρ. 1 του άρθρου αυτού ορίζει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».

Η διάταξη αυτή κατοχυρώνει τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών και αφήνει στον κοινό νομοθέτη να καθορίζει κάθε φορά τους επιμέρους οργανισμούς της.

Όπως προκύπτει και από την ένταξη του άρθρου αυτού στο Έκτο Τμήμα του μέρους Τρίτου του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Διοίκηση», η τοπική αυτοδιοίκηση κατά το ελληνικό σύνταγμα, αποτελεί μία μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Οι Ο.Τ.Α., επομένως, αποτελούν μέρος της όλης ελληνικής διοίκησης.

Ουσιώδη στοιχεία της ρύθμισης του Συντάγματος, μετά την αναθεώρηση του 2001, τα οποία αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι: α) η ρητή καθιέρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, β) ο καθορισμός από τον νόμο του εύρους των τοπικών υποθέσεων, των κατηγοριών τοπικών υποθέσεων και της κατανομής τους στους επιμέρους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) η θέσπιση διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας υπέρ των Ο.Τ.Α., δ) η δυνατότητα ανάθεσης με νόμο στους οργανισμούς αυτούς αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, ε) η εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α., σε όλες τις βαθμίδες τους, με καθολική και μυστική ψηφοφορία, στ) η δυνατότητα ίδρυσης, με νόμο, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα, ζ) η άσκηση από το κράτος εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., η οποία συνίσταται αποκλειστικώς σε έλεγχο νομιμότητας, και η) η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα, για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των Ο.Τ.Α.. Τα ανωτέρω αποτελούν και τα συνταγματικά όρια ως προς την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη. Εντός των ορίων αυτών, ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να διαμορφώσει, όπως εκείνος κρίνει προσφορότερο, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι αόριστη νομική έννοια, την οποία καλείται κάθε φορά να εξειδικεύσει ο κοινός νομοθέτης (σχετικώς με τη διάκριση τοπικών – γενικών υποθέσεων, βλ., ενδεικτικώς, Ε. Μπέσιλα-Βήκα - Δ. Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση, 1997, σελ. 45 επ., Ε. Χριστοφιλοπούλου, Κατανομές των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, σε Ν.-Κ. Χλέπα (επιμ.), Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας, 1998, σελ. 137 επ.). Τα όρια μεταξύ τοπικών και μη τοπικών υποθέσεων είναι ρευστά, και εξαρτώνται από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνικές), βλ. Επ. Σπηλιω-

τόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σελ. 324), υπόκεινται δε σε συνεχή νομολογιακή διαμόρφωση και εμπλουτισμό, μέσω του ελέγχου των νομοθετικών ή των κανονιστικών πράξεων που τα προσδιορίζουν. Ο νομοθέτης έχει, πάντως, στο πλαίσιο της δράσης του υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, το δικαίωμα να παρεμβαίνει στον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι δεν θίγει τον «σκληρό πυρήνα» τους, που συνεχεται με τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση (βλ. και πρόσφατη νομολογία ΣτΕ [ΟΛ] 35-40/2013).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 4 παρ. 2

Κατά την προτεινόμενη προσθήκη στα άρθρα 77 και 179 του ν. 3852/2010, «Ο Συμπαραστάτης που έχει οριστεί από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μπορεί να ανακληθεί, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του ίδιου οργάνου, για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του».

Επισημαίνεται ότι ανάκληση μπορεί να αφορά διοικητική πράξη, εν προκειμένω την πράξη επιλογής Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, και όχι τον επιλεγόμενο με την πράξη αυτή, ο οποίος είναι δυνατόν να παυθεί «για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του».

Επομένως, αρτιότερη θα ήταν η εξής διατύπωση της προς ψήφιση διάταξης: «Ο Συμπαραστάτης που έχει ορισθεί από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μπορεί να παυθεί, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του ίδιου οργάνου, για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του».

2. Επί του άρθρου 6

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «Στο άρθρο 94 της παρ. 2 του ν. 3852/2010, προστίθεται περίπτωση 40, ως εξής: «40. Η παροχή υπηρεσίας δωρεάν ασύρματης πρόσβασης των πολιτών στο διαδίκτυο μέσω του Δικτύου Σύζευξης II ή άλλου παρόχου»».

α. Σημειώνεται ότι με την παρ. 2 του άρθρου 94 του ν. 3852/2010 προστέθηκαν διατάξεις «Στο άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, υπό τον τομέα γ´ («Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων»)». Είναι, κατά συνέπεια, νομοτεχνικώς ενδεδειγμένη η προσθήκη περίπτωσης 40 απευθείας στο άρθρο 75 παρ. Ι. στοιχ. γ) του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006).

β. Εξ άλλου, κατά την αιτιολογική έκθεση επί του προς ψήφιση άρθρου, «Με την προτεινόμενη διάταξη οι δήμοι της χώρας αναλαμβάνουν την αρμοδιότητα να παρέχουν σε όλους τους πολίτες υπηρεσίες δωρεάν πρόσβα-

σης στο διαδίκτυο, με τη χρήση των ασύρματων ευρυζωνικών υποδομών του Δικτύου Σύζευξις II ή άλλου παρόχου, σε πολυσύχναστους δημόσιους εξωτερικούς χώρους (Public Hotspots)».

Θα μπορούσε, ενδεχομένως, να προστεθεί η φράση «με τη χρήση των ασύρματων ευρυζωνικών υποδομών του Δικτύου Σύζευξις II ή άλλου παρόχου, σε πολυσύχναστους δημόσιους εξωτερικούς χώρους (Public Hotspots)».

3. Επί του άρθρου 7

Με την προς ψήφιση διάταξη αντικαθίσταται εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 206 του ν. 3584/2007 (Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων), ορίζεται δε, στο τελευταίο προς ψήφιση εδάφιο, ότι «Η πρόσληψη προσωπικού κατά τα ανωτέρω δεν υπάγεται στη διαδικασία έγκρισης της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006 και στη διαδικασία και τα κριτήρια του ν. 2190/1994, όπως ισχύει».

Επισημαίνεται ότι κατά την παρ. 3 του ως άνω άρθρου του ν. 3584/2007, «Η πρόσληψη του προσωπικού των ανωτέρω παραγράφων δεν υπάγεται στη διαδικασία έγκρισης της Π.Υ.Σ. 33/2006 (ΦΕΚ 280 Α), όπως ισχύει». Θα ήταν, κατά συνέπεια, νομοτεχνικώς αρτιότερο, το τελευταίο, κατά τα ανωτέρω, εδάφιο της προς ψήφιση διάταξης να προταθεί σε αντικατάσταση της παρ. 3 του ν. 3584/2007.

4. Επί του άρθρου 5 παρ. 1

Με την προτεινόμενη διάταξη προστίθεται στο εδάφιο ε' της παρ. 1 του άρθρου 241 του ν. 3852/2010, μετά τις λέξεις «ιδιωτικού δικαίου», οι λέξεις «αορίστου χρόνου». Κατά την αιτιολογική έκθεση επί του Νοσχ. διά της προσθήκης αυτής «καθίσταται σαφές ότι η υποχρέωση πρόβλεψης θέσεων προσωπικού ιδιωτικού δικαίου στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Περιφερειών αφορά αποκλειστικώς το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου εκείνων των ειδικοτήτων που εκ του Συντάγματος επιτρέπεται να προσλαμβάνονται απευθείας στους Ο.Τ.Α. β' βαθμού, ήτοι το ειδικό επιστημονικό και το τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό και όχι το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι συμφώνως προς το Σύνταγμα, το προσωπικό που απασχολείται στο Δημόσιο κατατάσσεται σε τέσσερις κατηγορίες (για μία συνοπτική παράθεση της κατάταξης αυτής, βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, 2007, σελ. 46-48), μία εκ των οποίων είναι και το ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό, που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις με σχέση εργασίας ιδιωτι-

κού δικαίου (άρθρο 103 παρ. 3 περ. α' του Συντάγματος). Το ανωτέρω προσωπικό καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες, οι οποίες εξυπηρετούνται από τις ειδικές γνώσεις του, προσλαμβάνεται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και απολαύει νομοθετικών εγγυήσεων παραπλήσιων των μονίμων (βλ., σχετικώς, ν. 3801/2009 και π.δ. 410/1988, καθώς και Κ. Μπακογιάννη, Η συνταγματική κατοχύρωση των ειδικών επιστημόνων της δημόσιας διοίκησης, σε Κράτος, Νόμος, Διοίκηση, Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτόπουλου, 2000, σελ. 413).

5. Επί του άρθρου 16 παρ. 1, 2 και 5

Με την πρώτη από τις προς ψήφιση διατάξεις ορίζεται ότι «Επιτρέπεται η μετακίνηση υπαλλήλων από δήμο σε νομικά πρόσωπα ή ιδρύματα του ιδίου δήμου, ή σε σύνδεσμο στον οποίο συμμετέχει ο δήμος, και αντίστροφα, καθώς και μεταξύ των φορέων αυτών και η διάθεσή τους για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, για χρονικό διάστημα έως πέντε (5) έτη, που μπορεί να παραταθεί για πέντε (5) ακόμα έτη εφόσον υφίσταται η υπηρεσιακή ανάγκη», με απόφαση του οικείου δήμαρχου μετά από αίτημα του φορέα υποδοχής, σε περίπτωση δε μετακίνησης υπαλλήλου από ή προς σύνδεσμο Ο.Τ.Α., αυτή «διενεργείται με κοινή απόφαση του οικείου δήμαρχου και του προέδρου του Συνδέσμου» (παρ. 2).

Περαιτέρω, κατά την τρίτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Η απόφαση μετακίνησης υπόκειται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας των άρθρων 225 και 238 του ν. 3852/2010», προς τον σκοπό της διασφάλισης, συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση επί του Νσχ (σελ. 5), «της τήρησης των αρχών της χρηστής διοίκησης και τη[ς] προστασία[ς] της οικογενειακής κατάστασης των υπαλλήλων κατά την επιλογή των μετακινούμενων υπαλλήλων».

Σημειώνεται, κατ' αρχάς, ότι θα ήταν συστηματικώς ορθότερο το εν λόγω άρθρο να ενσωματωθεί στο άρθρο 72 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007), το οποίο τιτλοφορείται «Τοποθέτηση - Μετακίνηση».

Επισημαίνεται, εξ άλλου, ότι ο έλεγχος νομιμότητας αφορά αποκλειστικώς στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής του κανόνα δικαίου, και δεν εξικνείται μέχρι του σημείου να περιλαμβάνει την ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών προϋποθέσεων εφαρμογής των σχετικών διατάξεων από το όργανο που εξέδωσε την πράξη. Θα μπορούσε, επομένως, εν όψει και των κινδύνων που από τη φύση του περικλείει ο θεσμός της μετακίνησης για τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα βιοτικά συμφέροντα των υπαλλήλων, ελλείψει, μάλιστα, προηγούμενης σχετικής αίτησής τους – δεδομένου ότι δεν αποκλείεται η μετακίνηση, ιδίως, στην περίπτωση μετακί-

νησης υπαλλήλου από ή προς σύνδεσμο Ο.Τ.Α. να επιφέρει μεταβολή του τόπου κατοικίας του –, να προστεθούν στην προτεινόμενη διάταξη κριτήρια, όπως ο τόπος κατοικίας του υπαλλήλου, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή του κατάσταση και η συνυπηρέτηση συζύγου, τα οποία υποχρεούται να λάβει υπόψη του το οικείο όργανο (πρβλ. και άρθρο 66 του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, ν. 3528/2007).

6. Επί του άρθρου 17 παρ. 1

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, «Με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης καταρτίζεται ο κανονισμός προσωπικού του Ταμείου, ο οποίος εγκρίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ομοίως, ο Γενικός Γραμματέας είναι αρμόδιος και για την έγκριση της τροποποίησης του κανονισμού προσωπικού». Κατά την αιτιολογική έκθεση επί του Νσχ, «Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, βάσει του οποίου η κατάρτιση (και τροποποίηση) των Κανονισμών Προσωπικού των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, (...) εγκρίνεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, έρχεται σε αντίθεση με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια της Αυτοδιοίκησης, [και] υποβαθμίζει το ρόλο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως ασκούσης εποπτεία (μέχρι τη θέση σε ισχύ του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας) στους φορείς χωρικής της αρμοδιότητας (...)».

Ερωτάται, συναφώς, αν η σχετική αρμοδιότητα απονέμεται στον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. και τη θέση σε ισχύ του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας. Θα μπορούσε, ενδεχομένως, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί το ζήτημα.

7. Επί του άρθρου 21

Με τις διατάξεις του άρθρου 21 ορίζεται ότι τροποποιείται «[τ]ο εδάφιο 30 της παραγράφου 4 του άρθρου 94 του ν. 3852/2010». Η εν λόγω φράση πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «[τ]ο εδάφιο 30 του άρθρου 75 παρ. Ι του ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», υπό τον τομέα στ' («Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού»)».

8. Επί του άρθρου 30

Με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 30 του Νσχ θεσπίζεται η δυνατότητα απόσπασης υπαλλήλων υπουργείων και ν.π.δ.δ. σε ΟΤΑ, με αντίστοιχη τροποποίηση του ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης

Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» και του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Συναφώς επισημαίνεται ότι, μέχρι σήμερα, δεν αναγνωρίζεται τέτοιο δικαίωμα στους δημόσιους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους νηδ. Οι οικείες διατάξεις (άρθρο 68) του ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», που ρυθμίζουν τον θεσμό της απόσπασης των υπαλλήλων οι οποίοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του, δεν περιλαμβάνουν ρητώς τη δυνατότητα των εν λόγω υπαλλήλων να αποσπώνται σε ΟΤΑ ούτε καταργούν ρητώς το άρθρο 64 παρ. 1 του ν. 1416/1984, το οποίο επέτρεπε την απόσπαση από φορείς του δημόσιου τομέα σε ΟΤΑ.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ερμήνευσε τις εν λόγω διατάξεις του άρθρου 68 του ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», κρίνοντας ότι «οι αποσπάσεις αυτών [των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων νηδ] ρυθμίζονται πλέον αποκλειστικά από τις διατάξεις του άρθρου 68 του ισχύοντος Υ.Κ. (πρβλ. πράξ. Ι Τμ. 272/2008)» και ότι «η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 64 του ν. 1416/1984, (...), έχει καταργηθεί, καθ' ο μέρος αφορά σε αποσπάσεις υπαλλήλων του Δημοσίου σε Ο.Τ.Α., από 9.2.2007, οπότε και τέθηκε σε ισχύ ο νέος Υ.Κ., το δε άρθρο 68 αυτού, που ρυθμίζει θέματα αποσπάσεων, δεν προβλέπει πλέον τη δυνατότητα απόσπασης υπαλλήλου από δημόσια υπηρεσία σε Ο.Τ.Α.» (Πράξη ΕΣ 24/2012, συνεδρίαση 3η/7.2.2012).

Υπό το φως των ανωτέρω και δεδομένου ότι, εν προκειμένω, εισάγεται ρύθμιση για εργασιακά ζητήματα δημόσιων υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ., θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο οι προτεινόμενες ρυθμίσεις να ενσωματωθούν στο κείμενο του ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», και όχι του ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» και του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

9. Επί του άρθρου 38

Εν προκειμένω παρατηρούνται τα εξής:

α) Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με αντικείμενο δραστηριότητες προστασίας του περιβάλλοντος

και πολιτικής προστασίας μεταξύ των φορέων της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87) και αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών. Κατά την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών για τις ως άνω αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες εφαρμόζεται η παρ. 7 του άρθρου 1 του 3669/2008.

Συμφώνως προς τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων διαμέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της καθ' ύλην αποκεντρωμένης διοίκησης, με τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους. Τόσο τα έργα και τα προγράμματα που εκτελούνται στο πλαίσιο συνάψεως μιας προγραμματικής σύμβασης, όσο και οι υπηρεσίες που παρέχονται κατ' εφαρμογήν της, πρέπει να έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα (Ελεγκτικό Συνέδριο Πράξεις VI Τμήματος 2227/2011, 2226/2011, VII Τμήματος 78/2008, 304/2006) και να μην μπορούν -όσον αφορά ειδικότερα στις υπηρεσίες- να παρασχεθούν με άλλο τρόπο, εκτός της σύναψης της οικείας προγραμματικής σύμβασης (Ελεγκτικό Συνέδριο Πράξεις VI Τμήματος 2226/2011, VII Τμήματος 78/2008, 205/2007)».

Κατά πάγια νομολογία, προγραμματική σύμβαση η οποία έχει συναφθεί μεταξύ των νομικών προσώπων του εδαφίου υπό στοιχείο α' της παραγράφου 1 του ν. 3852/2010 και άλλου φορέα δεν είναι νόμιμη, όταν στον τελευταίο έχει ανατεθεί εξ ολοκλήρου η υλοποίηση του αντικείμενου της σύμβασης, διότι, σε αυτήν την περίπτωση, δεν συμμετέχει απλώς ως εκ τρίτου συμβαλλόμενος, αλλά ως κύριος συμβαλλόμενος, και καθίσταται κατ' ουσίαν μοναδικός αντισυμβαλλόμενος των λοιπών φορέων της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Ε.Σ. 2399/2009, Πράξεις VI Τμήματος 259/2007, 54/2008, 53/2008, 43/2008, 41/2008, 25/2008, 24/2008, 259/2007, 17/2006, 30/2005, Πράξεις VII Τμήματος 133/2008, 78/2008, 63/2008, 137/2007, 227/2006, 46/2005).

Πρόδηλο καθίσταται ότι, αν ο αντισυμβαλλόμενος του Δήμου δεν αναλαμβάνει ουσιαστικές υποχρεώσεις κατά την υλοποίηση του αντικειμένου της προγραμματικής σύμβασης, τότε περιορίζεται στο να νομιμοποιήσει, κατά καταστρατήγηση των ως άνω διατάξεων, την παρουσία του τρίτου φορέα (π.χ. αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας), ο οποίος, στην πραγματικότητα, δρα ως κύριος και μοναδικός αντισυμβαλλόμενος του Δήμου (Πράξεις VII Τμήματος 133/2008, 63/2008, VI Τμήματος 28/2012).

Τέλος, επισημαίνεται ότι «η σύναψη των προγραμματικών συμβάσεων, ως εκ της φύσεώς τους, δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του π.δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005, εκτός εάν διαπιστωθεί ότι πρόκειται για κατ' επίφαση προγραμματική σύμβαση, εφόσον αυτή έχει συναφθεί μεταξύ νομικών προσώπων του εδαφίου υπό στοιχείο α' της παραγράφου 1 του ν. 3852/2010 και ενός φορέα του εδαφίου υπό στοιχείο β' της ίδιας παραγράφου, στον οποίο έχει ανατεθεί εξ ολοκλήρου η υλοποίηση του αντικείμενου της σύμβasεως, διότι σε αυτήν την περίπτωση ο φορέας δεν συμμετέχει απλώς ως εκ τρίτου συμβαλλόμενος, αλλά ως συνάπτων φορέας και καθίσταται κατ' ουσίαν μοναδικός αντισυμβαλλόμενος των λοιπών φορέων του ως άνω εδαφίου υπό στοιχείο α' ». (Ελεγκτικό Συνέδριο Πράξη VI Τμήματος 607/2012).

β) Δεδομένης της θέσης σε ισχύ του ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (Α' 116), για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, το τελευταίο εδάφιο της προστιθέμενης στο άρθρο 100 παρ. 1 του ν. 3852/2010 (Α' 87) ρύθμισης χρήζει, ίσως, αναδιατύπωσης ως ακολούθως: «Κατά την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν, θεωρούνται φορείς κατασκευής του έργου κατά την έννοια της παρ. 7 του άρθρου 1 του ν. 3669/2008 (Α' 116) και εκτελούν τις συμβάσεις αυτές με τα προβλεπόμενα στις περιπτώσεις γ', δ' και ε' του ίδιου άρθρου όργανα και υπηρεσίες που συνιστούν με αποφάσεις των διοικητικών τους συμβουλίων».

10. Επί του άρθρου 51

Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, οι πάσης φύσεως αποδοχές, αμοιβές, αποζημιώσεις και απολαβές οι οποίες κατατίθενται στον ειδικό λογαριασμό του άρθρου 12 της υπ' αριθμ. 2/37345/0004/4.6.2010 κ.υ.α. των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και αποδίδονται στο προσωπικό τους μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, δεν δύνανται να υποθηκευτούν ή ενεχυριαστούν ή κατασχεθούν. Επισημαίνεται ότι, δεδομένου ότι αντικείμενο υποθήκης μπορεί να είναι μόνο ακίνητα (ΑΚ 1257) και όχι αμοιβές, α-

ποδοχές κλπ., η σχετική αναφορά πρέπει να διαγραφεί από την ανωτέρω ρύθμιση.

11. Επί του άρθρου 66 περίπτωση 6)

Η περίπτωση (β) της διάταξης χρήζει ενδεχομένως αναδιατύπωσης για τον εξής λόγο: Το παραπεμπόμενο στην περίπτωση αυτή π.δ. 117/2004 έφερε τον τίτλο «Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις των Οδηγιών 2002/95 «σχετικά με τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών σε είδη ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού» και 2002/96 «σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού» του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003» (Α' 82). Όμως με το άρθρο 19 παρ. 1 του π.δ. 114/2013 ο τίτλος του π.δ. 117/2004 έχει αντικατασταθεί ως εξής: «Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2002/96/ΕΚ σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003», ενώ, εξ άλλου, με το άρθρο του 20 καταργήθηκε το π.δ. 117/2004 κατά το μέρος που περιέχει συμμόρφωση προς την Οδηγία 2002/95 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27.1.2003 σχετικώς με τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών σε ήδη ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού.

12. Επί του άρθρου 74

Με την προτεινόμενη διάταξη, η οποία προστίθεται στο άρθρο 22 του ν. 4147/2013 ως παράγραφος 5, θεσπίζεται η δυνατότητα υποβολής ένστασης κατά αποφάσεων των Επιτροπών Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων του άρθρου 12 του ν. 3870/2010 ως προς την επιβολή προστίμων.

Σημειώνεται ότι με το άρθρο 22 του ν. 4147/2013 αντικαταστάθηκαν, τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν διατάξεις του ν. 3870/2010, «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές». Περαιτέρω, κατά το άρθρο 13 («Επιβολή κυρώσεων») του ν. 3870/2010, «1. Αρμόδιο όργανο για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων, οι οποίες προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος, καθώς και για τη διαβίβαση των σχετικών αποφάσεων προς εκτέλεση, είναι η Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων του προηγούμενου άρθρου. 2. Η απόφαση της Επιτροπής, για την επιβολή προστίμων, δια-

βιβάζεται στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. και αποτελεί νόμιμο τίτλο προς βεβαίωση του εισπρακτέου ποσού, κατά τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων. (...) 5. α. Κατά των αποφάσεων της παραγράφου 2 του παρόντος δεν χωρεί προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (...)».

Θα ήταν, κατά συνέπεια, νομοτεχνικώς ενδεδεδειγμένο η προς ψήφιση προ-σθήκη να γίνει απευθείας στον ν. 3870/2010, και μάλιστα στο άρθρο 13 του ως άνω νόμου, ως ακολούθως: «Το εδάφιο α) της παραγράφου 5 του άρθρου 13 του ν. 3870/2010 αντικαθίσταται, από της δημοσίευσής του ν. 3870/2010, ως εξής: «Κατά των αποφάσεων της παραγράφου 2 του παρόντος δεν χωρεί προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, αλλά ένστα-ση του επικεφαλής (...) ενώπιον της Επιτροπής, εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης».

13. Επί του άρθρου 71

Εκ παραδρομής, δεν αναφέρεται ο αριθμός του ΦΕΚ Α' 185.

14. Επί του άρθρου 78

Με τις προτεινόμενες διατάξεις τροποποιείται το πλαίσιο παραχώρησης έναντι ανταλλάγματος του δικαιώματος χρήσης των περιπτέρων του ν. 1044/1971 καθώς και των κυλικίων, καφενείων και κουρείων εντός κτηρίων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ν.π.δ.δ.

Σχετικώς σημειώνεται ότι στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται, ρητώς, υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά και να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την ικανοποίηση των σκοπών στους οποίους αποβλέπουν οι διατάξεις αυτές - μεταξύ δε των σκοπών αυτών είναι και η ειδική φροντίδα των αναπήρων και των θυμάτων πολέμου (βλ. ΣτΕ 1488/2010, 1024/2008, 189/2009).

Υπό το ανωτέρω πλαίσιο παραχωρήθηκε διά του ν.δ. 1044/1971 το δικαίωμα εκμετάλλευσης περιπτέρου στους αναπήρους και τα θύματα πολέμου ως μία από τις μορφές εκδήλωσης της κρατικής μέριμνας για την προστασία αυτών των προσώπων, το οποίο συνιστά δικαίωμα δημοσίου δικαίου ασκούμενο κατά τη διαγραφόμενη από τις σχετικές διατάξεις διοικητική διαδικασία (βλ. ΣτΕ 30/2003, 946/2001, 1481/2000, 1911/1999, 846/1998, 1677/1997, 2499/1993, 3693/1991, 809/1990). Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσονται και οι ρυθμίσεις του άρθρου 23 του ν.δ/τος 1044/71 διά των οποίων προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η παραχώρηση σε αναπήρους και θύματα πολέμου του δικαιώμα-

τος εκμετάλλευσης κυλικείου εντός των κτηρίων όπου στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες εν γένει, υπηρεσίες νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κ.λπ. (ΣΤΕ 26/1996).

Το σχετικό δικαίωμα έπαυσε να ανήκει αποκλειστικώς στις προστατευόμενες εκ του νόμου κατηγορίες με την κατάργηση των περιορισμών ως προς την πρόσβαση και την άσκηση αυτής της δραστηριότητας που επέφερε ο ν. 4093/2012 (υποπαράγραφος ΣΤ2), ο οποίος επεφύλαξε το 30% των θέσεων περιπτέρων σε άτομα με αναπηρία (ΑμεΑ) και πολυτέκνους, μετά από δημόσια κλήρωση, ενώ για τις υπόλοιπες θέσεις όρισε τη διαδικασία της δημοπρασίας.

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις επέρχονται επιμέρους τροποποιήσεις σε διαδικαστικά ζητήματα, όπως επίσης εισάγεται δυνατότητα εκμίσθωσης του δικαιώματος εκμετάλλευσης σε τρίτους, σε περιπτώσεις δικαιούχων με ποσοστό αναπηρίας άνω του 67%.

Παρατηρείται ότι, για την εφαρμογή των παρ. 4 και 6 του άρθρου, χρήσιμο θα ήταν, ενδεχομένως, να διευκρινισθεί ως προς ποιές ενέργειες και σε ποιές περιπτώσεις αναπληρώνεται ο δικαιούχος από τον/την σύζυγο και τα ε-νήλικα τέκνα του ή να ορισθεί αυτό στην πράξη παραχώρησης προς τον τρίτο. Περαιτέρω, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να διευκρινισθεί αν η αναπλήρωση γίνεται υπό προϋποθέσεις, π.χ. κώλυμα, ή αδιακρίτως. Ειδικότερα ως προς την παρ. 6 θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί περαιτέρω αν το τέταρτο εδάφιο αφορά επίσης την περίπτωση παραχώρησης εκμετάλλευσης περιπτέρου σε τρίτους, οπότε τα στοιχεία των αναπληρούντων τον δικαιούχο προσώπων αναγράφονται σε αυτή την πράξη παραχώρησης.

Επίσης, στο έβδομο εδάφιο της παρ. 3 άρθρου 78 απαντά ο όρος «τοπικές κανονιστικές αποφάσεις». Θα ήταν ακριβέστερο να γίνεται λόγος για κανονιστικές αποφάσεις τοπικού χαρακτήρα.

15. Επί του άρθρου 80

Με την προτεινόμενη διάταξη τροποποιείται το άρθρο 17 του ν. 3870/2010 περί απαγόρευσης προσλήψεων και υπηρεσιακών μεταβολών κατά την περίοδο προ των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών.

Σχετικώς σημειώνεται ότι με τις διατάξεις των παρ. 1 έως και 6 του άρθρου 28 του ν. 2190/1994 θεσπίσθηκε το πλαίσιο για την απαγόρευση κατά τις προεκλογικές περιόδους διορισμών και άλλων μεταβολών στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των υπηρεσιών και των νομικών προσώπων του άρθρου 14 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου, στα οποία περιλαμβάνονται

και οι ΟΤΑ. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις αποβλέπουν στη διασφάλιση του αδιαβλήτου των σχετικών διαδικασιών, τόσο προς προστασία όλων όσοι δικαιούνται να μετέχουν στη διαδικασία διορισμού ή πρόσληψης σε θέσεις των αναφερόμενων στον ν. 2190/1994 δημοσίων υπηρεσιών νομικών προσώπων ή να επιτύχουν ευνοϊκή για αυτούς υπηρεσιακή μεταβολή, όσο και του γενικότερου κοινωνικού και δημόσιου συμφέροντος, το οποίο επιβάλλει την απαγόρευση διορισμών ή προσλήψεων καθώς και μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων κατά τις προεκλογικές περιόδους, δεδομένου ότι «(...) κατά τα διαστήματα αυτά, εγείρονται υπόνοιες για μεροληπτικές κρίσεις, οι οποίες προσβάλλουν τα δικαιώματα των άλλων υπαλλήλων και τα χρηστά υπηρεσιακά ήθη (...)» (βλ. γνμ ΝΣΚ 328/2010 και 329/2010).

Η παρ. 5 του άρθρου 28 του ν. 2190/1994 όρισε ειδικώς για το προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως επίμαχο χρονικό διάστημα αυτό των τριάντα ημερών πριν από τη διενέργεια των εκλογών για την ανάδειξη των οργάνων διοίκησης των οργανισμών έως την ημέρα ανάληψης των καθηκόντων τους, με το άρθρο 17, όμως, του ν. 3870/2010 ορίσθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 28 του ν. 2190/1994 ισχύουν για το δίμηνο χρονικό διάστημα που προηγείται της ημερομηνίας διεξαγωγής των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ανακαθορίζεται το χρονικό διάστημα κατά το οποίο απαγορεύονται διορισμοί και μεταβολές στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των ΟΤΑ από δύο σε ένα μήνα προ της ημερομηνίας διεξαγωγής των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών.

Περαιτέρω, με την προτεινόμενη διάταξη επαναλαμβάνεται ρητώς η εξαίρεση από την πρώτη εφαρμογή αυτού του νόμου (ν. 3870/2010) των προσλήψεων του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου στους ΟΤΑ, δεδομένου ότι στις απαγορεύσεις του άρθρου 28 του ν. 2190/1994 εμπίπτει το σύνολο των κατηγοριών προσωπικού που προσλαμβάνεται από φορείς του Δημοσίου (τακτικό προσωπικό, προσωπικό με σχέση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου ή αορίστου χρόνου). Επαναλαμβάνεται, επίσης η εξαίρεση ειδικώς για την πρώτη εφαρμογή του ν. 3870/2010 των συμβάσεων μίσθωσης έργου [βλ. σχετικώς γνμ ΝΣΚ 340/2007 κατά την οποία «(...) [ο]ι συνάπτοντες σύμβαση μίσθωσης έργου ούτε διορίζονται, ούτε προσλαμβάνονται, ούτε αποτελούν προσωπικό οποιασδήποτε κατηγορίας (μόνιμο, με σύμβαση αορίστου ή ορισμένου χρόνου) του νομικού προσώπου με το οποίο συνήψαν τις συμβάσεις αυτές και δεν συνδέονται με αυτό με οποιαδήποτε υπαλληλική ιδιότητα, ούτε μπορεί να τεθεί, ως προς αυτούς, θέμα υπηρεσιακής τους κατάστασης, ώστε η μεταβολή της να εμπίπτει στις απαγορεύσεις

των διατάξεων αυτών κατά την προεκλογική περίοδο»]. Τα ανωτέρω τελούν υπό την προϋπόθεση ότι οι εργασίες που ανατίθενται απευθείας κατά την προεκλογική περίοδο δεν ανάγονται στον κύκλο των συνήθων καθηκόντων του μόνιμου προσωπικού για κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών [βλ. 226/2010 και 227/2010 ΕΣ (Πράξη-Τμ.Ι)].

Αθήνα, 2.4.2014

Οι εισηγητές
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών