



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

*«Έκδοση διαταγής πληρωμής για αξιώσεις από διοικητική σύμβαση που έχει συναφθεί στο πλαίσιο εμπορικής συναλλαγής»*

#### **I. Γενικές παρατηρήσεις**

Με τις διατάξεις του φερόμενου προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίου, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, τροποποιείται ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ - ν. 2717/1999, ΦΕΚ Α΄ 97) και εισάγονται ρυθμίσεις σχετικά με τη διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής για αξιώσεις από διοικητική σύμβαση που έχει συναφθεί στο πλαίσιο εμπορικής συναλλαγής.

Οι τροποποιήσεις που προτείνονται, εν προκειμένω, είναι οι ακόλουθες: Μετά το άρθρο 272 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας προστίθεται τρίτο τμήμα υπό τον τίτλο «Διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής», το οποίο ρυθμίζει τη διαδικασία έκδοσης εκτελεστού τίτλου σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η υποκείμενη σχέση είναι διοικητική σύμβαση. Ειδικότερα, με τα φερόμενα προς ψήφιση άρθρα 272Α έως και 272Ι παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής σε περιπτώσεις μη αμφισβητούμενων χρηματικών αξιώσεων που απορρέουν από διοικητική σύμβαση, σε εναρμόνιση με τη διάταξη του άρθρου 10 της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 «για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές» (ΕΕ L 48/23.02.2011, σελ. 1-10).

Επισημαίνεται ότι με τον ν. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των

νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» (ΦΕΚ Α' 107) ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο, με αναδρομική ισχύ από τη 16.03.2013, η ως άνω Οδηγία 2011/7/ΕΕ.

Με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Ζ.14. της παρ. Ζ' του άρθρου πρώτου του νόμου αυτού καταργήθηκε το Π.Δ. 166/2003, με το οποίο είχε προσαρμοσθεί η ελληνική νομοθεσία προς την Οδηγία 35/2000/ΕΟΚ της 29ης Ιουνίου 2000 «για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές». Με την υποπαραγράφο Ζ.5 του ίδιου νόμου ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο το άρθρο 4 της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ, το οποίο αναφέρεται στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4152/2013, η εισαγωγή της υποπαραγράφου Ζ' απέβλεψε στην εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της εν λόγω Οδηγίας για την καταπολέμηση της καθυστέρησης πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές τόσο μεταξύ επιχειρήσεων όσο και μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών, στο πλαίσιο της Ανακοίνωσης της Επιτροπής της 25ης Ιουνίου 2008 «Think Small First: Προτεραιότητα στις ΜΜΕ - Μία "Small Business Act" για την Ευρώπη», (COM 2008, 394 τελικό) για τη δημιουργία πλαισίου αξιοποίησης των δυνατοτήτων ανάπτυξης και καινοτομίας των ΜΜΕ, ενίσχυσης της αειφόρου ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετάβασής της προς μία οικονομία της γνώσης που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ΜΜΕ.

Εν προκειμένω, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις έχουν ως σκοπό την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 10 της Οδηγίας 2011/7/ΕΕ, «(...) δοθέντος ότι για τις απαιτήσεις αυτές [εννοείται, τις μη αμφισβητούμενες απαιτήσεις που απορρέουν από διοικητική σύμβαση, η οποία έχει συναφθεί στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών διεπόμενων από την ως άνω Οδηγία] δεν προβλέπεται αντίστοιχη διαδικασία στην εσωτερική έννομη τάξη (...)» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 1), σε αντίθεση με τις αντίστοιχες αξιώσεις που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, ως προς τις οποίες έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 623 επ. Κώδικος Πολιτικής Δικονομίας, με την ειδική διαδικασία των οποίων μπορεί να ζητηθεί η έκδοση διαταγής πληρωμής για χρηματικές απαιτήσεις ή απαιτήσεις παροχής χρεογράφων, εφόσον η απαίτηση και το οφειλόμενο ποσό αποδεικνύονται με δημόσιο ή ιδιωτικό έγγραφο ή με απόφαση ασφαλιστικών μέτρων που εκδόθηκε μετά από ομολογία ή αποδοχή της αίτησης του οφειλέτη.

Η απόφαση 18/2005 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (βλ. ΔΦΝ 2006, σελ. 286 επ., ΕΔΚΑ 2006 σελ. 113 επ.), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας άρσης αποφαιτικής σύγκρουσης καθηκόντων και, συγκεκριμένως, ως προς τη δικαιοδοσία πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, αναφέρεται, συναφώς, στα ζητήματα που άπτονται της έκδοσης τίτλου εκτελε-

στού σε βάρος του Δημοσίου. Στην απόφαση αυτή η μειοψηφία υποστήριξε ότι η ρύθμιση του άρθρου 20 του ν. 3301/2004, συμφώνως προς την οποία το Δημόσιο, οι ΟΤΑ, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο, εξαιρούνται της υποχρέωσης προς συμμόρφωση και εκτέλεση των τίτλων που αναφέρονται στις περιπτώσεις των εδαφίων γ' - ζ' της παρ. 2 του άρθρου 904 Κώδικος Πολιτικής Δικονομίας, πλην των κηρυχθεισών εκτελεστών αλλοδαπών δικαστικών αποφάσεων, «(...) περιστελλει ανεπιτρέπτως την κατά το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 94 του Συντάγματος έννοια της δικαστικής απόφασεως (...) και τούτο διότι ως αποφάσεις, κατ' αυτήν νοούνται όχι μόνο υπό τη στενή έννοια δικαστικές αποφάσεις, δηλ. οι εκδιδόμενες από δικαστήρια, αλλά και οι εξομοιούμενες λειτουργικώς με αυτές, γιατί αφενός μεν επιλύουν διαφορές, αφετέρου δε παράγουν τις χαρακτηριστικές ενέργειες των δικαστικών αποφάσεων οι οποίες και ανταποκρίνονται στα βασικά λειτουργικά γνωρίσματα της προβλεπόμενης από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δικαστικής προστασίας (...)». Η άποψη της μειοψηφίας της ΑΕΔ 18/2005 υιοθετήθηκε από πολλές αποφάσεις – ιδίως πολιτικών δικαστηρίων – τα οποία έκριναν ότι η εξαίρεση των διαταγών πληρωμής από την κατηγορία των εκτελεστών τίτλων και δη σε βάρος του δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. δεν εναρμονίζεται με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ., ενδεικτικώς, ΑΠ 369/2014, ΕφΑΔ 2014, σελ. 774 επ., ΑΠ 2347/2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 887 επ., ΕφΑθ 2052/2012, ΕφΛαρ 255/2012, Δικογραφία 2012, σελ. 361 επ., ΕφΑθ 4486/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 679 επ. Βλ., επίσης, ΕΣ Ολομ. Πρακτικά 3ης Γεν. Συνεδριάσεως της 26.01.2011, συμφώνως προς τα οποία, «(...) Στο κανονιστικό περιεχόμενο του καθιερούμενου από τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. θεμελιώδους δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, περιλαμβάνεται, εκτός από την οριστική και προσωρινή δικαστική προστασία και η αναγκαστική εκτέλεση, ως ισότιμη μορφή δικαστικής προστασίας και ως αναγκαία αυτοτελής δικονομική προέκταση του ουσιαστικού δικαιώματος και όχι αποκλειστικά ως προέκταση κάποιας διαγνωστικής διαδικασίας. Έτσι, με τις ανωτέρω διατάξεις, δεν κατοχυρώνεται απλώς η εκτελεστότητα των δικαστικών αποφάσεων, αλλά η αναγκαστική εκτέλεση, ως έκφανση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Τούτο έχει την έννοια ότι η αναγκαστική εκτέλεση, ως αντικείμενο του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας, αφορά στην υποχρέωση της Πολιτείας όπως παρέχει, με τα αρμόδια όργανά της, την προσήκουσα συνδρομή για τη λήψη των εξαναγκαστικών εκείνων μέσων, ώστε να διαμορφωθεί η κατά νόμον αποκατάσταση κατά τρόπο συνάδοντα με το περιεχόμενο της ενσαρκούμενης στον εκτελεστό τίτλο ουσιαστικής αξίωσης. Είναι δε αδιάφορο το θεμέ-

λιο στο οποίο στηρίζεται αυτή η μετάβαση: είτε δηλαδή η αναγκαστική εκτέλεση διεξάγεται με βάση εκτελεστό τίτλο που είναι δικαστική (ή διαιτητική) απόφαση είτε με βάση τους άλλους αναφερόμενους στο άρθρο 904 του Κ.Πολ.Δ. εκτελεστούς τίτλους, γιατί η έννομη τάξη δεν αρκεί να αναγνωρίζει απλώς δικαιώματα, αλλά πρέπει και να εξασφαλίζει και τον τρόπο αναγκαστικής ικανοποίησής τους (πραγμάτωσης του δικαιώματος), για την ύπαρξη και το περιεχόμενο των οποίων τα ενδιαφερόμενα μέρη, σε περίπτωση αμφισβήτησης, μπορούν να προσφύγουν στη δικαστική διάγνωση, είτε πριν, είτε μετά την έναρξη της εκτελεστικής διαδικασίας (...»).

Συναφώς, με την απόφαση 369/2014 ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι «(...) Από τις εκτεθείσες συνταγματικές διατάξεις και εκείνες του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και της ΕΣΔΑ σαφώς συνάγεται ότι, προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτές σκοπού της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, είναι αναγκαίο να συμπεριληφθούν στους τίτλους που μπορούν να εκτελεστούν κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ και οι διαταγές πληρωμής, αφού, και μεν αυτές εκδίδονται από δικαστή, χωρίς προηγουμένως να ακουστεί και να αναπτύξει τις απόψεις του ο καθ' ου, μετά από εξέταση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή τους και όχι από συγκροτημένο δικαστήριο, πλην όμως εξομοιώνονται λειτουργικώς με τις δικαστικές αποφάσεις, διότι αφ' ενός μεν επιλύουν διαφορές, αφ' ετέρου δε ανταποκρίνονται στα βασικά λειτουργικά γνωρίσματα της προβλεπόμενης από το άρθρο 20 του Συντάγματος δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι παρέχεται η δυνατότητα στον καθ' ου να ασκήσει ανακοπή και να προβάλει τους ισχυρισμούς του, τόσο ως προς τη μη συνδρομή του προϋποθέσεων έκδοσης της διαταγής πληρωμής, όσο και ως προς την απαίτηση. Από τα παραπάνω παρέπεται ότι η ρύθμιση του άρθρου 20 ν. 3301/04 κατά την οποία δεν εκτελούνται οι αναφερόμενοι σ' αυτήν εκτελεστοί τίτλοι, μεταξύ των οποίων και οι διαταγές πληρωμής, αντίκειται στις ειρημένες διατάξεις του Συντάγματος, και των Διεθνών Συμφώνων (ΑΠ 2347/2009) και επομένως είναι δυνατή η από τον αρμόδιο πολιτικό δικαστή (ειρηνοδίκη ή δικαστή του Μονομελούς Πρωτοδικείου) έκδοση διαταγής πληρωμής, συντρεχουσών των προς τούτο προϋποθέσεων εις βάρος του Δημοσίου, ΟΤΑ και ν.π.δ.δ., και αν ακόμη η υποκείμενη σχέση, από την οποία απορρέει η χρηματική απαίτηση προς πληρωμή, της οποίας ζητείται η έκδοση διαταγής πληρωμής, υπάγεται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, όπως συμβαίνει επί διαφοράς από σύμβαση δημόσιου έργου. (σχ. ΑΕΔ 18/2005, ΑΕΔ 23/90) (...»).

## II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

### 1. Επί του άρθρου 1

Στο προς ψήφιση φερόμενο νέο άρθρο 272Α ορίζεται ότι η έκδοση διαταγής πληρωμής για χρηματικές αξιώσεις από διοικητική σύμβαση μετά την ολοκλήρωση του προληπτικού ελέγχου επιτρέπεται εφόσον η αξίωση είναι μη αμφισβητούμενη. Η έννοια της μη αμφισβητούμενης αξίωσης ορίζεται κατά παραπομπή στη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του Κανονισμού ΕΚ 805/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 «για τη θέσπιση ευρωπαϊκού εκτελεστού τίτλου για μη αμφισβητούμενες αξιώσεις» (ΕΕ L 143/30.04.2004, σελ. 15-39), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στη χώρα μας από 21.10.2005 και με τον οποίο καταργείται κάθε ενδιάμεση διαδικασία για την κήρυξη της εκτελεστότητας αλλοδαπών αποφάσεων. Θα ήταν, ωστόσο, σκόπιμο, για λόγους πληρότητας και σαφήνειας της προτεινόμενης διάταξης, να προσδιορισθεί η έννοια της μη αμφισβητούμενης αξίωσης, με την προσαρμογή στο εσωτερικό δίκαιο των προβλεπόμενων στον Κανονισμό ΕΚ 805/2004 περιπτώσεων. [Παρατηρείται ότι στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω Κανονισμού δεν εμπίπτουν ιδίως οι φορολογικές, τελωνειακές και διοικητικές διαφορές (άρθρο 1 παρ. 1 του Κανονισμού), ενώ η νομολογία του ΔΕΕ (Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης) έχει αποφανθεί ότι η εν λόγω εξαίρεση αφορά διαφορές μεταξύ ιδιωτών και κράτους για πράξεις και/ή παραλείψεις του τελευταίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (ΔΕΕ 15.02.2007, C-292/05, «Ειρ. Λεχουρίτου και λοιποί κατά Δημοσίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Αρμ 2007, σελ. 945 επ.)].

Περαιτέρω, στο ίδιο άρθρο 272Α προβλέπεται ότι η έκδοση διαταγής πληρωμής για χρηματικές αξιώσεις από διοικητική σύμβαση μπορεί να ζητηθεί μετά την ολοκλήρωση του προληπτικού ελέγχου της σχετικής δαπάνης και υπό την προϋπόθεση ότι ο έλεγχος αυτός δεν άγει σε αρνητικό αποτέλεσμα. Εν προκειμένω, με την παρ. 5 του άρθρου 272Γ του νομοσχεδίου, εισάγεται τεκμήριο «θετικού προληπτικού ελέγχου», συμφώνως προς το οποίο, αν ο αντισυμβαλλόμενος του αιτούντος την έκδοση διαταγής πληρωμής δεν προσκομίσει, εντός τριάντα (30) ημερών, βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας για την ολοκλήρωση ή μη, όπως και για το αποτέλεσμα του προληπτικού ελέγχου, τεκμαίρεται ότι ο προληπτικός έλεγχος έχει ολοκληρωθεί και έχει αποβεί θετικός. Συναφώς, θα μπορούσε να διατυπωθεί προβληματισμός σχετικώς με το κατά πόσον εναρμονίζεται, εν προκειμένω, ο εν λόγω έλεγχος με τον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 του Συντάγματος προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος αποσκοπεί στη διαφύλαξη του

δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε έλεγχο τόσο της νομιμότητας όσο και της κανονικότητας της δαπάνης.

Όσον αφορά το ζήτημα αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει γνωμοδοτήσει ότι «(...) κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει για την πραγματοποίηση της δαπάνης, όταν απαιτείται, και την ύπαρξη δικαιώματος του δανειστή (πιστωτή) του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών ν.π.δ.δ. (...), οι τίτλοι αυτοί όμως δεν παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον παρεμπόπτοντα έλεγχο που αυτό διενεργεί για τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης, διότι δεν περιέχουν αξίωση που έχει διαγνωσθεί δικαστικά και δεν αποτελούν δεδικασμένο» (βλ. πρακτικά της 7ης συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 19ης Μαρτίου 2003).

Σημειώνεται, πάντως, ότι, συμφώνως προς την τελευταία περίοδο της παρ. 5 του προτεινόμενου άρθρου 272Γ, το τεκμήριο της θετικής περατώσεως του προληπτικού ελέγχου μπορεί να αμφισβητηθεί διά ανακοπής κατά το άρθρο 272Η του νομοσχεδίου.

Αθήνα, 26 Μαΐου 2015

Η εισηγήτρια  
Αλεξάνδρα Καρέτσου  
Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος  
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου  
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αστέρης Πλιάκος  
Καθηγητής του Οικονομικού  
Πανεπιστημίου Αθηνών

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