



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Μεταφορά Μαθητών για το σχολικό έτος 2012-2013» (Α΄ 171), μεταφορά αρμοδιότητας στις Περιφέρειες και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διάρκη Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από δέκα άρθρα.

Με τις διατάξεις του Άρθρου πρώτου κυρώνεται η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Μεταφορά Μαθητών για το σχολικό έτος 2012-2013», η οποία δημοσιεύθηκε την 5.9.2012 (ΦΕΚ Α΄ 171).

Εν συνεχεία, με το Άρθρο δεύτερο ορίζεται ότι στις ρυθμίσεις της υπό κύρωση Πράξης εμπίπτουν και οι συμβάσεις μεταφοράς μαθητών που παρατάθηκαν, κατ' άρθρο 34 του ν. 4053/2012, έως την 30.6.2012, καθώς και οι μη παραταθείσες συμβάσεις κατά το σχολικό έτος 2011-2012, οι οποίες παρατείνονται ομοίως έως την 30.6.2013, καθορίζεται δε ότι τα τυχόν νέα δρομολόγια κοστολογούνται συμφώνως προς τα ισχύοντα στις διακηρύξεις των συμβάσεων που παρατείνονται, με μείωση κατά ποσοστό τουλάχιστον 17%.

Με το Άρθρο τρίτο προστίθεται, με έναρξη ισχύος την 5.9.2012, εδάφιο στην παρ. 2 του άρθρου 1 της υπό κύρωση Πράξης, με το οποίο ρυθμίζονται ζητήματα κόστους των συμβάσεων που παρατείνονται συμφώνως προς τα οριζόμενα στο άρθρο 1 της Πράξης, ενώ με το Άρθρο τέταρτο ορίζεται ότι δαπάνες μεταφοράς μαθητών που πραγματοποιήθηκαν έως την 30.6.2012, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, καταβάλλονται νομίμως, εφόσον ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης βεβαιώσει με

σχετική πράξη την εκτέλεση μεταφοράς μαθητών και το ύψος της σχετικής δαπάνης. Περαιτέρω, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, καταβάλλονται νομίμως και οι δαπάνες μεταφοράς μαθητών, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν από την έναρξη του τρέχοντος σχολικού έτους (11.9.2012) μέχρι τη σύναψη των συμβάσεων που αναφέρονται στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 1 της υπό κύρωση Πράξης.

Με το Άρθρο πέμπτο τροποποιούνται οι διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει, και προβλέπεται ιδίως ότι, ειδικώς για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, και τα νομικά τους πρόσωπα, τα οποία συμπεριλαμβάνονται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, η έγκριση για την ανάληψη υποχρεώσεων που θα βαρύνουν τμηματικώς ή εξ ολοκλήρου τα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, παρέχεται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με το Άρθρο έκτο προβλέπεται, καθ' υπέρβαση των εγγεγραμμένων πιστώσεων, η, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης, εκκαθάριση σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού των οικείων Περιφερειών του τρέχοντος οικονομικού έτους, των δαπανών μεταφοράς μαθητών του έτους 2012, καθώς και των δαπανών υλοποίησης του προγράμματος δακοκτονίας και λειτουργίας του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου για τη σήμανση και καταγραφή των εκμεταλλεύσεων βοοειδών και αιγοπροβάτων και του ζωικού τους κεφαλαίου ανά την επικράτεια, οι οποίες βαρύνουν τους Ο.Τ.Α. και πραγματοποιήθηκαν κατά το οικονομικό έτος 2011 έως και τη δημοσίευση του υπό ψήφιση νόμου.

Με τα Άρθρα έβδομο και όγδοο μεταβιβάζεται, από την 1.7.2013, η αρμοδιότητα μεταφοράς μαθητών από τον τόπο διαμονής στο σχολείο φοίτησης στις Περιφέρειες, καταργούμενης, εφεξής, της σχετικής αρμοδιότητας των Δήμων, ορίζεται δε ότι συμβάσεις μεταφοράς μαθητών που έχουν συναφθεί από τους δήμους με διάρκεια πέραν της 1.7.2013, λύονται αυτοδικαίως και αζημίως.

Με το Άρθρο ένατο παρέχεται η δυνατότητα στις Περιφέρειες να εγγράφουν πιστώσεις, να δημοπρατούν και να προβαίνουν σε οποιαδήποτε απαραίτητη ενέργεια και πριν από την 1.7.2013, προκειμένου να προετοιμάσουν τη μεταφορά μαθητών σχολικού έτους 2013-2014.

Τέλος, το Άρθρο δέκατο περιλαμβάνει ακροτελεύτια διάταξη περί του χρονικού σημείου έναρξης ισχύος του προτεινόμενου Νσχ.

Β. Η διοικητική δράση του κράτους και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ., σχε-

τικώς, Σπ. Φλογαΐτη, Η διοικητική σύμβαση – έννοια και φύση, 1991). Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι οι συμβάσεις μεταφοράς μαθητών από τον τόπο διαμονής τους στα σχολεία φοίτησης – περιλαμβανομένης της μεταφοράς των μαθητών μουσικών και καλλιτεχνικών σχολείων, καθώς και σχολείων ειδικής αγωγής – αποτελούν ειδικότερες περιπτώσεις διοικητικών συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή ανάθεσης σε ιδιωτικούς φορείς δραστηριότητας με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών για την ικανοποίηση βασικών αναγκών, οι οποίες, μάλιστα, συμφώνως προς το άρθρο 2 περ. Γ΄ της Κ.Υ.Α. αρ. 35415/28.7.2011 (Φ.Ε.Κ. Β΄ 1701), συνάπτονται με τις διαδικασίες που ορίζονται στο π.δ. 60/2007 «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργου, προμηθειών και υπηρεσιών (Φ.Ε.Κ. Α΄ 64).

II. Γενικός περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα, αναγνωρίζοντας το δικαίο της ανάγκης, ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, σε περιπτώσεις εξαιρετικής επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιούνται ή να καταργούνται υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις (βλ. ΣτΕ [Ολ] 1250/2003, ΣτΕ [Ολ] 3612/2002, ΣτΕ [Ολ] 3636/1989, βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 14η έκδοση, 2011, σελ. 48 επ.).

III. Προϋποθέσεις κύρωσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η εκτίμηση των προϋποθέσεων κύρωσης Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής. Με την κύρωσή της, η Πράξη ισχύει και εφεξής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (βλ. ΣτΕ [Ολ] 1250/2003, ΣτΕ [Ολ] 3636/1989, ΣτΕ [Ολ] 2289/1987). Ο δικαστής είναι αρμόδιος να ελέγξει, αφενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΣτΕ [Ολ] 1250/2003), την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα, υποβολή τους προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρο 44

παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος), αφετέρου δε το περιεχόμενό τους από την άποψη της συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 2, όπ. π., σελ. 104).

IV. Προθεσμίες

Κατά το Σύνταγμα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή τους ή εντός σαράντα ημερών από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Πρέπει δε να κυρωθούν από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει. Επομένως, εάν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, εξακολουθούν να ισχύουν. Εάν δεν υποβληθούν στη Βουλή ή δεν εγκριθούν από αυτήν εμπροθέσμως, η ισχύς τους λήγει (βλ. ΣτΕ 3636/1989). Πάντως, η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική πράξη ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 1, όπ. π., σελ. 49).

V. Ειδικώς επί της υπό κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου

A. Η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου περιλαμβάνει δύο άρθρα, οι ρυθμίσεις των οποίων αφορούν, ιδίως:

α) στη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων μεταφοράς μαθητών από τον τόπο διαμονής στα σχολεία φοίτησης για το σχολικό έτος 2012-2013, συμφώνως προς τα οριζόμενα στην Κ.Υ.Α. αρ. 35415/28.7.2011 (Φ.Ε.Κ. Β' 1701),

β) στη μεταφορά μαθητών από τις Περιφέρειες, στις περιπτώσεις που δεν καταρτισθούν νέες, κατά τα ανωτέρω, συμβάσεις μέχρι την έναρξη του σχολικού έτους ή προκύπτει αδυναμία, για οποιονδήποτε λόγο, εκτέλεσης των υφιστάμενων συμβάσεων από τους Δήμους, και

γ) στη διαμόρφωση του κόστους εκτέλεσης των ανωτέρω συμβάσεων με μείωση κατά ποσοστό τουλάχιστον 17%.

B. Κατά το προοίμιο της υπό κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου,

«έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης» (άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος) συνιστά, εν προκειμένω, το κοινωνικώς ευαίσθητο ζήτημα «της μεταφοράς των μαθητών κατά την έναρξη του σχολικού έτους, η οποία προέκυψε από τη μη ολοκλήρωση ή την άγονη κατάληξη πολλών σχετικών διαγωνισμών από τους περισσότερους Δήμους της χώρας εντός της νόμιμης προθεσμίας».

Γ. Όσον αφορά στο έγκαιρο της υποβολής της στη Βουλή, η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. Α' 171 της 5.9.2012 και υποβλήθηκε στη Βουλή προς κύρωση την 11.10.2012.

Υπό το φως των ανωτέρω, η προς κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου εγκαίρως υποβλήθηκε στη Βουλή την 11.10.2012, ήτοι πριν από τη συμπλήρωση της τεσσαρακονθήμερης προθεσμίας από την έκδοσή της, και πρέπει να κυρωθεί από την Ολομέλεια εντός τριών μηνών από την υποβολή της.

VI. Παρατηρήσεις επί των λοιπών άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου πέμπτου

Με το Άρθρο πέμπτο, όπως προαναφέρθηκε, τροποποιούνται, μεταξύ άλλων, οι διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει, και προβλέπεται ότι, ειδικώς για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και τα νομικά τους πρόσωπα, τα οποία συμπεριλαμβάνονται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, η έγκριση για την ανάληψη υποχρεώσεων που υπερβαίνουν το ποσό των πενήντα χιλιάδων (50.000) ευρώ και βαρύνουν τμηματικώς ή εξ ολοκλήρου τα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής παρέχεται εφεξής από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σημειώνεται, συναφώς, ότι η έγκριση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία, παρέχεται υποχρεωτικώς πριν από την ανάληψη των σχετικών υποχρεώσεων, αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας της προκαλούσας τη δαπάνη διοικητικής πράξης –και των προπαρασκευαστικών πράξεων αυτής –, έχει δε την έκταση και το περιεχόμενο που καθορίζει ο ν. 2362/1995 στις διατάξεις των άρθρων 23 και 26, όπως ισχύουν, δηλαδή αφορά στον έλεγχο για το εάν η δαπάνη προβλέπεται από κανόνα δικαίου (τυπικό νόμο ή κανονιστική πράξη) ή εξυπηρετεί τους σκοπούς του οικείου φορέα και έχει εγγραφεί σχετική πίστωση για αυτή στον προϋπολογισμό. Επομένως, δεν μπορεί να επεκτείνεται σε έλεγχο της ουσιαστικής κρίσης των αρμόδιων οργάνων, αλλά περιορίζεται στη διαπίστωση της

ύπαρξης ή μη των εξωτερικών τυπικών στοιχείων της εγκυρότητάς τους
(πρβλ. ΕλΣυν 1077/1991, ΔΔίκη 1991, σελ. 1234, Γνμδ Ν.Σ.Κ. 367/2010).

Αθήνα, 22.10.2012

Ο εισηγητής
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

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

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