



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις αστικές συγκοινωνίες στην Περιφερειακή Ενότητα της Θεσσαλονίκης και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από έξι Κεφάλαια και τριάντα οκτώ (38) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του παρόντος.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, με το παρόν νομοσχέδιο «αναδιαρθρώνονται οι αστικές συγκοινωνίες της Θεσσαλονίκης και θεσπίζεται γι' αυτές νέο νομικό πλαίσιο». Συγκεκριμένως, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-13) ιδρύεται νέος ρυθμιστικός φορέας υπό την επωνυμία «Οργανισμός Συγκοινωνιακού Έργου Θεσσαλονίκης Ανώνυμη Εταιρία» (Ο.Σ.Ε.Θ. Α.Ε.), (άρθρο 1), προσδιορίζεται ο σκοπός και οι εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του, οι αρμοδιότητές του καθώς και η διαδικασία ανάθεσης σε αυτόν αρμοδιότητας σε θέματα επιβατικών αυτοκινήτων δημόσιας χρήσης (άρθρα 2-4), ορίζονται η γεωγραφική περιοχή ευθύνης του, η διάρκεια, ζητήματα σχετικά με την έδρα και το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας (άρθρα 5-8), ρυθμίζονται θέματα συγκρότησης και λειτουργίας του Διοικητικού Συμβουλίου (άρθρο 9), προβλέπεται διαδικασία κατάρτισης και ισχύος του Εσωτερικού Κανονισμού λειτουργίας του, και ρυθμίζονται οι πόροι και τα επενδυτικά του προγράμματα (άρθρα 10-11). Τέλος (άρθρα 12-13), ορίζεται ότι η εταιρεία του άρθρου 14 (Α.ΣΥ.Θ. Α.Ε.) αποτελεί θυγατρική του νέου

ρυθμιστικού φορέα, καταργείται το Συμβούλιο Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (Σ.Α.Σ.Θ.) και ο Ο.Σ.Ε.Θ. καθίσταται καθολικός διάδοχός του, και ρυθμίζονται θέματα προσωπικού του καταργούμενου Ο.Α.Σ.Θ.

Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 14-20), ιδρύεται ο νέος εκτελεστικός φορέας «Αστικές Συγκοινωνίες Θεσσαλονίκης Ανώνυμη Εταιρία (Α.ΣΥ.Θ. Α.Ε.)», προσδιορίζονται ο σκοπός, οι αρμοδιότητες και η διάρκειά του (άρθρα 14-16), ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την έδρα, το μετοχικό κεφάλαιο, τη μετοχική σύνθεση και τις μετοχές του (άρθρα 17-18), ζητήματα συγκρότησης και λειτουργίας του Διοικητικού Συμβουλίου και θέματα διαδικασίας κατάρτισης και ισχύος του Εσωτερικού Κανονισμού του (άρθρα 19-20).

Στο Κεφάλαιο Γ' (άρθρο 21) προβλέπεται η διαδικασία έγκρισης, κύρωσης και τροποποίησης των καταστατικών της Ο.Σ.Ε.Θ. Α.Ε. και της Α.ΣΥ.Θ. Α.Ε.

Στο Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 22-31), ρυθμίζονται θέματα από τη λύση της σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (Ο.Α.Σ.Θ.) (άρθρο 22). Μεταξύ άλλων, εξαγοράζεται ο Ο.Α.Σ.Θ. από το Ελληνικό Δημόσιο, προσδιορίζεται το αντικείμενο εξαγοράς του και καθορίζονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Συνέλευσης σχετικώς με τον ορισμό νέου Διοικητικού Συμβουλίου (άρθρο 23). Επίσης, ορίζονται οι αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Σ.Θ., καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία αποτίμησης της εξαγοράς του Ο.Α.Σ.Θ. και της αποζημίωσης των πρώην μετόχων του, ανατίθεται προσωρινώς σε αυτόν το συγκοινωνιακό έργο και ρυθμίζεται η διαδικασία της εκκαθάρισής του εν λειτουργία (άρθρα 24-27). Περαιτέρω, προβλέπονται ποινικές διατάξεις για τη διαφύλαξη της απρόσκοπτης λειτουργίας του συγκοινωνιακού έργου και της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, ρυθμίζονται θέματα ευθύνης των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, τίθενται μεταβατικές διατάξεις λειτουργίας του Ο.Α.Σ.Θ. μέχρι τη διάλυσή του, και ορίζεται ως αρμόδιο το Τριμελές Εφετείο Αθηνών για την επίλυση των διαφορών που θα προκύψουν σχετικώς με τις ρυθμίσεις του Δ' Κεφαλαίου, καθώς και κάθε άλλης διαφοράς μεταξύ των πρώην μετόχων του Ο.Α.Σ.Θ. και του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρα 28-31).

Με το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 32-33) θεσπίζεται εσωτερική κινητικότητα του προσωπικού μεταξύ των εταιριών Ο.Σ.Ε.Θ. και Α.ΣΥ.Θ. και η δυνατότητα μετάταξης/μεταφοράς ή απόσπασης στις εταιρείες αυτές από άλλα Ν.Π.Ι.Δ. και εταιρείες του Κεφαλαίου του ν. 3429/2005 (άρθρο 32), και εσωτερική κινητικότητα στο πλαίσιο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4440/2016.

Με το Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 34-45), τέλος, ρυθμίζονται θέματα του προσωπικού του Ο.Α.Σ.Θ. μετά τη λήξη του συγκοινωνιακού του έργου, η έναρξη ισχύος των Κεφαλαίων Α' και Β' του υπό ψήφιση Νομοσχεδίου, η διαδικασία απόκτησης νομικής προσωπικότητας των Ο.Σ.Ε.Θ. και Α.ΣΥ.Θ., ορίζονται οι καταργούμενες διατάξεις, αντικαθίσταται η παρ. 2 του άρθρου 379 του ν. 4412/2106 (Α' 147), όπου προστίθεται το σύνολο των φορέων της γενικής κυβέρνησης στη χρήση του ΕΣΗΔΗΣ όσον αφορά διαγνωστικές διαδικασίες έργων, τροποποιείται η απόφαση του Υπουργού Υγείας υπ' αριθμ. 5957 και αντικαθίσταται η ημερομηνία «30 Ιουνίου 2017» από την ημερομηνία «31 Δεκεμβρίου 2017» και παρατείνεται η διάρκεια της Π.Π.Υ.Υ. του έτους 2010 και των Π.Π.Υ.Φ.Υ. των ετών 2011, 2012 και 2013 έως και την 31ή Δεκεμβρίου 2017, και για το έτος 2014 έως και την 30ή Ιουνίου 2018, προστίθενται παράγραφοι με αριθμούς 16 έως 19 μετά την παράγραφο 15 του άρθρου 1 του ν. 4427/2016 όσον αφορά αρμοδιότητες της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, τροποποιούνται τα άρθρα 3, 11, 30, 66 και 72 του ν. 4427/2016, και το άρθρο 5 του π.δ. 8/2004. Ακόμη, με το άρθρο 44 ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν δαπάνες της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Τέλος, με το άρθρο 45 ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4, του άρθρου 26 παρ. 2 εδ. δ' και του άρθρου 30 παρ. 3 εδ. α'

Με το άρθρο 4 δίδεται εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Εσωτερικών, Υποδομών και Μεταφορών, και Οικονομικών, με κοινή απόφασή τους, να καθορίζουν τις αρμοδιότητες της Ο.Σ.Ε.Θ., οι οποίες ασκούνται από την Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης, ιδιαιτέρως δε του Κανονισμού λειτουργίας επιβατηγών δημόσιας χρήσης αυτοκινήτων, των χώρων στάσης και στάθμευσης, της περιμετρικής ζώνης, της τήρησης και υποβολής στοιχείων, των οργάνων ελέγχου και του ελέγχου εφαρμογής του Κανονισμού Λειτουργίας. Περαιτέρω, με το άρθρο 26 παρ. 2 εδ. δ', παρέχεται η εξουσιοδότηση στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, μετά από πρόταση της Ο.Σ.Ε.Θ., να καθορίζει τις περιοχές στις οποίες θα παρέχεται το συγκοινωνιακό έργο, να χαρακτηρίζει ως αστικές τις περιοχές παροχής του συγκοινωνιακού έργου και να ρυθμίζει κάθε άλλο θέμα που αφορά την εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου της Α.ΣΥ.Θ. Τέλος, με το άρθρο 30 παρ. 3 εδ. α', παρέχεται η εξουσιοδότηση στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, η οποία εκδίδεται μετά από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Σ.Θ., να καταργεί ή να τροποποιεί κάθε Κανονισμό που αφορά στον Ο.Α.Σ.Θ.

Επισημαίνεται, ότι το Σύνταγμα, διά του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β΄, παρέχει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να εξουσιοδοτεί, μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να εκδίδει κανονιστικά διατάγματα, όπως και άλλα διοικητικά όργανα, να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, προκειμένου να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό (βλ. σχετικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, αρ. 54 και σελ. 58 επ., και Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, 2009, σελ. 212 επ.). «Λεπτομερειακό» είναι το ζήτημα που αφορά στη θέσπιση δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη, και «ειδικότερα» είναι τα θέματα εκείνα, των οποίων το αντικείμενο αποτελεί υποπερίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το μείζον αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. «Τεχνικού», τέλος, χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου.

Υπό το φως των ανωτέρω, προβληματισμός γεννάται ως προς τη συνταγματικότητα της, διά του άρθρου 4, του άρθρου 26 παρ. 2 εδ. δ΄ και του άρθρου 30 παρ. 3 εδ. α΄ του νομοσχεδίου, παρεχόμενης σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της Διοίκησης εξουσιοδότηση προς ρύθμιση θεμάτων, τα οποία δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως λεπτομερειακά, ειδικότερα ή τεχνικά, κατά τα ανωτέρω (βλ. Στε Ολομ. 235/2012, ΣτΕ Ολομ. 1300/2011, ΣτΕ 96/2009, ΣτΕ 567/2006, ΣτΕ 3889/2005, ΣτΕ 2967/1999, ΣτΕ 2830/1999).

2. Επί του άρθρου 21

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας θα ήταν σκόπιμο το άρθρο 21, το οποίο είναι και το μοναδικό άρθρο του Κεφαλαίου Γ΄, να ενταχθεί στο Κεφάλαιο Β΄, με ταυτόχρονη διαγραφή της επικεφαλίδας «Κεφάλαιο Γ΄» και α-ναρίθμηση όλων των Κεφαλαίων που ακολουθούν.

3. Επί του άρθρου 23 παρ. 6 εδ. 6΄

Δεδομένου ότι τα οριστικά άρθρα «ο», «η», «το» δεν πρέπει να προτάσσονται της αόριστης αντωνυμίας «καθένας», «καθεμία», «καθένα», «κάθε», στη φράση «Οι κάθε είδους αποφάσεις» πρέπει να διαγραφεί το άρθρο «Οι».

4. Επί του άρθρου 25 παρ. 1, παρ. 2 εδ. α΄ και παρ. 3 εδ. α΄

Το άρθρο 25 παρ. 1 του νομοσχεδίου προβλέπει ειδικότερες ρυθμίσεις

σχετικά με τον υπολογισμό του τιμήματος της εξαγοράς, όπως για παράδειγμα ότι αυτό περιλαμβάνει την «αναπόσβεστη, κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, αξία των περιουσιακών στοιχείων του Οργανισμού». Περαιτέρω, με την παράγραφο 3 ορίζει ότι «το Ελληνικό Δημόσιο συμψηφίζει έναντι του καταβλητέου τιμήματος απαιτήσεις του ιδίου ή οργανισμών κοινωνικής ασφάλειας απέναντι στον Ο.Α.Σ.Θ.. Δύνανται να συμψηφίζει έναντι του καταβλητέου τι ή ατος απαιτήσεις τρίτων φυσικών ή νομικών προσώπων που δημιούργησε ο Ο.Α.Σ.Θ.».

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 4 του Συντάγματος, το τίμημα της εξαγοράς καθορίζεται απαραίτητως δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται. Κατά συνέπεια, το αρμόδιο δικαστήριο έχει κατά το Σύνταγμα την αποκλειστική εξουσία να προσδιορίσει την αληθή αξία της επιχείρησης, ενώ οποιοδήποτε νομοθετικό τεκμήριο ως προς τον υπολογισμό του ποσού δεν δύναται να είναι αμάχητο, καθώς κάτι τέτοιο θα αντέκειτο στο δικαίωμα απόδειξης (ή, κατά περίπτωση, ανταπόδειξης) που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Περαιτέρω, κατά την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 106 του Συντάγματος, το δικαστήριο της αποζημίωσης είναι το μόνο αρμόδιο για να κρίνει την αξία της επιχείρησης (στοιχείο της οποίας είναι και οι εκατέρωθεν απαιτήσεις μεταξύ αυτής και του δημοσίου ή τρίτων). Επομένως, μετά την κρίση του δικαστηρίου της αποζημίωσης, και εκτός της διαδικασίας αυτής, είναι αμφίβολο εάν δύναται η διοίκηση να συμψηφίσει κατά των δικαιούχων της αποζημίωσης απαιτήσεις που αφορούν στην ίδια την επιχείρηση και ανάγονται στην αξία της.

5. Επί του άρθρου 25 παρ. 2 εδ. α' και παρ. 3 εδ. α'

Στη φράση «Η ελεγκτική εταιρία υποβάλει (...), το ρήμα "υποβάλει" (εδάφιο β') όπως και στη φράση "Το Ελληνικό Δημόσιο καταβάλει (...)" (εδάφιο γ') το ρήμα "καταβάλει" πρέπει να γραφούν με δύο "Λάμδα"».

6. Επί του άρθρου 32

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζεται ότι η στελέχωση των θέσεων του προσωπικού των εταιριών Ο.Σ.Ε.Θ. Α.Ε. και Α.Σ.Υ.Θ. Α.Ε. θα γίνεται με μετάταξη, μεταφορά και απόσπαση μονίμων υπαλλήλων και υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου Ν.Π.Ι.Δ. και εταιρειών του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 εφόσον ανήκουν στην στη Γενική Κυβέρνηση. Επίσης, επιτρέπεται η μετάταξη, μεταφορά ή απόσπαση προσωπικού μεταξύ των εταιρειών Ο.Σ.Ε.Θ. Α.Ε. και Α.Σ.Υ.Θ. Α.Ε.

Επισημαίνεται, διευκρινιστικώς, ότι, συμφώνως προς τα ισχύοντα, μετά την τοποθέτηση του υπαλλήλου σε δημόσια αρχή και σε ορισμένη υπηρεσιακή θέση επιτρέπεται η μεταβολή τόσο της δημόσιας αρχής όσο και της υπηρεσιακής θέσης μέσα στη δημόσια αρχή στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή γίνεται για την πλήρωση κενής υπηρεσιακής θέσης μέσα στη δημόσια αρχή, στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Η μεταβολή της δημόσιας αρχής ονομάζεται μετάθεση και συντελείται διά της τοποθέτησης του υπαλλήλου σε κενή οργανική θέση του ίδιου κλάδου και βαθμού με αυτήν την οποία κατείχε, σε άλλη δημόσια αρχή, η δε μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου μέσα στη δημόσια αρχή λέγεται μετακίνηση (βλ. ενδεικτικώς, μεταξύ άλλων, Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, 2006, σελ. 107 επ).

Η μετάθεση (άρθρο 67 του Υπαλληλικού Κώδικα) αποτελεί ιδιαιτέρως σοβαρή μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου, καθώς, μολονότι δεν αποκλείεται να γίνεται σε αρχή που εδρεύει στην ίδια πόλη, συνήθως γίνεται από κεντρική υπηρεσία σε περιφερειακή, και αντιστρόφως, ή από μία περιφερειακή υπηρεσία σε μία άλλη, με αποτέλεσμα την, σε κάθε περίπτωση, μεταβολή της έδρας του υπαλλήλου, δηλαδή του τόπου υπηρεσίας του. Συνεπώς, η μετάθεση διακρίνεται από λιγότερο σοβαρές μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασής του υπαλλήλου, όπως η μετακίνηση, δηλαδή η μεταβολή της θέσης του μέσα στην ίδια δημόσια αρχή (άρθρο 66 του Υπαλληλικού Κώδικα), ή η απόσπαση (άρθρο 68 του Υπαλληλικού Κώδικα), δηλαδή η απομάκρυνσή του από την υπηρεσιακή του μονάδα, στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και στην οποία έχει τοποθετηθεί, και η ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα, προσωρινώς. Σημειωτέον, ότι η πλήρωση θέσεων με μετατάξεις και αποσπάσεις, πραγματοποιείται στο πλαίσιο των συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και, ιδίως, της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας των Ελλήνων πολιτών στις δημόσιες θέσεις, κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας (άρθρο 4 παρ. 1 και 4, και 5 παρ. 1 του Συντάγματος), της διαφάνειας (άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος) και το κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος).

Ειδικότερα, με τη μετάταξη πραγματοποιείται μεταβολή της ειδικότερης ή της γενικότερης κατηγορίας στην οποία ανήκει ο υπάλληλος, αναλύεται δε στην απόλυση του υπαλλήλου από την οργανική θέση που κατέχει και στον διορισμό του σε άλλη οργανική θέση. Επειδή, όμως, η μεταβολή αυτή γίνεται χωρίς διακοπή της υπαλληλικής σχέσης, η προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή κατάστασή του.

Η μετάταξη μπορεί να γίνει: α) από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας (άρθρο 69 του Υπαλληλικού Κώδικα), β) από κατηγορία σε ανώτερη κατηγορία του ίδιου κλάδου (άρθρο 70 του Υπαλληλικού Κώδικα), και γ) από κατηγορία σε ανώτερη κατηγορία και άλλη υπηρεσία (άρθρα 70 και 71 παρ. 1 του Υπαλληλικού Κώδικα).

Αθήνα, 18 Ιουλίου 2017

Οι εισηγητές
Δρ Χαράλαμπος Κύρκος
Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας
Δρ Νικόλαος Παπασπύρου
Λέκτορας της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής 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