



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Εσωτερικών

ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΟΜΗ ΕΣΠΑ ΥΠΕΣ

Παραδοτέο 9 : Εντοπισμός ρυθμιστικών κενών,
αντιφάσεων, συγχύσεων ή μη λειτουργικών
διατάξεων με κριτήριο τη νομική αρτιότητα και τη
συμβατότητα με το ισχύον ευρωπαϊκό και το διεθνές
δίκαιο

Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ Α΄ και Β΄
Βαθμού

ΑΝΑΔΟΧΟΣ



MICHAILOPOULOS
& ASSOCIATES
Law Firm

Φεβρουάριος 2019



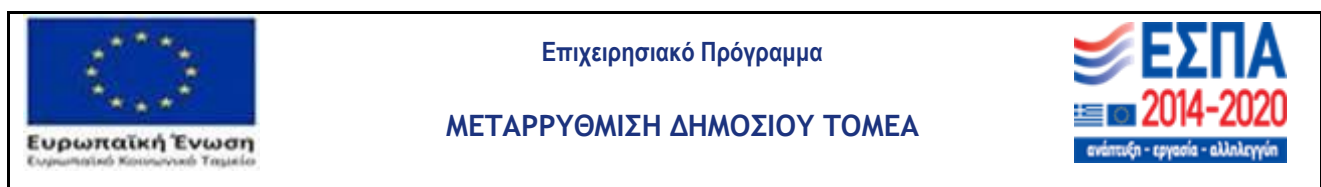
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

1. **Εισαγωγή..... 2**
2. **Παρατηρήσεις ως προς τη λειτουργικότητα των διατάξεων με κριτήριο τη νομική αρτιότητα..... 4**

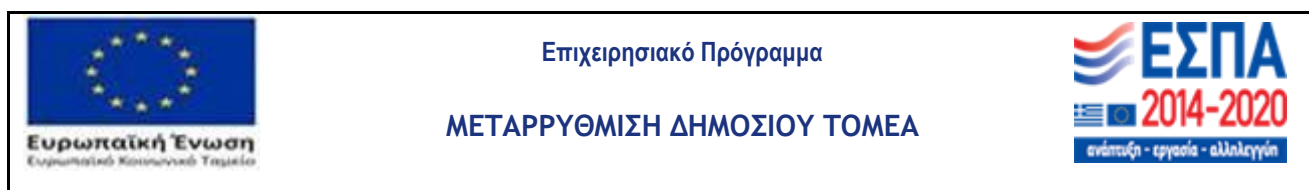


1. Εισαγωγή

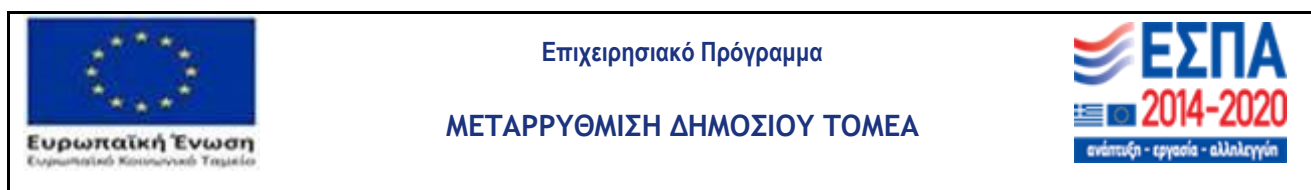
Η ένωση νομικών προσώπων «DIADIKASIA BUSINESS CONSULTING ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ Α.Ε. - ΜΙΧΑΗΛΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», σύμφωνα με την από 11 Ιουλίου 2018 υπογραφέισα σύμβαση, έχει αναλάβει και υλοποιεί κατ' ανάθεση από την Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εσωτερικών το έργο «Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού». Στην κωδικοποίηση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού περιλαμβάνονται:

- 1 Διαμόρφωση ενιαίου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 2 Κωδικοποίηση νομοθεσίας εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 3 Κωδικοποίηση νομοθεσίας Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 4 Διαμόρφωση προσοντολογίου – κλαδολογίου του προσωπικού των ΟΤΑ Α' Βαθμού.
- 5 Κωδικοποίηση Νομοθεσίας περί αστικής και δημοτικής κατάστασης
- 6 Επικαιροποίηση της Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για την Ισότητα των Φύλων

Ο Σύμβουλος στο πλαίσιο του παρόντος έργου έχει συμβατική υποχρέωση να υλοποιήσει μια σειρά παραδοτέων. Το παρόν παραδοτέο της Φάσης Β' με τίτλο: Παραδοτέο 9 : «Εντοπισμός ρυθμιστικών κενών, αντιφάσεων, συγχύσεων ή μη λειτουργικών διατάξεων με κριτήριο τη νομική αρτιότητα και τη συμβατότητα με το ισχύον ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο» προβαίνει σε μια αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του κανονιστικού πλαισίου των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, με σκοπό την ανάδειξη βασικών του αδυναμιών, ήτοι βασικών ρυθμιστικών κενών, αντιφάσεων, συγχύσεων ή μη λειτουργικών διατάξεων με γνώμονα τη νομική αρτιότητα και τη συμβατότητα με το ισχύον ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο.



Ο Σύμβουλος διαμόρφωσε το Παραδοτέο 9, ανταποκρινόμενος καταρχάς στις προδιαγραφές της σχετικής διακήρυξης και στην προσφορά του, στην οποία αναλύονται εμπειριστατωμένα τόσο η μεθοδολογία, όσο και οι τεχνικές και τα εργαλεία που θα εφαρμόσει για την υλοποίηση του έργου.



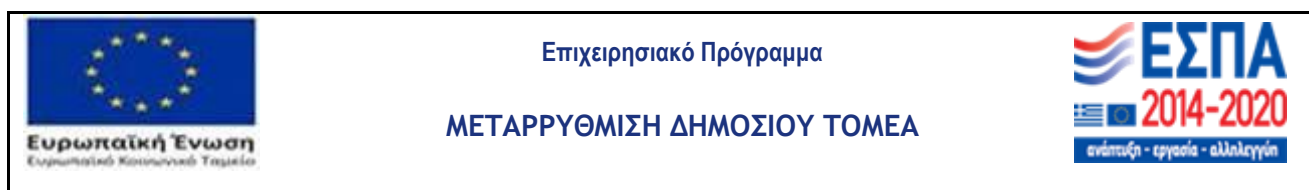
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

2. Παρατηρήσεις ως προς τη λειτουργικότητα των διατάξεων με κριτήριο τη νομική αρτιότητα

A. Κενά δικαίου, αντιφάσεις, μη λειτουργικές διατάξεις Π1

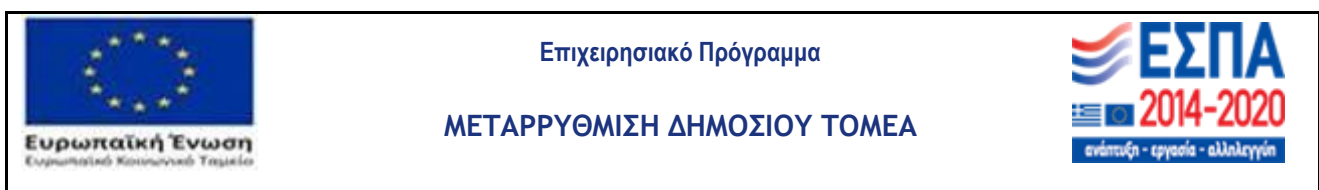
Οι εργασίες της Ομάδας έργου, στο πλαίσιο της συλλογής της υφιστάμενης νομοθεσίας επί του Π1 Παραδοτέου της Α' Φάσης, επικεντρώθηκε, πέραν από τον εντοπισμό των διατάξεων που τροποποιούν τους Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ – 114 Α/8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» και Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», στη συλλογή και θεματική ταξινόμηση διατάξεων που άπτονται ζητημάτων, τα οποία ρυθμίζονται από τα ως άνω νομοθετήματα και δεν ανήκουν στο θεματικό αντικείμενο των λοιπών θεματικών ενοτήτων της παρούσας σύμβασης, όπως τα έσοδα των ΟΤΑ, η κατάσταση των υπαλλήλων των ΟΤΑ κ.ο.κ.

Το βασικό ζήτημα που εντοπίζεται σε όλες τις επιμέρους υποενοότητες του Π1 παραδοτέου είναι η ύπαρξη πληθώρας κατάσπαρτων, αποσπασματικών και συχνά αντιφατικών μεταξύ τους διατάξεων, οι οποίες ανατρέχουν σε βάθος πολλών δεκαετιών και, μολονότι δεν έχουν καταργηθεί τυπικά από το νομοθέτη, ρυθμίζουν τα ίδια ζητήματα με τους Ν. 3463/2006 και Ν. 3852/2010, δημιουργώντας αντιθέσεις, ασάφειες και οι αλληλεπικαλύψεις. Το γεγονός αυτό φαίνεται δε να επιτείνεται και από την πρακτική που ακολουθεί ο νομοθέτης, ο οποίος σε κάθε νομοθετική μεταβολή που αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν προχωρεί στη ρητή κατάργηση προϋφιστάμενων και συχνά αντίθετων διατάξεων, αλλά προσπαθεί να επιλύει το ζήτημα των αναφερόμενων συγκρούσεων μέσω γενικών μεταβατικών ρητρών, όπως έπραξε χαρακτηριστικά με το άρθρο δεύτερο του Ν. 3463/2006, το οποίο ορίζει ότι «Από την έναρξη ισχύος του παρόντος, σύμφωνα με το άρθρο τέταρτο και με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 273, καθώς και των ειδικών ρυθμίσεων του παρόντος, καταργείται το π.δ. 410/1995 (ΦΕΚ 231 Α'), καθώς και κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη αντίθετου περιεχομένου», και το άρθρο 285 του Ν. 3852/2010, το οποίο ορίζει ότι «Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κάθε γενική ή ειδική διάταξη η οποία είναι αντίθετη προς τις ρυθμίσεις του καταργείται». Το φαινόμενο δε αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός πολυδαίδαλου, σύνθετου και κατά κύριο



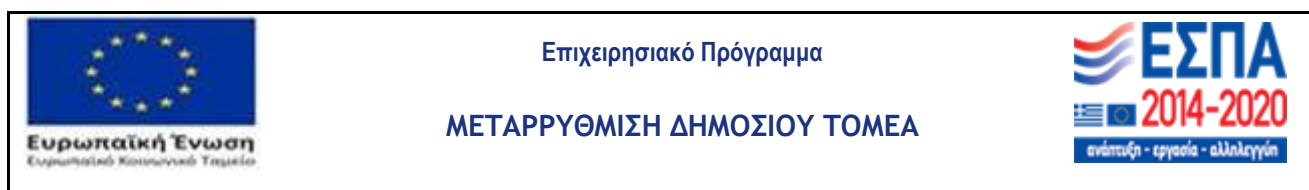
λόγο ανομοιογενούς νομικού πλαισίου, το οποίο διαθέτει πληθώρα αντίθετων μεταξύ τους διατάξεων, η σχέση μεταξύ των οποίων θα πρέπει να επιλυθεί μέσω της προσφυγής στις γενικές μεθοδολογικές ρήτρες «ο νεότερος νόμος υπερισχύει του προγενέστερου» και «ο ειδικότερος νόμος υπερισχύει του γενικού», προκειμένου να κριθεί ποιες από αυτές έχουν καταργηθεί σιωπηρώς και ποιες παραμένουν σε ισχύ. Επιπροσθέτως, μάλιστα έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη διατάξεων με αναχρονιστικό και παρωχημένο περιεχόμενο, οι οποίες να μην εξακολουθούν να ισχύουν, πλην όμως χρήζουν αναμόρφωσης, προκειμένου να μπορούν να ενταχθούν συστηματικά στο κείμενο της κωδικοποίησης. Στο πρόβλημα, τέλος, αυτό έρχεται να προστεθεί και το γεγονός, της ύπαρξης πληθώρας νομοθετικών ρυθμίσεων, που δεν αφορούν μονάχα τους ΟΤΑ, αλλά το σύνολο της διοίκησης, με αποτέλεσμα, αφενός να δημιουργούνται αντιθέσεις και συγκρούσεις με διατάξεις που αφορούν ειδικά την τοπική αυτοδιοίκηση, αφετέρου να δημιουργείται σύγχυση αναφορικά με τον τρόπο που οι διατάξεις αυτές μπορούν κατά τρόπο διαλεκτικό να ενταχθούν στο παρόν εγχείρημα.

Σε αδρές γραμμές, τα ανωτέρω ζητήματα αποτυπώνονται, κατ' αρχάς, στις διατάξεις που αφορούν στη σύσταση των ΟΤΑ α' βαθμού, δεδομένου ότι η προσπάθεια συνένωσης των Ο.Τ.Α., δεν συνοδεύτηκε από την πλήρη κατάργηση εκ μέρους του νομοθέτη των προϋφιστάμενων ΟΤΑ α' βαθμού, πολλοί από τους οποίους διατηρήθηκαν, είτε ως αυτοτελείς και ανεξάρτητοι Δήμοι, είτε ως αποκεντρωτικοί θεσμοί των δημιουργούμενων Δήμων, με αποτέλεσμα σήμερα, ειδικά στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, να επικρατεί σύγχυση αναφορικά με τα διοικητικά όρια του κάθε Δήμου. Το φαινόμενο αυτό αναδεικνύεται κατά τρόπο χαρακτηριστικό από το άρθρο 1 του Ν. 3852/2010, το οποίο πέραν από τους νέους Δήμους που συνέστησε, τους λεγόμενους «Καλλικρατικούς», τα όρια των οποίων καθορίστηκαν, μέσω της παραπομπής στο σύνολο των προϋφιστάμενων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 283 παρ. 17 του Ν. 3852/2010 που αφορούσαν στους προϋφιστάμενους Δήμους, οι οποίοι αναδείχθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα, διατήρησε και πολλούς Δήμους ως είχαν προ της επελθούσας νομοθετικής μεταβολής, όπως ο Δήμος Αθηναίων και ο Δήμος Πειραιά κ.α., τα όρια των οποίων έχουν καθοριστεί διαχρονικά μέσω κανονιστικών πράξεων, όπως Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις.



Επιπροσθέτως, η εικόνα αυτή παρατηρείται και στη πεδίο της καθ' ύλην αρμοδιότητας των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, δεδομένου του βαθμού του κατακερματισμού αρμοδιοτήτων και των αλληλεπικαλύψεων που παρατηρούνται και διατρέχουν οριζόντια όλα τα επίπεδα της διοίκησης, γεγονός το οποίο θέτει ως προτεραιότητα της παρούσας εργασίας την αποσαφήνιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και την άρση αντινομιών ή επιμέρους λειτουργικών προβλημάτων, τα οποία επιτείνουν και διαιωνίζουν την ασάφεια, της σύγχυσης και την αναποτελεσματικότητα. Έτσι, η πληθώρα ρυθμίσεων που συχνά οργανώνουν τους όρους άσκησης μίας και μόνης αρμοδιότητας και ο κατακερματισμός των διαδικασιών μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, της αποκεντρωμένης διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, όπως συμβαίνει χαρακτηριστικά σε πολεοδομικά ζητήματα, σε ζητήματα περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς επίσης και σε ζητήματα πολιτικής προστασίας, δημιουργεί πεδία πρακτικά αρρύθμιστα, ρυθμιστικές αντινομίες, κενά και σύγχυση, τα οποία αντιμετωπίζονται συνήθως με άτυπες διοικητικές πρακτικές, όπως η έκδοση εγκυκλίων εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης.

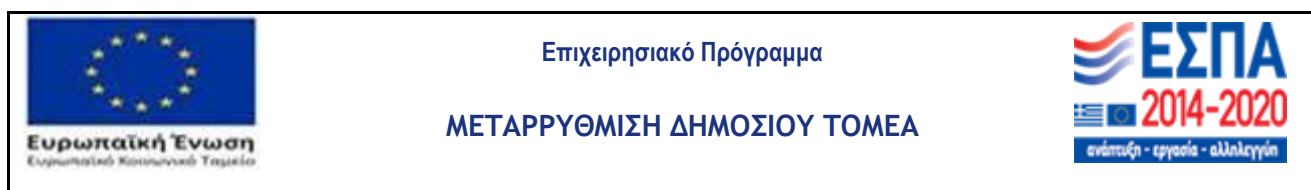
Στο πεδίο εξάλλου, της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης, παρατηρείται και το γεγονός της ύπαρξης πλειάδας αναχρονιστικών διατάξεων, οι οποίες αναφέρονται σε όργανα, συλλογικά και μονομελή, των προϋφιστάμενων περιφερειών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, κοινοτήτων κ.λπ., με αποτέλεσμα να γεννάται, εν προκειμένω, το ζήτημα της αναμόρφωσης αυτών και της αντιστοίχισης των αρμοδιοτήτων, επί τη βάση των υφιστάμενων κατά το παρόν στάδιο οργάνων, κυρίως μέσω της εφαρμογής των προβλεπόμενων στο άρθρο 282 του Ν. 3852/2010. Έτσι, για τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που περιέρχονται στις περιφέρειες και στους δήμους, αντιστοίχως, για την άσκηση των οποίων προβλέπονται ως αρμόδια όργανα ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή, θα πρέπει να λάβει χώρα αναδιατύπωση των σχετικών διατάξεων, προκειμένου ως αρμόδια όργανα άσκησης τους να προβλέπονται ο περιφερειάρχης, το περιφερειακό συμβούλιο και η οικεία οικονομική επιτροπή της περιφέρειας, για δε τους δήμους ο δήμαρχος, το δημοτικό συμβούλιο και η οικεία επιτροπή. Για τις αρμοδιότητες δε των κρατικών περιφερειών οι οποίες μεταβιβάζονται στις περιφέρειες, για την άσκηση των οποίων προβλέπεται ως αρμόδιο όργανο ο Γενικός Γραμματέας της κρατικής περιφέρειας, θα πρέπει να λάβει χώρα αναδιατύπωση των σχετικών διατάξεων, προκειμένου ως αρμόδιο όργανο άσκησης τους να



προβλέπεται ο περιφερειάρχης. Κατ' αντιστοιχία, τέλος, αναδιατύπωση θα πρέπει να λάβει χώρα και ως προς τις διατάξεις εκείνες που ορίζουν ως αρμόδια όργανα τον πρόεδρο της κοινότητας και το κοινοτικό συμβούλιο, έτσι ώστε να ορίζεται πλέον ως αρμόδιο όργανο δήμαρχος και το δημοτικό συμβούλιο, αντιστοίχως.

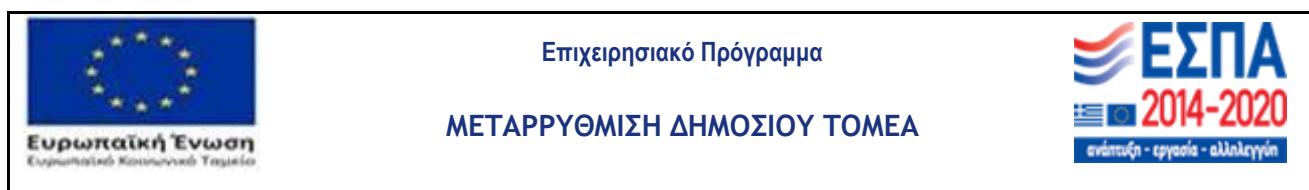
Ενδιαφέρον, άλλωστε, στην παρούσα προβληματική παρουσιάζει και το ζήτημα της ενσωμάτωσης στο κείμενο της κωδικοποίησης διατάξεων, οι οποίες ναι μεν εφαρμόζονται κατά το παρόν στάδιο, πλην όμως, λόγω του περιορισμένου του χρονικού πεδίου εφαρμογής τους, αναμένεται σε σύντομο χρονικό διάστημα να παύσει η ισχύς τους, με αποτέλεσμα το περιεχόμενό τους να καταστεί παρωχημένο. Προεξέχον παράδειγμα διατάξεων που ανήκουν σε αυτήν την κατηγορία αποτελούν οι μεταβατικές διατάξεις που αφορούν στο χρόνο έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς, στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περίπτωση α' της παρ. 1 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010. Συγκεκριμένα, με την παρ. 2 του άρθρου 1 της από 31.12.2012 Π.Ν.Π. (ΦΕΚ 256/31.12.2012 τεύχος Α'), όπως αυτή κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4147/2013, και τροποποιήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 31 του Ν. 4257/2014, το άρθρο 77 του Ν.4445/2016, το άρθρο 44 του Ν.4508/2017 και το άρθρο 28 του Ν.4585/18, ως χρόνος έναρξης άσκησης από τους Δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περίπτωση α' της παρ. 1 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010, για τις οποίες παρέχεται διοικητική υποστήριξη, ορίστηκε η 1η.1.2020. Με τη θέση, όμως, σε ισχύ του νέου θεσμικού πλαισίου που θα διέπει τον τρόπο άσκησης των εν λόγω αρμοδιοτήτων, οι οποίες ασκούνται σήμερα υπό το καθεστώς της διοικητικής υποστήριξης, οι σχετικές διατάξεις του Ν. 3852/2010 θα πρέπει να αναμορφωθούν ή να καταργηθούν, καθότι θα έχουν καταστεί παρωχημένες, γεγονός το οποίο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο του παρόντος εγχειρήματος.

Έτι περαιτέρω, παρόμοιο τοπίο επικρατεί αναφορικά με τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου των ΟΤΑ, καθότι πέραν από το γεγονός της ύπαρξης πληθώρας διατάξεων, που ρυθμίζουν ειδικά ζητήματα, όπως το προσωπικό τους κ.λπ., ζητήματα γεννώνται και από την παράλληλη εφαρμογή του γενικού νομικού πλαισίου που διέπει τη δράση και λειτουργία τους, ανάλογα με τη νομική τους μορφή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, τέτοιων ζητημάτων αποτελούν οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, η



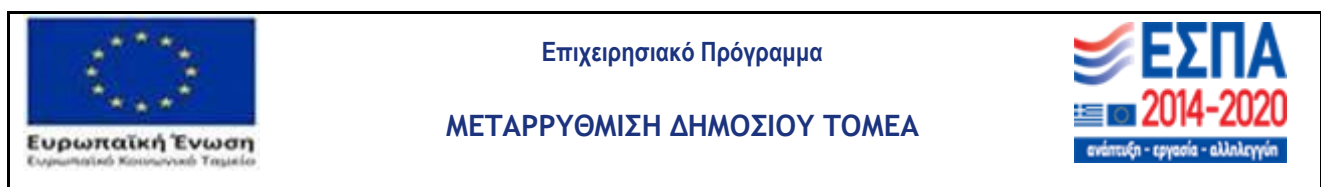
δράση και λειτουργία των οποίων φαίνεται να τοποθετείται μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, με αποτέλεσμα να μην είναι πολλές φορές σαφής η αναζήτηση του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου. Έτσι, μολονότι στο τελευταίο εδάφιο της περ. β' της παρ. 3 του άρθρου 252 του ν. 3643/2006, που προστέθηκε με το άρθρο 16 παρ. 1 του ν. 4483/17 (ΦΕΚ-107 Α/31.07.17), ορίζεται ότι «Οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. δεν ανήκουν στους φορείς του δημοσίου τομέα, δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από Ο.Τ.Α., δεν υλοποιούν αυτοδιοικητικές αρμοδιότητες και δεν ανήκουν σε Ο.Τ.Α. κατά την έννοια της επίτευξης αυτοδιοικητικού σκοπού. Ο έλεγχος και η εποπτεία επί των εταιρειών αυτών γίνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε ειδικότερες διατάξεις», υπάρχει σωρεία νομοθετημάτων που ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα, όπως ο ν. 2190/1994, τον οποίο εφαρμόζουν οι αναπτυξιακές εταιρείες ΟΤΑ αναφορικά με την πρόσληψη του προσωπικού τους, που αναφέρονται γενικώς ως προς το πεδίο εφαρμογής τους σε πάσης φύσεως επιχειρήσεις ΟΤΑ, ή σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ΟΤΑ, με αποτέλεσμα να καλούνται σε εφαρμογή, λόγω του ειδικότερου χαρακτήρα τους.

Τέλος, σημαντικά ζητήματα φαίνεται να ανακύπτουν αναφορικά με το νομικό πλαίσιο που διέπει τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, δεδομένου ότι, πέραν από το γεγονός ότι ο Ν. 4412/2016 κατήργησε την πλειονότητα των διατάξεων που ρύθμιζαν τη συμβατική δραστηριότητα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, όπως, ενδεικτικώς, η ΥΑ 11389/93 (ΦΕΚ-185 Β') «Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΕΚΠΟΤΑ), το Π.Δ/γμα 28/80 (ΦΕΚ Α' 11) «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», το Π.Δ/γμα 171/87 (ΦΕΚ Α' 84) «Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων που εκτελούνται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και άλλες σχετικές διατάξεις» και, εν γένει, το σύνολο των Κανονισμών που αφορούσαν στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου των ΟΤΑ, ανεγείρονται και ζητήματα λειτουργικότητας διατάξεων, οι οποίες παραμένουν τυπικά σε ισχύ, πλην όμως φαίνεται να έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016 και το οικείο ενωσιακό νομικό πλαίσιο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 6 παρ. 14 του ν. 4071/12, στο οποίο ορίζεται ότι «Όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες, δύνανται να



εγγραφούν σε ξεχωριστές πιστώσεις, κατά Ειδικό Φορέα και ΚΑΕ, στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό της Περιφέρειας ή του Δήμου και να εκτελεστούν αυτοτελώς, εφόσον αφορούν σε διαφορετικές περιφερειακές ή δημοτικές ενότητες, αντιστοίχως», η οποία φαίνεται να παρέχει τη δυνατότητα στους ΟΤΑ να εγγράψουν σε αυτοτελή ΚΑΕ όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες ανά περιφερειακή ή δημοτική ενότητα, και να θέτουν ως βάση υπολογισμού των υπό ανάθεση συμβάσεων τις όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες σε επίπεδο περιφερειακής ή δημοτικής ενότητας και όχι σε επίπεδο Δήμου ή Περιφέρειας αντίστοιχα, πρακτική η οποία ακολουθήθηκε παγίως από τους Δήμους και τις Περιφέρειες κατά το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς. Αναφορικά, ωστόσο, με την εν λόγω διάταξη φαίνεται να επικρατεί αμφισβήτηση ως προς το αν έρχεται σε σύγκρουση ή όχι με τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 6 του Ν. 4412/2016, αναφορικά με τη μέθοδο υπολογισμού της αξίας της σύμβασης, οι οποίες προβλέπουν ότι είναι δυνατή ο υπολογισμός της αξίας μίας σύμβασης σε επίπεδο υπομονάδας μίας αναθέτουσας αρχής, μόνον στην περίπτωση που η υπομονάδα αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανεξάρτητη χωριστή επιχειρησιακή μονάδα. Η αμφισβήτηση, μάλιστα, αυτή επιβεβαιώθηκε εμμέσως και από την πρόσφατη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. Ελ.Συν, Τμ. VII, Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών, πράξη 166/2017), το οποίο έκρινε ότι «οι δήμοι μπορούν να προμηθεύονται με απευθείας ανάθεση αγαθά που η, κατ' είδος, συνολική δαπάνη για την κάλυψη των ετήσιων αναγκών τους δεν υπερβαίνει το ποσό των 20.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.. Στο πλαίσιο αυτό, είναι μη νόμιμος, καθώς οδηγεί σε καταστρατήγηση του νόμου, ο επιμερισμός, προς αποφυγή της εφαρμογής διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού, της συνολικής, απαιτούμενης για την κάλυψη των αναγκών του αναθέτοντος δήμου, ποσότητας όμοιων προμηθειών, σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες και η χωριστή απευθείας ανάθεση αυτών, με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την τεχνητή αυτή κατάτμησή τους {...}» καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι «Κρίσιμη για τη διάγνωση του μη νόμιμου επιμερισμού της προμήθειας είναι όχι η εγκριθείσα και ψηφισθείσα από τον οικείο Κ.Α.Ε. πίστωση, της οποίας η διάθεση είναι αβέβαιη, αλλά η δαπάνη που πραγματοποιείται εν τέλει για την κάλυψη ετήσιων αναγκών του Δήμου σε όμοια ή ομοειδή υλικά».

B. Κενά δικαίου, αντιφάσεις, μη λειτουργικές διατάξεις Π2



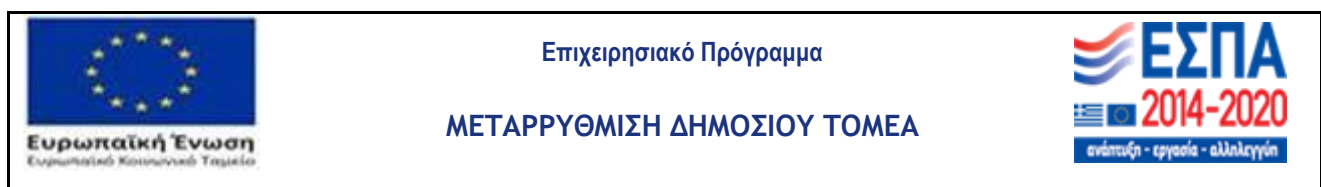
Τα έσοδα των ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από ένα πολύπλοκο και δυσλειτουργικό πλαίσιο διατάξεων, το οποίο καθιστά δυσχερή τον εντοπισμό της εφαρμοζόμενης διάταξης, επιφέροντας ανασφάλεια δικαίου.

Ειδικότερα, στο πεδίο των εσόδων των Δήμων, με δυσκολία μπορεί πλέον να αποδοθεί ο χαρακτηρισμός ότι το βασικό νομοθέτημα, είναι το Β.Δ. 24/9-20/1958 (ΦΕΚ Α' 171). Και τούτο διότι μεταγενεστέρως ο νομοθέτης εισήγαγε νέα έσοδα, τα οποία δεν ενέταξε στο ως άνω Β.Δ. Ως αποτέλεσμα, τα έσοδα αυτά εντοπίζονται σε διάσπαρτα νομοθετήματα, τα οποία με τη σειρά τους έχουν τροποποιηθεί αλληπαλλήλως. Επιπλέον, ορισμένα έσοδα δεν προβλέπονται σε επίπεδο τυπικού νόμου, αλλά κανονιστικής πράξεως, γεγονός που δυσκολεύει έτι περαιτέρω τον εφαρμοστή του δικαίου στον εντοπισμό της εφαρμοστέας διάταξης.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των τελών καθαριότητας και φωτισμού. Με το άρθρο 25 παρ.11 του Ν.1828/89 τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 21 και 22 του ΒΔ 24-9/20-10- 58 (ΦΕΚ Α 171) και του άρθρου 4 του Ν. 1080/80 (ΦΕΚ Α 246), ενοποιήθηκαν σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος. Ωστόσο, εξακολουθούν να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως και οι διατάξεις του Ν. 25/1975, τα άρθρα 1 έως 11 του οποίου ρυθμίζουν τον τρόπο υπολογισμού, επιβολής και είσπραξης του. Για το ίδιο έσοδο, επομένως, υφίστανται περισσότερες διατάξεις, γεγονός που συντείνει στην σύγχυση και στην ανασφάλεια δικαίου.

Άλλη περίπτωση ασάφειας είναι η περίπτωση του τέλους παρεπιδημούντων και του τέλους μηδέν κόμμα πέντε τοις εκατό (0,5%) επί των ακαθαρίστων εσόδων των: α) κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων, στα οποία πωλούνται για κατανάλωση εντός των χώρων δραστηριοποίησης του καταστήματος ή σε πακέτο, φαγητά, ποτά, καφές, αναψυκτικά, γαλακτοκομικά προϊόντα και γλυκίσματα, εφόσον διαθέτουν πάγκους ή τραπεζοκαθίσματα, β) ζυθοπωλείων και μπαρ, ανεξαρτήτως ιδιαίτερης ονομασίας και κατηγορίας και γ) καντινών.

Το έσοδο αυτό είχε ρυθμισθεί αρχικώς από τον ν.339/1976 (ΦΕΚ 136 Α'), εκτός του οργανικού νομοθετήματος του Β.Δ. 24/9-20/1958 (ΦΕΚ Α' 171). Στη συνέχεια, ο Ν. 1080/1980 (ΦΕΚ-246 Α') όρισε στο άρθρο 49 ότι: «Από της ισχύος του παρόντος νόμου



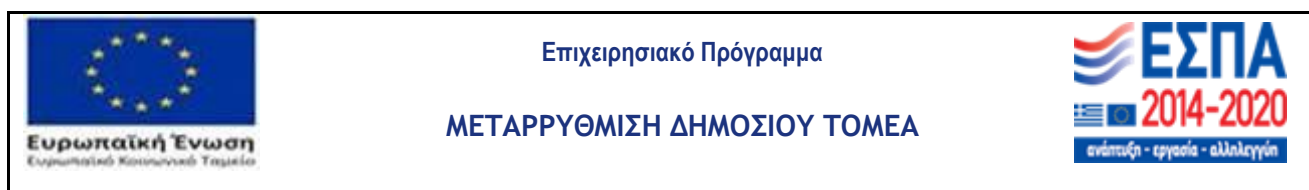
καταργούνται αι διατάξεις α) ... β) ... Επίσης και μόνον καθ' ό μέρος αντίκεινται εις τας διατάξεις του παρόντος καταργούνται αι διατάξεις του Νόμου 339/1976, "περί επιβολής υπέρ δήμων και κοινοτήτων τέλους διαμονής παρεπιδημούντων...». Η διατύπωση του ν.1080/1980 ότι καταργείται ο ν.339/1976 μόνον καθ' ό μέρος αντίκειται στις διατάξεις του πρώτου δημιουργεί σημαντική ασάφεια. Κατ' αποτέλεσμα, σήμερα εξακολουθούν και εφαρμόζονται πολλές διατάξεις του ν.339/1976, ενώ προσφάτως αντικαταστάθηκε η περ. Β της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν.339/1976 με την παρ. 1 του άρθρου 62 του ν.4483/2017 (ΦΕΚ Α' 107).

Εξάλλου, δεν απουσιάζει και το φαινόμενο μια σημαντική ρύθμιση εσόδου να εντοπίζεται σε άσχετο νομοθέτημα, και μάλιστα στις τελικές αυτού διατάξεις. Ειδικότερα, τα έσοδα των Περιφερειών από πρόστιμα που αυτές επιβάλλουν ρυθμίζονται από το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 2946/8-10-01 (ΦΕΚ Α 224), ο οποίος αφορά την «Υπαίθρια Διαφήμιση και τις Συμπολιτείες Δήμων και των Κοινοτήτων». Η δε διάταξη του άρθρου 16 παρ. 1 εντοπίζεται ανάμεσα στις καταργούμενες διατάξεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται από το λεπτομερειακό και αποσπασματικό τους χαρακτήρα, γεγονός που δυσκολεύει έτι περαιτέρω τον εντοπισμό της κρίσιμης αυτής διάταξης.

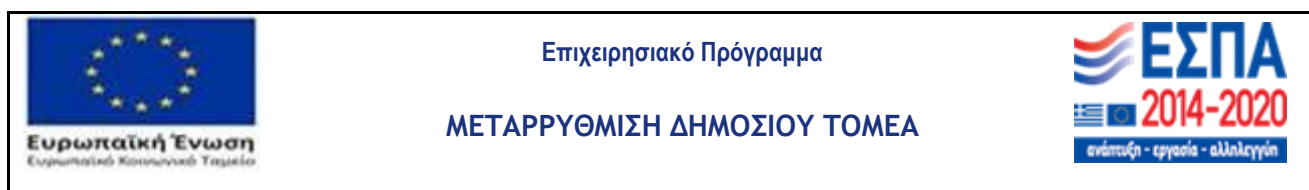
Τέλος, μια παράθεση των εσόδων των Δήμων, μαζί με τις σχετικές διατάξεις στις οποίες θεμελιώνονται, αρκεί για να καταδείξει ότι η υφιστάμενη κατάσταση του κανονιστικού πλαισίου των εσόδων δεν απέχει πολύ από τον κανόνα «κάθε έσοδο και χωριστό νομοθέτημα»:

Έσοδα Δήμων:

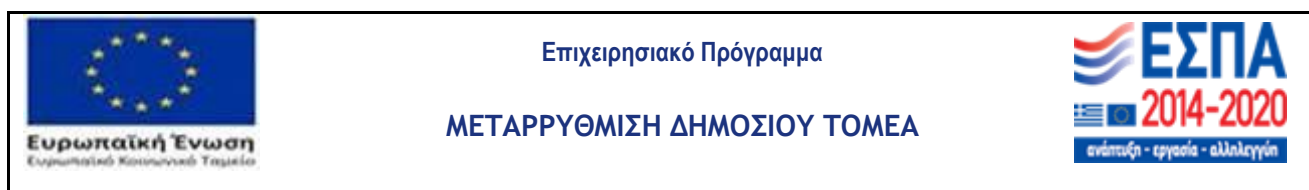
- Μισθώματα από αστικά ακίνητα (άρθρο 192 ΚΔΚ)
- Μισθώματα βοσκησίμων εκτάσεων (άρθρο 5 ΒΔ 24/9-20/1958, άρθρο 31 ΝΔ 4260/62, άρθρο 10 του Ν. 4351/ 2015)
- Μισθώματα καλλιεργήσιμης γης (άρθρο 195 ΚΔΚ)
- Μισθώματα δημοτικής αγοράς (άρθρο 2 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Μισθώματα από την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων για την τοποθέτηση διαφημιστικών μέσων (άρθρο 3 Ν. 2946/2001)
- Μισθώματα δημοτικών λατομείων (άρθρο 19 του Ν. 1428/ 1984)
- Μισθώματα δασών και δασικών εκτάσεων (άρθρο 197 ΚΔΚ, άρθρο 39 Ν 998/79)
- Μισθώματα ιχθυοτροφείων (άρθρο 14 Ν. 127/75, άρθρο 75 Ν. 2065/92, ΚΥΑ 32489/82)



- Έσοδα από την εκμετάλλευση διαφημιστικών χώρων σε αθλητικές εγκαταστάσεις (άρθρο 56 Ν. 2725/99) και στέγαστρα αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών (άρθρο 21 Ν. 2963/2001)
- Τέλη και δικαιώματα από εμποροπανηγύρεις, παζάρια και λαϊκές αγορές (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Ημερήσιο τέλος ΛΑΪΚΩΝ ΑΓΟΡΩΝ (άρθρο 7, Ν. 4264/ 2014, ανταποδοτικό για τέλη κατάληψης και τέλη καθαριότητας)
- Δικαίωμα αμμοληψίας (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Έσοδα από την εκμετάλλευση αναδασομένων εκτάσεων (άρθρο 40 Ν. 998/79)
- Δικαίωμα χρήσης αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων (άρθρο 189 ΚΔΚ)
- Δικαίωμα χρήσης δημοτικών κατοικιών (άρθρο 188 ΚΔΚ)
- Μισθώματα κινητών πραγμάτων, άρθρο 199, παρ. 2 του ΚΔΚ
- Τέλος καθαριότητας και φωτισμού (άρθρο 25 Ν. 1828/89)
- Επιδοτήσεις από Οργανισμούς Λιμένων και Λιμενικά Ταμεία ΗΠ/50910/2727/16.12.2003 (ΦΕΚ 1909 /22.12.03 τεύχος Β'),
- Τέλη ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Έσοδα από τη λειτουργία ΚΑΝ (άρθρο 48, παρ. 3 του ν. 4277/ 2014)
- Δικαιώματα χρήσης σφαγείων (άρθρο 3 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Άρθρο 75 ΚΔΚ και άρθρο 19 του ΒΔ 1958 και από συμβάσεις παραχώρησης
- Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 Ν. 2539/97)
- Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (άρθρο 6 Ν 1080/80, άρθρο 27 παρ. 10 Ν. 2130/93)
- Τέλος ακίνητης περιουσίας (άρθρο 24 Ν. 2130/93)
- Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 3 Ν. 1080/80)
- Τέλος διαφήμισης (άρθρο 5 Ν. 1900/90)
- Δικαίωμα εμπορίας ποσίων υδάτων (άρθρο 2 Ν. 1080/80, άρθρο 26 Ν. 1828/89, άρθρο 57 Ν. 2218/94)
- Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους (άρθρο 4 Ν. 1990/90)
- Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (άρθρο 15 Ν. 2115/93, άρθρο 27 Ν. 2130/90)
- Τέλος οχημάτων επιβιβαζομένων σε οχηματαγωγά πλοία (άρθρο 26 Ν. 1828/89)
- Τέλος αδειών οικοδομών (άρθρο 23 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Επανάχρηση κτιρίων τουριστικών καταλυμάτων (άρθρο 51, παρ. 3β, Ν. 3498/ 2006) για την εκτέλεση έργων ανάπλασης και ανάδειξης του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος
- Τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 38 Ν. 2773/99, άρθρο 25 Ν.3468/06)
- Ειδικό τέλος κατανάλωσης φυσικού αερίου (1893/Β/ 2009)



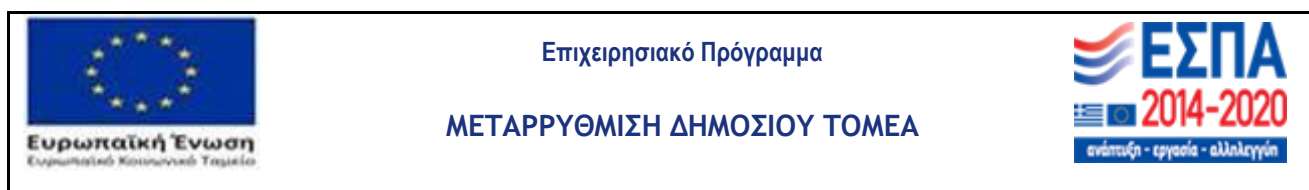
- Μέρισμα Εταιρεία Παροχής Αερίου και διατίθενται αποκλειστικά για την εκτέλεση έργων τοπικής ανάπτυξης σε περιοχές εντός των ορίων του Δικαιούχου ΟΤΑ (άρθρο 5, παρ. 1 του Ν. 2364/ 1995)
- Λιγνιτικοί σταθμοί (άρθρο 20, Ν. 2446/ 1996)
- Ανταποδοτικό τέλος απαλλοτρίωσης (παρ. 5, άρθρο 18, Ν. 3870/ 2010)
- Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 Ν. 1080/80)
- Φόρος ζύθου (άρθρο 9 ΝΔ 703/70, άρθρο 12 Ν. 1080/80)
- Εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων (άρθρο 24 Συντ. 1975/2001, άρθρο 9 Ν. 1337/83, άρθρο 21 Ν. 2508/97)
- Μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γή (άρθρο 8 Ν. 1337/83)
- Εισφορά 40% ή 75% του ΚΗ/1947 Ψηφίσματος (άρθρο 34 Ν. 1337/83)
- Ειδική εισφορά εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων (άρθρο 33 του Ν. 4067/2012)
- Ειδική εισφορά διυλιστηρίων πετρελαίου (άρθρου 19 του Ν. 3054/2002, άρθρο 2, Ν. 4336/ 2015)
- Έσοδα για δαπάνες μεταφοράς παιδιών δημοτικών παιδικών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β')
- Τροφεία δημοτικών παιδικών-βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β')
- Έσοδα από μισθώματα δημόσιων λατομείων (άρθρο 21 Ν. 2115/93)
- Μισθώματα θαλασσίων εκτάσεων (άρθρο 15 Ν. 2130/93)
- Παράβολα για την έκδοση των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 80 ΚΔΚ)
- Έσοδα από τη διάθεση δασικών προϊόντων του δημοσίου (άρθρο 37 ΝΔ 4260/62)
- Τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ' του άρθρου 15 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 (άρθρο 9 Ν. 2880/2001)
- Έσοδα από τουριστικούς λιμένες και ζώνες αγκυροβολίου (άρθρο 36 Ν. 2160/93, άρθρο 27 Ν 2636/98)
- Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες (άρθρο 249 ΔΚΚ)
- Εκποίηση οικοπέδων στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (άρθρο 2 Ν. 2336/95)
- Εκποίηση δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για την ίδρυση ή επέκταση βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επιχειρήσεων και κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων (άρθρα 4 και 6 ΝΔ 221/1974)
- Εκποίηση ακινήτων σε Ζώνες Κοινωνικού Συντελεστή (άρθρα 215-220 ΚΒΔΝ)
- Προσκύρωση δημοτικών εκτάσεων (άρθρα 300-309 ΚΒΠΝ, άρθρο 56 Ν. 1416/84)
- Λοιπά έσοδα από εκποίηση ακίνητης περιουσίας (άρθρο 248 ΔΚΚ)
- Εκποίηση οχημάτων (άρθρο 10 Ν. 2880/2001)
- Εκποίηση άλλων κινητών πραγμάτων (άρθρο 259 ΔΚΚ)



- Επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων άρθρο (13 Ν. 2880/2001)
- Πρόστιμα του ΚΟΚ, του ΝΔ 805/71 και του ΑΝ 170/67 (άρθρο 31 Ν. 2130/93)
- Πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων κατασκευών (άρθρο 12 Ν. 1647/86)
- Πειθαρχικά πρόστιμα σε βάρος των υπαλλήλων (άρθρο 284 Ν. 1188/81)
- Παράβολα πλειστηριασμών (άρθρα 932 και 959 ΚΠολΔ)
- Παράβολα υποβαλλόμενα για τη χορήγηση διευκολύνσεων τμηματικής καταβολής χρεών (άρθρο 18 Ν. 2648/98)
- Έσοδα από συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας (άρθρο 99 παρ. 4, Ν. 3852/2010)
- Δαπάνες αφαίρεσης παράνομων διαφημιστικών μέσων (άρθρο 9 Ν. 2946/2001, άρθρο 11 Ν. 2696/1999)
- Έσοδα ακινητοποίησης και μεταφοράς παρανόμως σταθμευμένων οχημάτων (άρθρο 45 Ν. 2218/1994)
- Δαπάνες απομάκρυνσης και φύλαξης εγκαταλελειμμένων οχημάτων (ΚΥΑ 1002901/67/2002, άρθρο 9, παρ. 3 του ΠΔ 116/ 2004)
- Έσοδα από την κατασκευή, επισκευή και συντήρηση οδών και πεζοδρομίων (άρθρο 47 Ν. 2696/1999, άρθρο 367 ΚΒΠΝ)
- Αποζημίωση καταβληθείσα για λογαριασμό των υπόχρεων, λόγω προσκύρωσης ή ρυμοτόμησης ακινήτων (άρθρο 26 Ν. 1828/1989)
- Έσοδα από συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας (άρθρο 23 Ν. 2539/1997)
- Εισφορές άλλων ΟΤΑ για την καταβολή αποζημίωσης στα μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 12 Ν. 2130/1993)
- Πρόστιμα για παραβάσεις φορολογικών διατάξεων (άρθρο 19 Ν. 1080/80 άρθρου 21 του Ν. 4039/ 2012)
- Πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων κατασκευών (άρθρο 12 Ν. 1647/86, παρ. 15, άρθρου 7, Ν. 1527/ 1983)
- Τέλη επιβαλλόμενα σε βάρος επιχειρήσεων για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 6 Ν. 1650/1986)
- Εφάπαξ ειδική εισφορά για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 16 Ν. 2508/97)
- Επιστροφή αχρεωστήτων καταβληθέντων χρηματικών ποσών (άρθρο 26 Ν. 318/69, Απόφ. Υπ. Οικν. 2081241/11652/1997)

Γ. Κενά δικαίου, αντιφάσεις, μη λειτουργικές διατάξεις Π3

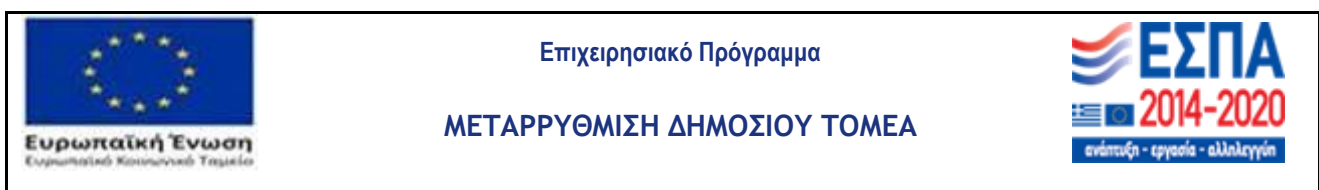
Στο Π3 Παραδοτέο της Φάσης Α', η Ομάδα Έργου συγκέντρωσε διατάξεις που έχουν ως υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής το προσωπικό των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού. Το ενδιαφέρον στην έρευνα αφορά το γεγονός ότι μόνο οι δημοτικοί υπάλληλοι υπάγονταν σε ένα ιδιαίτερο καθεστώς (Ν. 3584/2007- Α' 143 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών



και Κοινοτικών Υπαλλήλων). Οι υπάλληλοι της Περιφέρειας εντάσσονται στις γενικές διατάξεις του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων ελλείψει νομοθέτησης ειδικότερης και μάλιστα αυτό φαίνεται να είχε λάβει προσωρινό χαρακτήρα από τον νομοθέτη μέχρι θεσπίσεως ειδικού πλαισίου (οράτε σχετικά, το άρθρο 253 του Ν. 3852/2010 «1. Για όσα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των περιφερειών δεν υφίσταται ειδική ρύθμιση στις διατάξεις του παρόντος και μέχρι την κατάρτιση Ενιαίου Κώδικα Υπηρεσιακής Κατάστασης Υπαλλήλων της Αυτοδιοίκησης, εφαρμόζονται, αναλόγως, οι οικείες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύουν, καθώς και οι διατάξεις των ν. 3839/2010, 3801/2009 (ΦΕΚ 163 Α) και του π.δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191 Α), όπως ισχύουν.». Ο νομοθέτης δηλαδή προνόησε για μία ενιαία αντιμετώπιση, ήδη από το 2010, εντούτοις μία δεκαετία σχεδόν αργότερα φαίνεται να μην έχει καταστρωθεί το σχέδιο περί ενιαίας ρυθμίσεως και για το λόγο τούτο η αναλογική ερμηνεία των διατάξεων που αφορούν τον δημόσιο τομέα φαίνεται να είναι μονόδρομος. Η αναλογική ερμηνεία και η προσφυγή στις γενικές διατάξεις εντούτοις, αφορά και τους δημοτικούς υπαλλήλους, ιδίως για θέματα που δεν υπάρχει ειδικότερη πρόβλεψη όπως επί παραδείγματι η διαδικασία των προσλήψεων η οποία ενιαία για όλο τον δημόσιο τομέα γίνεται από το ΑΣΕΠ, καίτοι υπάρχει ευθεία διάταξη που παραπέμπει στις διατάξεις του Ν. 2190/1994.

Απαιτείται επομένως στο πλαίσιο μίας κωδικοποίησης να εξεταστεί το ενδεχόμενο για την θέσπιση ενός ενιαίου πλαισίου που να αφορά στο καθεστώς των υπαλλήλων των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, καθώς η παράλληλη ύπαρξη διατάξεων στα επιμέρους ρυθμιστικά κείμενα δημιουργεί σύγχυση και αφήνει περιθώριο πολλαπλών ερμηνειών. Εδώ ασφαλώς προαπαιτείται η λήψη μίας απόφασης από την εκτελεστική εξουσία για το εάν επιθυμεί την ύπαρξη ενός ενιαίου πλαισίου που θα αποσκοπεί στην ενιαία αντιμετώπιση των υπαλλήλων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού ή την ενσωμάτωση και κωδικοποίηση των διατάξεων σε ένα ενιαίο κείμενο.

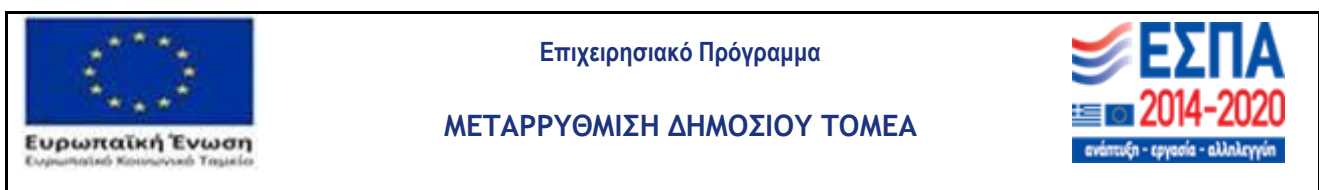
Στις διατάξεις του προσωπικού, πλην της παράλληλης τροφοδότησης από διαφορετικά νομοθετικά κείμενα, παρατηρήθηκε το φαινόμενο ύπαρξης νομοθετημάτων που αφορούν ειδικά καθεστώτα υπαλλήλων (επί παραδείγματι συμβάσεων έργου, τεχνικών υπαλλήλων, καλλιτεχνών, μουσικών), τα οποία υπάρχουν παράλληλα και δεν αντιμετωπίστηκαν από τον νομοθέτη ενιαία ως τμήμα της νομοθεσίας περί κατάστασης



υπαλλήλων ΟΤΑ. Περαιτέρω, δεν υπάρχει σαφής διάκριση των εργαζομένων αορίστου ή ορισμένου χρόνου καθώς και των εργαζομένων που απασχολούνται με σύμβαση μίσθωσης έργου, δεδομένου ότι και αυτές αντιμετωπίζονται ως οιονεί συμβάσεις εργασίας, και η αποτύπωση του πλαισίου της παροχής εργασίας τους κατά τρόπο ενιαίο.

Προβληματική παρουσιάζεται και η ύπαρξη διατάξεων περί μεταφοράς του προσωπικού από επιχειρήσεις που συγχωνεύτηκαν στους οικείους Δήμους, καθώς η αντιμετώπισή τους είναι απολύτως αποσπασματική και για την εφαρμογή διατάξεως κατά περίπτωση θα πρέπει να αναζητηθεί από τον εφαρμοστή της νομοθεσίας εν είδει «γενεαλογικού δένδρου» η προέλευση του εργαζομένου και η εξέλιξή του, ώστε να διαγνωστεί με ασφάλεια σε ποιο καθεστώς υπάγεται. Το αυτό αφορά και τις διατάξεις περί μετατάξεων και μετακινήσεων, οι οποίες υφίστανται καίτοι ορισμένες εξ αυτών χρονικά φαίνεται να έχουν καταργηθεί καθώς ο νομοθέτης είχε θέσει χρονικά όρια για την πραγματοποιησή τους, η διατήρησή τους όμως σε ισχύ φαίνεται απαραίτητη, διότι ενδεχομένως έτσι μόνον ο ερμηνευτής του νόμου μπορεί με ασφάλεια να αποφασίσει σε ποιο καθεστώς υπάγεται ο υπάλληλος για τον οποίο τίθεται ερώτημα. Θα πρέπει συνεπώς στα πλαίσια μίας ενιαίας αντιμετώπισης να ληφθεί απόφαση σε σχέση με το αν παρελθούσες διατάξεις έχουν δικαιολογητικό λόγο ύπαρξης, καίτοι η ύπαρξή τους χρονικά τουλάχιστον, δεν δικαιολογείται.

Το Πειθαρχικό Δίκαιο επίσης που αφορά τους υπαλλήλους των ΟΤΑ βρίσκεται σε εγκατεσπαρμένες διατάξεις, ενόψει όμως ορισμένων διατάξεων που ταυτίζονται με το γενικότερο πλαίσιο που ισχύει για τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα εν γένει, θα πρέπει να εξεταστεί η κατάργηση ορισμένων διατάξεων των οποίων η εφαρμογή ούτως ή άλλως λόγω του νεότερου πλαισίου αποκλείεται. Για το λόγο δε τούτο, ο νομοθέτης σιβυλλικά και με μία γενική διατύπωση στο άρθρο όγδοο του Ν. 4057/2012 (Α' 54) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» όρισε ότι «*Καταργείται κάθε διάταξη των νόμων 3528/2007, 3584/2007, καθώς και του π.δ. 410/1988 που αντίκειται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που διέπονται από αυτόν. Επίσης καταργείται κάθε διάταξη που αντίκειται στις ρυθμίσεις του άρθρου έκτου του παρόντος ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που ρυθμίζονται από αυτό*». Ίσως θα πρέπει να επανεξεταστεί η βιωσιμότητα και η αναγκαιότητα ενός ειδικού



πλαίσιου περί ΟΤΑ, εν όψει ότι ήδη το Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων έχει πρωταρχική ισχύ έναντι του ειδικότερου πλαισίου περί ΟΤΑ α' βαθμού.

Παρόμοια αντιμετώπιση θα πρέπει να υπάρξει για τις διατάξεις περί αδειών και παροχών στους υπαλλήλους των ΟΤΑ, δηλαδή να διερευνηθούν οι διαφοροποιήσεις με τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους και να αξιολογηθεί η εν τοις πράγμασι εφαρμογή τους.

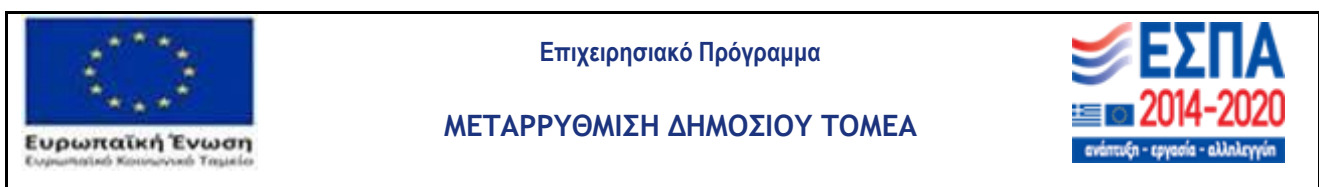
Η συνολική επισκόπηση του πλαισίου της εφαρμοστέας νομοθεσίας περί προσωπικού των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των παράλληλων διατάξεων με παράλληλα ρυθμιζόμενα ζητήματα, δημιουργεί την ανάγκη για ρητή κατάργηση σιωπηρά καταργηθέντων διατάξεων και θέσπιση ενιαίου πλαισίου για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, με διάκριση ανάλογα με το νομικό καθεστώς της παρεχόμενης εργασίας .

Δ. Κενά δικαίου, αντιφάσεις, μη λειτουργικές διατάξεις Π4

Στις διατάξεις του Κλαδολογίου και Προσοντολογίου εντάχθηκαν και οι διατάξεις που αφορούσαν τον Βαθμό των Υπαλλήλων, πλην διατάξεων που αφορούσαν την προαγωγή και τους προϊσταμένους, οι οποίες εντάχθηκαν στο Π3 παραδοτέο.

Τα ζητήματα που φάνηκαν εδώ είναι ότι λείπει ένα ενιαίο ρυθμιστικό κείμενο ως «οργανόγραμμα» των Δήμων και Περιφερειών, και αντιστοίχιση αυτού με κλάδους υπαλλήλων με δεδομένο ότι οι εξαιτίας των διαρκών συγχωνεύσεων και ανακατατάξεων σε διάσπαρτα ρυθμιστικά κείμενα συστήνονται και επανασυστήνονται οργανικές θέσεις.

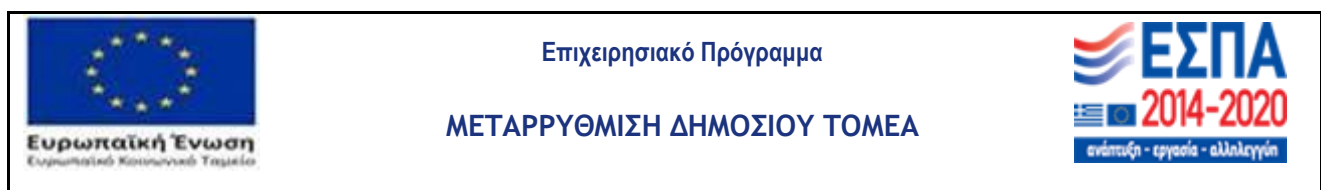
Περαιτέρω αναφορικά με τα προσόντα, αυτά επειδή αφορούν κατηγορίες πολλών υπαλλήλων (μουσικοί, τεχνικοί, ηλεκτρολόγοι), ευρίσκονται σε προεδρικά διατάγματα και βασιλικά διατάγματα και εν γένει νομοθετήματα, που δεν είναι απαραίτητως επικαιροποιημένα, καθιστούν δε την έρευνα και την εφαρμογή του νόμου ιδιαιτέρως δυσχερή, δεν φαίνεται δε να έχουν εκσυγχρονιστεί με τις νέες απαιτήσεις περί προσλήψεων στο δημόσιο τομέα ως αυτές ζητούνται από νεότερα προεδρικά διατάγματα (ΠΔ 50/2001).



Ε. Κενά δικαίου, αντιφάσεις, μη λειτουργικές διατάξεις Π5

Το παραδοτέο Π5 της Φάσης Α' αφορά σε ένα μεγάλο κομμάτι της λειτουργίας και της αρμοδιότητας των ΟΤΑ, ήτοι στην αστική και δημοτική κατάσταση. Οι διατάξεις του Αστικού κώδικα, του Κώδικα πολιτικής δικονομίας, του Κώδικα περί Ιθαγένειας, επηρεάζουν άμεσα τη λειτουργία καθώς καθορίζουν την κτήση της δημοτικότητας, την κτήση της ιθαγένειας, τους όρους της σύναψης γάμου (θρησκευτικού ή πολιτικού γάμου) και του σύμφωνου συμβίωσης, όπως επίσης και την απόκτηση επωνύμου (ως τέκνου με ονοματοδοσία ή βάπτιση ή ως συζύγου), και εσχάτως και τον τρόπο αλλαγής του ονόματος (νόμος περί αλλαγής φύλου). Εντούτοις η νομοθεσία που αφορά in concreto την αστική και δημοτική κατάσταση και εφαρμόζεται από τους ΟΤΑ, ήτοι ο νόμος περί ληξιαρχείων (ΝΔ 344/1976), το μητρώο αρρένων (Ν. 2119/1993), το δημοτολόγιο (ΠΔ 497/1991), είναι νόμοι που παγιώθηκαν με το χρόνο, υπέστησαν τροποποιήσεις απαιτείται όμως η αναθεώρησή τους, ιδίως διότι πλέον η πρακτική τους εφαρμογή απειλείται εξαιτίας της εξέλιξης της τεχνολογίας και των κοινωνικών εξελίξεων. Δεν είναι τυχαίο που σε ζητήματα αστικής και δημοτικής κατάστασης, εφαρμόζονται Εγκύκλιοι του ΥΠΕΣ και έχουν εκδοθεί αρκετές πράξεις της Ανεξάρτητης Αρχής περί Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, καθώς αρκετές καινοτομίες και κατακτήσεις του νομικού μας συστήματος δεν έχουν αμέσως ενταχθεί στους νόμους αυτούς. Επί παραδείγματι, το πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης που τροφοδοτείται από πληροφορίες των ληξιαρχικών πράξεων, και αφορά στοιχεία του Δημοτολογίου, θα πρέπει να αναθεωρηθεί ποιο θα είναι το πλήθος των πληροφοριών που πρέπει να φέρει ιδίως ενόψει της νομοθεσίας περί προσωπικών δεδομένων. Σε αυτό το πλήθος βέβαια θα πρέπει να συναξιολογείται το ευρύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο ήτοι οι κανόνες του αστικού δικαίου που χάριν παραγωγής εννόμων συνεπειών από τα εν λόγω πιστοποιητικά (ως πχ δικαιολογητικό εκδόσεως γάμου), θα πρέπει να αναγράφουν λεπτομέρειες επί των σωμάτων των εγγράφων.

Τα ερωτήματα των εφαρμοστών του δικαίου -υπαλλήλων των ΟΤΑ στις αντίστοιχες διευθύνσεις- εξαιτίας της νομοθεσίας που είναι πολυδαίδαλη δεν απαντώνται ευθέως από το νόμο και απαιτείται εμβριθής νομική μελέτη για την απάντηση απλών ζητημάτων που αφορούν στη δημοτική κατάσταση. Για το λόγο αυτό προκρίνεται ως απαραίτητη η επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου.



Περαιτέρω ο νομοθέτης έχει επιχειρήσει επανειλημμένως και έχει συστήσει ηλεκτρονικά μητρώα και πληροφοριακά συστήματα προκειμένου να εμπεριέχεται η πληροφορία του Ενιαίου Δημοτολογίου, με συνέπεια την ύπαρξη παράλληλων διατάξεων που ενόψει της ψήφισης του Ν. 4483/2017 περί Μητρώου Πολιτών θα πρέπει να αναθεωρηθούν. Περαιτέρω, ο τρόπος καταγραφής και η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων αναθεωρείται δυνάμει των διατάξεων του Ν. 4483/2017, επομένως θα πρέπει να επανεξεταστεί συνολικά ο νόμος περί τήρησης ληξιαρχικών βιβλίων που νομοθετήθηκε το 1976.

Επιπλέον πρόβλημα αποτελεί η ύπαρξη παράλληλων νομοθετημάτων που αποσπασματικά ρυθμίζουν το ζήτημα της τήρησης της ληξιαρχικής πράξης: ειδικά στην περίπτωση της αλλαγής φύλου θεσμοθετείται μία νέα διαδικασία η οποία δεν εντάχθηκε ως τροποποίηση στον Ν. 344/1976. Αντίστοιχα ζητήματα προέκυψαν και με την θέσπιση του συμφώνου συμβίωσης.

Από τη μελέτη των διατάξεων, σκόπιμη είναι η διατήρηση μόνο τριών κορμών αυτών ήτοι του Δημοτολογίου με ενσωμάτωση διατάξεων περί κτήσης της δημοτικότητας, Ληξιαρχείου στο οποίο θα ενσωματωθούν ρυθμίσεις που υπάρχουν εγκατεσπαρμένες αναφορικά με την αλλαγή φύλου, το σύμφωνο συμβίωσης κοκ και της λειτουργίας του Μητρώου Πολιτών.

