



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης: 199/2016
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ'
Συνεδρίαση της 28ης-6-2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης - Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Παρασκευάς Βαρελάς, Θεόδωρος Ψυχογιός, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά και Παναγιώτα Δασκαλέα – Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμ. Β1/ΟΑΕΔ/οικ.9839/563/29-2-2016 του Τμήματος Εσόδων και Περιουσίας της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Ερωτήματα: α) Αν στην έννοια του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 22 παρ. 6 του ν. 4315/2014, εμπίπτουν και οι Δήμοι β) Αν, σε καταφατική περίπτωση, πρέπει να εφαρμόζονται, για την παραχώρηση της χρήσης των ακινήτων του ΟΑΕΔ, που αναφέρεται εκεί, οι διατάξεις περί χρησιδανείου και γ) Αν εξακολουθούν να ισχύουν οι Υπουργικές Αποφάσεις με τις οποίες παραχωρούνταν από τον ΟΕΚ η χρήση και η εκμετάλλευση των κενών, αλλά και των μισθωμένων καταστημάτων και αιθουσών συγκέντρωσης των εργατικών οικισμών του στους Δήμους της Περιφέρειας που ευρίσκονται οι οικισμοί αυτοί.

ΓΧ Φ

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

Ιστορικό

1. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) κατέστη καθολικός διάδοχος και υπεισήλθε σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργηθέντων από 14-2-2012 Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας και Οργανισμού Εργατικής Εστίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 35 του ν. 4144/2013. Με βάση τα οριζόμενα από σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις, ο Ο.Ε.Κ. μπορούσε με αποφάσεις του Δ.Σ., που εγκρίνονταν από τον Υπουργό Εργασίας, να παραχωρεί κατά χρήση καταστήματα και αίθουσες συγκέντρωσης (κενά ή και ήδη μισθωμένα) μέχρι δέκα εννέα (19) έτη, αρχικά χωρίς αντάλλαγμα και στη συνέχεια χωρίς ή με αντάλλαγμα. Ο ΟΑΕΔ, με βάση το ισχύον σήμερα νομοθετικό καθεστώς του άρθρου 22 παρ.6 του ν. 4315/2014, μπορεί να παραχωρεί με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, μετά από γνώμη του Δ.Σ., κατά χρήση τα περιελθόντα σε αυτόν ακίνητα των καταργηθέντων ως άνω Οργανισμών. Τα ερωτήματα της ερωτώσας Υπηρεσίας υπεβλήθησαν εν όψει έκδοσης σχετικής απόφασης του Υπουργού Εργασίας.

Νομοθετικό Πλαίσιο:

2. Το άρθρο 1 του ν. 1256/1982 (Α' 65) ορίζει: «... 6. Η αληθινή έννοια της παρ. 1 του άρθρου 9 του νόμου 1232/1982 για την "επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του ν.δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις" (Α' 22) είναι ότι στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει ήτοι: α) οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, β) οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου...». Κατά το άρθρο 19 παρ. 5 του ν. 1586/1986 (Α' 37): «Η αληθινή έννοια της περίπτωσης β' της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 είναι ότι σ' αυτή περιλαμβάνονται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης».

3. Στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143) ορίζονται τα εξής: «Άρθρο 14 (Ορισμοί [άρθρα 2 και 6(2) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]) 1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι κάτωθι όροι έχουν την ακόλουθη έννοια: α. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα

δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α' 314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του. ... β. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, εφεξής αποκαλούμενα υποτομείς: της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής «λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης»), προσδιορίζονται, ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ. ... δ. Υποτομέας ΟΤΑ: περιλαμβάνει: (αα) τους ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούνται από τους Δήμους (ΟΤΑ Α' βαθμού) και τις Περιφέρειες (ΟΤΑ Β' βαθμού) και (ββ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ.....».

4. Σύμφωνα με το άρθρο 19 (Ρύθμιση σχέσεων Ο.Ε.Κ. και τοπικής αυτοδιοίκησης) του ν. 1641/1986 (Α' 122): «1. Ο Ο.Ε.Κ. με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του, μπορεί να συμβάλλεται με τους δήμους και τις κοινότητες και να χρηματοδοτεί έργα κοινωφελή, για την εξυπηρέτηση των εργατικών οικισμών, τα οποία θα δημοπρατούνται και θα εκτελούνται από τους δήμους και τις κοινότητες για λογαριασμό του... 4. Με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας, μετά από γνώμη του διοικητικού συμβουλίου του Ο.Ε.Κ. καθορίζονται κατά περίπτωση οι όροι και οι προϋποθέσεις παραχώρησης στους δήμους και στις κοινότητες για τη χρήση, την εκμετάλλευση και τη διαχείριση των καταστημάτων και των αιθουσών συγκεντρώσεων των εργατικών οικισμών».

5. Βάσει της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διάταξης εκδόθηκε η υπ' αριθ. 50976/31-3-1987 (Β' 232) απόφαση του Υπουργού Εργασίας. Ειδικότερα κατά τα αναφερόμενα σε αυτή: «... 1. Η χρήση και εκμετάλλευση των κενών καταστημάτων, καθώς και η εκχώρηση και μεταβίβαση υπό του ΟΕΚ των εν γένει μισθωτικών δικαιωμάτων του, από τα ήδη μισθωμένα σήμερα καταστήματα, παραχωρούνται στο Δήμο της περιφέρειας τους χωρίς

χρηματικό αντάλλαγμα, για χρονικό διάστημα μέχρι δεκαεννέα (19) χρόνων κατ' ανώτατο όριο, με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΕΚ που εγκρίνονται από τον Υπουργό Εργασίας. ... 7. Ο Δήμος δικαιούται να παραχωρήσει περαιτέρω σε τρίτους τα καταστήματα, με αντάλλαγμα ή χωρίς αντάλλαγμα για σκοπούς μη κερδοσκοπικούς, καθώς και να τα εκμισθώσει σε τρίτους.... Ο ΟΕΚ επιφυλάσσεται όλως των δικαιωμάτων του, που απορρέουν από τα άρθρα 817 και 819 του Α.Κ. 8. Ο Δήμος θα δικαιούται να εκμεταλλεύεται, για λογαριασμό του τα καταστήματα και να εισπράττει τα μισθώματα για το χρονικό διάστημα της σύμβασης. Παράλληλα θα υπέχει μόνος αυτός (Ο Δήμος) έναντι των μισθωτών όλες τις υποχρεώσεις ως εκμισθωτής και θα ασκεί τα δικαιώματα και αυτό ακόμη το δικαίωμα αποβολής των μισθωτών από τα μίσθια καταστήματα, για οποιοδήποτε νόμιμο λόγο. Μετά την οποτεδήποτε αποχώρηση, ή αποβολή των σημερινών μισθωτών από τα καταστήματα, ο Δήμος θα δικαιούται να τα εκμισθώνει με όρους και μίσθωμα που θα κρίνει συμφέροντες, μέχρις, όμως, συμπληρώσεως του συμφωνηθέντος με την ατομική σύμβαση χρονικού διαστήματος. 9. Από την ημέρα υπογραφής μεταξύ ΟΕΚ και Δήμου της σχετικής συμβάσεως παραχωρήσεως της χρήσης των καταστημάτων και εκχώρησεως υπό του ΟΕΚ των μισθωτικών δικαιωμάτων του, ο Οργανισμός παύει να έχει οποιαδήποτε υποχρέωση, ή ευθύνη από τις ανωτέρω μισθώσεις, τόσο έναντι του εκδοχέα Δήμου και των μισθωτών, όσο και έναντι των τρίτων. Ο εκδοχέας Δήμος θα υποχρεούται να αναγγείλει εγγράφως την εκχώρηση αυτή στους μισθωτές, εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την υπογραφή της σχετικής συμβάσεως μεταξύ αυτού και του ΟΕΚ. Αντίγραφα των σχετικών εγγράφων υποχρεούται ο Δήμος να κοινοποιήσει και στον ΟΕΚ το ταχύτερο. 10. Ο Δήμος από την ημέρα της υπογραφής της σχετικής σύμβασης με τον ΟΕΚ θα αναλαμβάνει την υποχρέωση συντήρησης του κοινόχρηστου πράσινου, ως και όλων εν γένει των ελεύθερων χώρων του οικισμού των εργατικών κατοικιών. Επίσης τη συντήρηση της οδοποιίας ως και των πάσης φύσεως δικτύων (ύδρευσης, αποχέτευσης κ.λ.π.) του οικισμού. Η υποχρέωση αυτή του Δήμου, αποτελεί την αίρεση της παραχώρησης και της σύμβασης που γίνεται στη συνέχειά της. 11. Ο ΟΕΚ και ο εκάστοτε Δήμος έχουν τη δυνατότητα, κατά την κατάρτιση των σχετικών συμβάσεων, που θα υπογράφονται μετά την Υπουργική έγκριση της παραχώρησης, να θέτουν και άλλους παρόμοιους

όρους, γενικού ή ειδικού περιεχομένου, κοινά αποδεκτούς. 12. Οι παραπάνω διατάξεις εφαρμόζονται και για τις παραχωρήσεις των αιθουσών συγκεντρώσεως προς τους Δήμους...».

6. Με την υπ' αριθ. 50448/2-10-2001 (Β' 1325) απόφαση του ιδίου ως άνω Υπουργού τροποποιήθηκε μόνο το α' εδάφιο της παρ. 1 της ως άνω Υ.Α. ως εξής: «Η παραχώρηση της χρήσης και εκμετάλλευσης των κενών καταστημάτων καθώς και η εκχώρηση και μεταβίβαση υπό του Ο.Ε.Κ. των εν γένει μισθωτικών δικαιωμάτων του από τα μισθωμένα καταστήματα στο Δήμο της Περιφέρειάς τους, δεν μπορεί να υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των δεκαεννέα (19) ετών και επιτρέπεται να γίνεται, είτε με χρηματικό αντάλλαγμα, είτε χωρίς χρηματικό αντάλλαγμα, κατόπιν πλήρως αιτιολογημένων αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Ε.Κ., που εγκρίνονται από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων....».

7. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4046/2012 (ΜΝΗΜΟΝΙΟ 2) (Α' 28): «...6. Οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο Ε' «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις», παράγραφοι 28 και 29 του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και στο Κεφάλαιο 4 «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης» παράγραφος 4.1: «Διασφάλιση της ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας και ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας» του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, τα σχέδια των οποίων εγκρίνονται κατά την παράγραφο 2 και προσαρτώνται ως παράρτημα V στον παρόντα νόμο, συνιστούν πλήρεις κανόνες δικαίου άμεσης εφαρμογής. Με αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου».

8. Η κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω άρθρου εκδοθείσα Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου της 28-2-2012 (Α' 39) ορίζει: «Άρθρο 4. 1. Η κυριότητα και κάθε άλλο δικαίωμα επί του συνόλου της κινητής και ακίνητης περιουσίας των φορέων που καταργούνται (Ο.Ε.Ε. και Ο.Ε.Κ.), περιέρχονται αυτοδικαίως χωρίς την τήρηση οποιουδήποτε τύπου πράξης ή συμβολαίου και χωρίς αντάλλαγμα, στον ΟΑΕΔ....».

9. Κατά το άρθρο 25 ν. 4144/2013 (Α' 258): «Άρθρο 25 (Σκοπός Ο.Α.Ε.Δ.). Το άρθρο 2 του ν. 2956/2001 «Αναδιάρθρωση Ο.Α.Ε.Δ. και άλλες διατάξεις» (Α' 258) αντικαθίσταται ως εξής: «1. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού

Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), ο οποίος συστάθηκε με το ν.δ. 2961/1954 «περί Συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφάλισης Ανεργίας» (Α' 197) και ο οποίος μετονομάστηκε σε Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) με το ν.δ. 212/1969 «Περί οργανώσεως και διοικήσεως του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού» (Α' 112), αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με έδρα την Αθήνα και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. 2. Ο Ο.Α.Ε.Δ. έχει σκοπό την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ενίσχυση και διευκόλυνση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και τη σύνδεση της με την απασχόληση, την πνευματική και κοινωνική ανάπτυξη του εργατικού δυναμικού και των οικογενειών αυτού, τη χορήγηση παροχών για στεγαστική προστασία αυτού και τη συνδρομή στη συλλογική οργάνωση και δράση του, εν όψει της βελτίωσης του βιοτικού του επιπέδου...».

10. Στο άρθρο 35 του ίδιου ως άνω νόμου ορίζονται: «Άρθρο 35 (Λοιπές διατάξεις σχετικές με τον Ο.Ε.Κ. και τον Ο.Ε.Ε.) 1. Ο Ο.Α.Ε.Δ. καθίσταται καθολικός διάδοχος και υπεισέρχεται σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργηθέντων από 14-2-2012 με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 4046/2012, όπως ισχύει, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με τις επωνυμίες Οργανισμός Εργατικής Εστίας (Ο.Ε.Ε.) και Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.)...».

11. Περαιτέρω σύμφωνα με τα οριζόμενα στις παρ. 5 και 6 του άρθρου 22 ν. 4315/2014 (Α' 269): «Άρθρο 22. ... 5. Τα ακίνητα του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) που περιήλθαν στην κυριότητά του λόγω της καθολικής διαδοχής των καταργηθέντων Ν.Π.Δ.Δ. με τις επωνυμίες Οργανισμός Εργατικής Εστίας (Ο.Ε.Ε.) και Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.), καθιερώνονται στην κοινή χρήση, σύμφωνα με τους σκοπούς του Ο.Α.Ε.Δ., όπως αυτοί επανακαθορίστηκαν με το άρθρο 25 του ν. 4144/2013 (Α' 88). Η γενική αυτή καθιέρωση ισχύει αναδρομικά από την έναρξη ισχύος του ανωτέρω νόμου... 6. Επιτρέπεται η παραχώρηση κατά χρήση ακινήτων ιδιοκτησίας του Ο.Α.Ε.Δ. σε Υπηρεσίες του Δημοσίου, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η παραχώρηση της χρήσης πραγματοποιείται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας,

μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ.. Με την απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας καθορίζονται η διάρκεια της παραχώρησης της χρήσης, οι υποχρεώσεις του φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση, καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικό με αυτήν».

12. Στο άρθρο 574 Α.Κ. ορίζεται: «574 (Έννοια μίσθωσης πράγματος). Με τη σύμβαση της μίσθωσης πράγματος ο εκμισθωτής έχει υποχρέωση να παραχωρήσει στο μισθωτή τη χρήση του πράγματος για όσο χρόνο διαρκεί η σύμβαση και ο μισθωτής να καταβάλει το συμφωνημένο μίσθωμα».

13. Τέλος, στο άρθρο 810 Α.Κ. ορίζεται: «810. (Έννοια χρησιδανείου). Με τη σύμβαση του χρησιδανείου ο ένας από τους συμβαλλομένους (χρήστης) παραχωρεί στον άλλο τη χρήση πράγματος χωρίς αντάλλαγμα και αυτός (χρησάμενος) έχει υποχρέωση να αποδώσει το πράγμα μετά τη λήξη της σύμβασης».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από την προεκτεθείσα παράθεση των σχετικών διατάξεων, ερμηνευόμενων αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

14. Η έννοια του δημοσίου τομέα καθορίζεται κάθε φορά από τον νόμο. Ειδικότερα η έννοια του δημοσίου τομέα, σε αντιδιαστολή αυτού με τον ιδιωτικό τομέα, θεσπίσθηκε στη νομοθεσία με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 1232/1982, όπως τούτο ερμηνεύθηκε αυθεντικά με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν.1256/1982. Ο τελευταίος είχε ως αντικείμενο τη λήξη της θητείας διοικητικών οργάνων, την απαγόρευση της πολυθεσίας και της πολυαπασχόλησης και την επιβολή ανώτατου ορίου απολαβών, άμεσος δε σκοπός, λόγω του οποίου υιοθετήθηκε το σύστημα του δημόσιου τομέα, υπήρξε η ανάγκη ενότητας, συντονισμού και ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, κατά το οργανικό και κατά το λειτουργικό σύστημα. Μεταγενέστερα η έννοια του δημοσίου τομέα επεκτάθηκε και σε άλλα θέματα, όπως την πρόσληψη υπαλλήλων, την εκτέλεση έργων ως δημοσίων, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, τη διαδικασία κατάρτισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων, την ενέργεια προμηθειών κ.λ.π., χωρίς όμως να υπάρχει ένας ενιαίος, για όλες τις λειτουργίες και ανάγκες της διοικητικής οργάνωσης, ορισμός αυτού.

15. Από το σύνολο των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι δημόσιος τομέας είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που προκύπτει από επί μέρους

νομοθετήματα που αφορούν σε περιορισμούς προσήκοντες ή συναφείς προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και αναγομένους, είτε στην πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του, είτε στην απόκτηση και χρήση πόρων, προς επίτευξη του δημόσιου σκοπού τον οποίο επιδιώκουν. (ΣτΕ, Π.Ε. Σχεδίου Π.Δ. 159/1992, Γνωμ. ΝΣΚ 310/2011). Η προαναφερθείσα διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 αφορά την πρώτη περίπτωση, ενώ αυτή του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 την δεύτερη.

16. Υπό το πρίσμα και των δύο προαναφερθεισών νομοθετικών διατάξεων (ήτοι του εθνικού δικαίου και του μεταφερθέντος στην ελληνική έννομη τάξη ενωσιακού δικαίου), οι Δήμοι ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού εμπίπτουν ρητά στην έννοια του δημοσίου τομέα. Αλλά και στο εκδοθέν τον Απρίλιο του 2016 από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης», το οποίο αποτυπώνει την σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα, καταγράφοντας αναλυτικά όλους τους φορείς που υπάγονται στον δημόσιο τομέα, αναφέρονται ρητά οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού (325 Δήμοι – Αυτοδιοικούμενα κατά νόμο Ν.Π.Δ.Δ.).

17. Τόσο το χρησιδάνειο (810 επ. - εικοστό έβδομο κεφάλαιο ΑΚ), όσο και η μίσθωση πράγματος (574 επ. – δέκατο πέμπτο κεφάλαιο ΑΚ) είναι συμβάσεις του ενοχικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο την παραχώρηση της χρήσεως κάποιου πράγματος για ορισμένο ή αόριστο χρόνο. Όμως στο χρησιδάνειο εκείνος που παραχωρεί την χρήση πράγματος («χρήστης») δεν λαμβάνει κανένα αντάλλαγμα, ενώ στην μίσθωση εκείνος που αναλαμβάνει την υποχρέωση να παραχωρήσει την χρήση πράγματος («εκμισθωτής») λαμβάνει ως αντάλλαγμα το μίσθωμα.

18. Οι κατά το άρθρο 19 παρ. 4 του ν. 1641/1986 (ο οποίος αφορά τα δανειοδοτικά στεγαστικά προγράμματα του Ο.Ε.Κ.) παραχωρήσεις με μορφή χρησιδανείου (κατ' αρχήν και εν συνεχεία και με δυνατότητα μίσθωσης) από τον Ο.Ε.Κ. προς τους Δήμους της Περιφέρειας που ευρίσκονται των καταστημάτων και των αιθουσών συγκέντρωσης των εργατικών οικισμών έγιναν στα πλαίσια των ρυθμιζομένων με το άρθρο αυτό σχέσεων του Ο.Ε.Κ. και της τοπικής αυτοδιοίκησης, με προφανή σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των οικισμών αυτών και την ένταξή τους στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον. Άλλωστε, αίρεση της παραχώρησης αποτελούσε η υποχρέωση των Δήμων

να συντηρούν το κοινόχρηστο πράσινο, τους ελεύθερους χώρους του οικισμού, την οδοποιία και τα πάσης φύσεως δίκτυα.

19. Με το άρθρο 25 του ν. 4144/2013 επαναπροσδιορίστηκε ο σκοπός του ΟΑΕΔ, αφού στις δράσεις του προστέθηκαν ορισμένες από εκείνες που ασκούσαν οι Ο.Ε.Κ. και Ο.Ε.Ε., προκειμένου να είναι εφικτή και η εκπλήρωση των ανειλημμένων υποχρεώσεων του (βλ. αιτιολογική έκθεση του νόμου) με απώτερο σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του εργατικού δυναμικού και των οικογενειών του. Μία από αυτές τις δράσεις είναι και η παραχώρηση της χρήσης των ακινήτων που περιήλθαν σε αυτόν.

20. Όπως είναι γνωστό, είναι δυνατόν με ρητή διάταξη νόμου να προβλέπεται αναδρομική ισχύς μιας νομοθετικής ρύθμισης (Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» εκδ. 2007, σελ. 50). Με την διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 22 του ν. 4315/2014, καθιερώθηκαν στην κοινή χρήση, σύμφωνα με τους επανακαθορισθέντες σκοπούς του ΟΑΕΔ, αναδρομικά από την έναρξη ισχύος του ν. 4144/2013 (18-4-2013), όλα τα ακίνητα του Ο.Α.Ε.Δ. που περιήλθαν στην κυριότητά του ως καθολικού διαδόχου των καταργηθέντων Ο.Ε.Ε. και Ο.Ε.Κ. Επομένως, από την προαναφερθείσα ημερομηνία έληξαν και οι συμβάσεις υφισταμένων χρησιδανείων μεταξύ του Ο.Α.Ε.Δ. ως διαδόχου του Ο.Ε.Κ. και των Δήμων της Περιφέρειας των χρησιδανεισθέντων ακινήτων, καθώς και οι ερειδόμενες σε αυτές συμβάσεις περαιτέρω παραχώρησης από τους Δήμους αυτούς με ή χωρίς αντάλλαγμα.

21. Με την παρ. 6 του ιδίου ως άνω άρθρου 22 επιτρέπεται η παραχώρηση κατά χρήση ακινήτων ιδιοκτησίας του Ο.Α.Ε.Δ., αδιαφόρως του τρόπου κτήσεώς των, σε Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. του ευρύτερου δημόσιου τομέα με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (νυν Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. Με την απόφαση αυτή του Υπουργού καθορίζεται η διάρκεια της παραχώρησης της χρήσης, οι υποχρεώσεις του φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση, καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικά με αυτήν. Η κατά του ανωτέρω επιτρεπόμενη παραχώρηση της χρήσης είναι δυνατόν να γίνει είτε με την μορφή χρησιδανείου (χωρίς αντάλλαγμα), είτε με την μορφή μίσθωσης (με αντάλλαγμα), αφού στην έννοια της παραχώρησης, όπως προαναφέρθηκε (παρ. 17) ανήκουν και οι δύο αυτές συμβάσεις ενοχικού δικαίου.

Γ*Ρ

Απάντηση

22. Κατόπιν των προεκτεθέντων επί των τεθέντων ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο (Στ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα ως εξής:

α) Οι Δήμοι εμπίπτουν σαφώς στην έννοια του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός αναφέρεται στο άρθρο 22 παρ. 6 του ν. 4315/2014.

β) Η παραχώρηση της χρήσης των ακινήτων του Ο.Α.Ε.Δ. που αναφέρεται στην ως άνω διάταξη μπορεί να γίνει με απόφαση του Υπουργού Εργασίας προς τους Δήμους, (αλλά και προς τις υπόλοιπες Υπηρεσίες του Δημοσίου και τα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. του ευρύτερου δημόσιου τομέα), είτε με αντάλλαγμα (μίσθωση), είτε χωρίς αντάλλαγμα (χρησιδάνειο), βάσει της γνώμης που θα εκφράσει σχετικά σε κάθε περίπτωση το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.

γ) Μετά την 18-4-2013 έληξαν αναγκαστικά οι παραχωρήσεις από τον Ο.Ε.Κ. της χρήσης και της εκμετάλλευσης των μισθωμένων καταστημάτων και των αιθουσών συγκέντρωσης των εργατικών οικισμών στους Δήμους της Περιφέρειας που ευρίσκονται οι οικισμοί αυτοί και οι σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις έπαυσαν να ισχύουν. Οι νέες παραχωρήσεις από τον Ο.Α.Ε.Δ. πρέπει να γίνονται βάσει της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 22 παρ. 6 του ν. 4315/2014.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 30-6-2016

Ο Πρόεδρος του Στ' Τμήματος

Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.