



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός γνωμοδότησης 194/2016

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Ε΄ ΤΜΗΜΑ)

Συνεδρίαση της 28ης Ιουνίου 2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Πανταζή, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αδαμαντία Καπετανάκη, Σταύρος Σπυρόπουλος, Βασίλειος Καραγεώργος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

Εισηγητής: Γεώργιος Θεοδωρακόπουλος, Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ. (γνώμη άνευ ψήφου)

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. 5289/27.4.2015 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών-Γεν. Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης-Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Τμήμα Οικονομικής Διοίκησης και Π/Υ.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται εάν, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 241 του ν. 3463/2006, οι Ο.Τ.Α. δύνανται να θεωρούνται καθολικοί διάδοχοι καταργούμενου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ως προς τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις εκκρεμείς δίκες, ή εάν, ελλείψει ειδικότερης νομοθεσίας, δύνανται να εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του άρθρου 479 του ΑΚ και, σε καταφατική περίπτωση, υπό ποιες προϋποθέσεις.

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Δυνάμει του υπ' αριθμ. 5289/27.4.2015 εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών-Γεν. Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης-Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Τμήμα Οικονομικής Διοίκησης και Π/Υ, η ως άνω υπηρεσία, αφού: α) παραθέτει τις διατάξεις των παρ. 1 και 3 του άρθρου 241 του ν. 3463/2006, καθώς και του άρθρου 479 του ΑΚ, β) εκθέτει ότι, κατά την άποψή

της υπηρεσίας, στην περίπτωση καταργήσεως νομικού προσώπου δημοσίου δήμου, η περιουσία του (ενεργητικό και παθητικό), περιέρχεται αυτοδικαίως στο Δήμο που το έχει συστήσει, ενώ δεν είναι σαφής η τύχη των εκκρεμών δικών και γ) αναφέρεται σε σχετικό ερώτημα του Δήμου Χαλανδρίου και σε επισυναπτόμενη γνωμοδότηση συνεργαζόμενης με τον ως άνω Δήμο δικηγόρου, ερωτά εάν οι Ο.Τ.Α. δύνανται να θεωρούνται καθολικοί διάδοχοι καταργούμενου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ως προς τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις εκκρεμείς δίκες, ή εάν, ελλείψει ειδικότερης νομοθεσίας, δύναται να εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του άρθρου 479 του ΑΚ και, σε καταφατική περίπτωση, υπό ποίες προϋποθέσεις.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2. Στα άρθρα 239, 240 και 241 του ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Α 114), όπως ισχύει, ορίζονται τα ακόλουθα:

«Άρθρο 239-Σύσταση δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

1. Τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου συνιστώνται με απόφαση των οικείων δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων. Σκοπός τους είναι η οργάνωση και η λειτουργία ορισμένης δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων, όπως η σύσταση κέντρων κοινωνικής προστασίας, πνευματικών ή αθλητικών κέντρων, βιβλιοθηκών, μουσείων κ.ά..

2. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας διαπιστώνει τη νομιμότητα της σχετικής απόφασης του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και εκδίδει την πράξη σύστασης του νομικού προσώπου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

3. Στην απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τη σύσταση του νομικού προσώπου ορίζονται το όνομα, ο σκοπός, η περιουσία και οι πόροι.

Άρθρο 240-Διοίκηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

1. Τα δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο, που αποτελείται από πέντε έως δεκαπέντε μέλη, τα οποία μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Μέλη του διοικητικού συμβουλίου είναι ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της Κοινότητας, δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι και δημότες ή κάτοικοι που είναι χρήστες των υπηρεσιών του νομικού προσώπου ή που έχουν ανάλογη επαγγελματική ή κοινωνική δράση ή ειδικές γνώσεις, ανάλογα με το σκοπό του νομικού προσώπου, καθώς και ένας εκπρόσωπος των εργαζομένων του νομικού προσώπου, εφόσον αυτό απασχολεί περισσότερους από δέκα (10) εργαζομένους.....

2. Οι διατάξεις των άρθρων 227 παράγραφος 5, 234, 235 και των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 236 εφαρμόζονται και στα νομικά πρόσωπα αυτά. Τα θέματα, τα σχετικά με τη λειτουργία του νομικού προσώπου ρυθμίζονται με κανονισμούς που

εγκρίνουν τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια. Τα νομικά πρόσωπα, αν δεν διαθέτουν ταμειακή υπηρεσία, εξυπηρετούνται από την ταμειακή υπηρεσία του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 241-Συγχώνευση-Κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

1. Η συγχώνευση δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων σε ένα νομικό πρόσωπο, συναφούς σκοπού, γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, που εκδίδεται ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από τη δημοσίευση της ανωτέρω απόφασης για τη συγχώνευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το νέο νομικό πρόσωπο, στο οποίο συγχωνεύθηκαν τα άλλα, υποκαθίσταται αυτοδικαίως και χωρίς καμία άλλη διατύπωση, σε όλα εν γένει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευθέντων νομικών προσώπων, εξομοιούμενο με καθολικό διάδοχο. Με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου καθορίζονται οι αναγκαίες θέσεις του προσωπικού που υπηρετεί στα παραπάνω δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα, οι οποίες μεταφέρονται αυτοδικαίως στο νέο δημοτικό ή κοινοτικό νομικό πρόσωπο. Τυχόν πλεονάζουσες θέσεις μεταφέρονται με τον ίδιο τρόπο στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα. Στις θέσεις αυτές με την ίδια απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου εντάσσεται, αυτοδικαίως, το προσωπικό με την ίδια σχέση με την οποία υπηρετούσε στα συγχωνευόμενα νομικά πρόσωπα. Οι εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται από το νέο νομικό πρόσωπο χωρίς καμία ειδικότερη διατύπωση για τη συνέχιση από αυτό.

2. α. Είναι δυνατόν επίσης δημοτικά ή κοινοτικά πρόσωπα να συγχωνεύονται με δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα, εφόσον επιδιώκουν τον ίδιο ή παρεμφερή κοινωφελή σκοπό. Περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 96 παρ. 1 του α.ν. 2039/1939 (ΦΕΚ 455 Α') εξακολουθεί και μετά τη συγχώνευση να αποτελεί κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, διακεκριμένο από την υπόλοιπη περιουσία, το οποίο διέπεται από τις διατάξεις του ανωτέρω αναγκαστικού νόμου.

β. Η ανωτέρω συγχώνευση γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, που εκδίδεται ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από τη δημοσίευσή της τα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα υποκαθίστανται αυτοδικαίως, σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευθέντων νομικών προσώπων. Οι εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται από τα ιδρύματα.

γ. Οι θέσεις του προσωπικού των απορροφώμενων δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων μεταφέρονται αυτοδικαίως στα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα και εντάσσονται στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας τους. Η ένταξη γίνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του ιδρύματος σε αντίστοιχη κενή οργανική θέση και ειδικότητα και, σε περίπτωση που δεν υπάρχουν, σε προσωποπαγή θέση. Το ανωτέρω προσωπικό εξακολουθεί να διέπεται από το μισθολογικό και ασφαλιστικό καθεστώς κύριας, επικουρικής ασφάλισης και πρόνοιας που είχε πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου αυτού.

δ. Με την ίδια διαδικασία της περ. β' της παρούσης, η κυριότητα και κάθε άλλο εμπράγματο δικαίωμα επί του συνόλου της κινητής και ακίνητης περιουσίας των νομικών προσώπων που συγχωνεύονται, περιέρχεται στα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα. Για καθένα από τα ακίνητα που περιέρχονται στην περιουσία του, το διοικητικό συμβούλιο καταρτίζει σχετική πράξη από την οποία προκύπτει η ταυτότητα του ακινήτου. Η πράξη αυτή αποτελεί μεταγραφικό τίτλο και καταχωρίζεται ατελώς στα οικεία βιβλία των Υποθηκοφυλακείων. Οι ιδιωτικές περιουσίες που έχουν περιέλθει στα ανωτέρω ιδρύματα εξακολουθούν και μετά τη συγχώνευση να διατίθενται αποκλειστικά για το σκοπό, για τον οποίο αφιερώθηκαν.



ε.Οι δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης, καθώς και οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων, μετά τη συγχώνευσή τους με δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα και μέχρι το τέλος του οικονομικού έτους που πραγματοποιείται η συγχώνευση, βαρύνουν τους προϋπολογισμούς των ιδρυμάτων, στους οποίους μεταφέρονται οι πιστώσεις των απορροφώμενων Ν.Π.Δ.Δ. με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Για τα επόμενα έτη οι σχετικές πιστώσεις εγγράφονται στους προϋπολογισμούς των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων.

3.Νομικά πρόσωπα του άρθρου αυτού, που συστήθηκαν με οποιονδήποτε τρόπο, καταργούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από τη δημοσίευση της απόφασης κατάργησης, η τυχόν περιουσία τους περιέρχεται αυτοδικαίως στο Δήμο ή την Κοινότητα, που τα σύστησε.

4.Νομικά πρόσωπα τα οποία μετά την πάροδο διετίας από την έναρξη ισχύος του παρόντος ή δύο έτη μετά τη δημοσίευση της συστατικής τους πράξης δεν έχουν συντάξει προϋπολογισμό και απολογισμό για δύο διαδοχικά οικονομικά έτη, καταργούνται. Η σχετική πράξη κατάργησης εκδίδεται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας.

5.Το προσωπικό που υπηρετεί στα νομικά πρόσωπα, που καταργούνται, εντάσσεται στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα κατά τις διατάξεις του άρθρου 318 του ν. 1188/1981, όπως ισχύει.».

3.Στα άρθρα 1, 2, 102 και 103 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α 87), όπως ισχύει, ορίζονται τα ακόλουθα:

«Άρθρο 1-Σύσταση δήμων

1.Οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

2.Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστώνται ανά νομό ως εξής:....

Άρθρο 2-Συγκρότηση δήμων

1.Η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου που συνιστάται με τον παρόντα νόμο αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην δήμου ή της κοινότητας....

Άρθρο 102-Ιδρύματα-νομικά πρόσωπα δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται

1.Τα ιδρύματα και τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν συσταθεί από δήμο ή κοινότητα που συνενώνεται, περιέρχονται αυτοδικαίως στο νέο δήμο από την έναρξη λειτουργίας του.

2.Οι δήμοι που προκύπτουν από συνένωση υπεισέρχονται αυτοδικαίως από την έναρξη της λειτουργίας τους στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις των συνενομένων δήμων ή κοινοτήτων, ως προς τα ιδρύματα και τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου....

Άρθρο 103-Σύσταση-Συγχώνευση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

1....2. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που περιέρχονται στο νέο δήμο σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο, συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε ένα νομικό πρόσωπο για καθέναν από τους τομείς αρμοδιότητας που προβλέπονται στην περίπτωση α' της προηγούμενης παραγράφου....

4. Με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται μέσα σε δύο (2) μήνες από την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών ορίζονται το όνομα, ο σκοπός, η διοίκηση, η περιουσία και οι πόροι του νομικού προσώπου που προκύπτει από τη συγχώνευση. Η πράξη αυτή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ελέγχου νομιμότητας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως από τον οικείο δήμο.

5. Από τη δημοσίευση της ανωτέρω απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το νέο νομικό πρόσωπο που δημιουργείται, υποκαθιστά αυτοδικαίως τα νομικά πρόσωπα που συγχωνεύθηκαν σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στα οποία περιλαμβάνονται και όσα προκύπτουν από συμβάσεις έργου ή εργασίας ορισμένου χρόνου μέχρι τη λήξη τους, εξομοιούμενο με καθολικό διάδοχο. Οι εκκρεμείς δίκες, στις οποίες διάδικα μέρη είναι νομικά πρόσωπα που συγχωνεύθηκαν, συνεχίζονται αυτοδικαίως από το νέο νομικό πρόσωπο, χωρίς να απαιτείται ειδική διαδικαστική πράξη συνέχισης για καθένα από τα νομικά πρόσωπα που συγχωνεύθηκαν....».

4. Στο άρθρο 479 του ΑΚ ορίζονται τα ακόλουθα:

«Άρθρο 479-Σε περίπτωση μεταβίβασης ομάδας περιουσίας. Αν με σύμβαση μεταβιβάστηκε περιουσία ή επιχείρηση, αυτός που αποκτά ευθύνεται απέναντι στο δανειστή έως την αξία των μεταβιβαζομένων στοιχείων για τα χρέη που ανήκουν στην περιουσία ή στην επιχείρηση. Η ευθύνη αυτού που μεταβιβάζει εξακολουθεί να υπάρχει. Αντίθετη συμφωνία μεταξύ των συμβαλλομένων που βλάπτει τους δανειστές είναι άκυρη απέναντί τους.».

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, αυτοτελώς και συνδυαστικώς ερμηνευόμενες, συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

5. Μετά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 3852/2010 και την πρόβλεψη αφενός μεν ότι ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελείται αποκλειστικά από τους αναφερομένους σχετικά Δήμους, οι οποίοι προκύπτουν και από συνένωση προϋφιστάμενων Ο.Τ.Α. -Δήμων και Κοινοτήτων- (άρθρα 1 και 2) αφετέρου δε ότι δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία είχαν συσταθεί στο πλαίσιο των προϋφιστάμενων Δήμων και Κοινοτήτων, περιέρχονται αυτοδικαίως στους νέους Δήμους και συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε ένα νομικό πρόσωπο, με δημοσιευόμενη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 102 και 103), η αναφορά, σε διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (στο εξής Κ.Δ.Κ.), ο οποίος κυρώθηκε με το ν. 3463/2006, σε Κοινότητες, κοινοτικά όργανα, άσκηση κοινοτικής υπηρεσίας και κοινοτικά νομικά

πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δεν έχει πλέον έδαφος και συνδέεται, αντιστοίχως, με Δήμους, άσκηση δημοτικής υπηρεσίας, δημοτικά όργανα και δημοτικά νομικά πρόσωπα.

6.Κατά την πρώτη άποψη που διαμορφώθηκε στο Τμήμα, με την οποία συντάχθηκαν η Πρόεδρος του Τμήματος Μεταξία Ανδροβιτσανέα, οι Νομικοί Σύμβουλοι Δημήτριος Αναστασόπουλος, Δημήτριος Μακαρονίδης και Σταύρος Σπυρόπουλος (ψήφοι 4) και (άνευ ψήφου) ο εισηγητής Πάρεδρος, θα πρέπει να γίνουν δεκτά τα ακόλουθα:

7.Με τις διατάξεις του άρθρου 239 του Κ.Δ.Κ., προβλέπεται, για λόγους αποτελεσματικότερης οργανώσεως και λειτουργίας δημοτικής υπηρεσίας, η δυνατότητα συστάσεως δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με απόφαση των οικείων δημοτικών συμβουλίων. Η νομιμότητα της ανωτέρω αποφάσεως διαπιστώνεται με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος εκδίδει σχετική πράξη συστάσεως, δημοσιευόμενη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τις ίδιες διατάξεις, επίσης, προβλέπεται ότι η διοίκηση των ανωτέρω νομικών προσώπων, μέλη της οποίας είναι και ο δήμαρχος, δημοτικοί σύμβουλοι και δημότες και κάτοικοι, χρήστες των υπηρεσιών των νομικών προσώπων, ορίζεται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, ενώ, επίσης, τα σχετικά με τη λειτουργία τους ρυθμίζονται με κανονισμούς, οι οποίοι εγκρίνονται από το δημοτικό συμβούλιο.

8.Με τις διατάξεις του άρθρου 241 του Κ.Δ.Κ., προβλέπεται η δυνατότητα συγχωνεύσεως, σε ένα νομικό πρόσωπο, των δημοτικών νομικών προσώπων συναφούς σκοπού. Η συγχώνευση διενεργείται με δημοσιευόμενη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, κατόπιν αποφάσεως του οικείου δημοτικού συμβουλίου, και το νέο νομικό πρόσωπο, το οποίο προκύπτει από τη συγχώνευση, υποκαθίσταται, αυτοδικαίως σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων νομικών προσώπων, εξομοιούμενο με καθολικό διάδοχό τους, και συνεχίζει, χωρίς να απαιτείται κάποια ιδιαίτερη διατύπωση, τις εκκρεμείς δίκες τους.

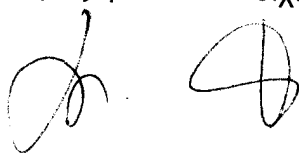
9.Με τις διατάξεις των άρθρων 102 και 103 του ν. 3852/2010, προβλέπεται, επίσης, ότι, μετά τη συνένωση προϋφιστάμενων Ο.Τ.Α. σε νέους Δήμους και την αντίστοιχη, κατά τις ειδικότερες διατυπώσεις των διατάξεων αυτών, συγχώνευση νομικών προσώπων των προϋφιστάμενων Ο.Τ.Α. σε ένα, ανά τομέα αρμοδιότητας, νομικό

πρόσωπο των νέων Δήμων, τα νομικά πρόσωπα, τα οποία προκύπτουν από τη συγχώνευση, υποκαθίστανται αυτοδικαίως σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων νομικών προσώπων, εξομοιούμενα με καθολικό διάδοχό τους, και συνεχίζουν, χωρίς να απαιτείται κάποια ιδιαίτερη διατύπωση, τις εκκρεμείς δίκες τους.

10. Με τις διατάξεις του άρθρου 241 του Κ.Δ.Κ., προβλέπεται, επίσης, η κατάργηση δημοτικών νομικών προσώπων, ανεξαρτήτως του τρόπου συστάσεώς τους, με, δημοσιευόμενη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, είτε κατόπιν αποφάσεως των οικείων δημοτικών συμβουλίων είτε συνεπεία παραλείψεως συντάξεως του προϋπολογισμού και του απολογισμού τους, για δύο διαδοχικά οικονομικά έτη. Στην περίπτωση καταργήσεως νομικών προσώπων, κατόπιν αποφάσεως δημοτικών συμβουλίων, ρητώς ορίζεται ότι η περιουσία τους περιέρχεται αυτοδικαίως στους Δήμους, οι οποίοι έχουν προβεί στη σύστασή τους. Για την ταυτότητα όμως του νομικού λόγου, και παρά την απουσία σχετικής ρυθμίσεως, τούτο θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύει και επί καταργήσεως νομικών προσώπων, λόγω παραλείψεως συντάξεως του προϋπολογισμού και του απολογισμού τους.

11. Η σαφής διαφορά στη γραμματική διατύπωση μεταξύ των περιπτώσεων της συγχωνεύσεως και της καταργήσεως νομικών προσώπων, όπου για μεν τη συγχώνευση, τόσο υπό τις διατάξεις του Κ.Δ.Κ. όσο και του ν. 3852/2010 (υπό ανωτέρω 8 και 9), έχει προβλεφθεί η αυτοδίκαιη υποκατάσταση των νέων νομικών προσώπων σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων νομικών προσώπων, η εξομοίωσή τους με καθολικούς διαδόχους αυτών, καθώς και η συνέχιση από αυτά των εκκρεμών δικών τους, ενώ για την περίπτωση καταργήσεως (υπό ανωτέρω 10) έχει προβλεφθεί μόνο ότι η περιουσία τους περιέρχεται αυτοδικαίως στους οικείους Δήμους, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η περιουσία αφορά το σύνολο του ενεργητικού μετά την αφαίρεση των υποχρεώσεων των καταργούμενων νομικών προσώπων και, επομένως, οι Δήμοι, στους οποίους περιέρχεται η περιουσία, δεν καθίστανται καθολικοί διάδοχοι των καταργούμενων νομικών προσώπων.

12. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 479 του ΑΚ, για λόγους προστασίας των δανειστών, έχει προβλεφθεί, μεταξύ άλλων, ότι στην περίπτωση κατά την οποία με σύμβαση μεταβιβάζεται περιουσία ή επιχείρηση, ο αποκτών αυτή ευθύνεται για τα χρέη, μέχρι την αξία των μεταβιβαζομένων στοιχείων. Ως



περιουσία, θεωρείται το εν γένει σύνολο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που είναι δυνατόν να αποτιμηθούν σε χρήμα, όπως η κυριότητα κινητών και ακινήτων, οι απαιτήσεις κλπ, δυνάμενη, μάλιστα, να συνίσταται και σε ένα μόνο αντικείμενο, εφ' όσον αυτό αποτελεί το μόνο ή το σημαντικότερο περιουσιακό στοιχείο του μεταβιβάζοντος. Η έννομη συνέπεια της μεταβιβάσεως περιουσίας ή επιχειρήσεως συνίσταται στη μεταβίβαση στον αποκτώντα και των υποχρεώσεων (χρεών) που υφίσταντο κατά το χρόνο της μεταβιβάσεως, ήτοι ο λόγος γενέσεως τους είχε ανακύψει κατά τον εν λόγω χρόνο, ανεξαρτήτως εάν αφορούν σε δικαιοπραξία ή διάταξη νόμου. Ο αποκτών, όμως, ευθύνεται περιορισμένα, μέχρι την αξία της μεταβιβαζόμενης περιουσίας. Παρότι η ανωτέρω διάταξη αναφέρεται σε μεταβίβαση με σύμβαση, γίνεται δεκτό ότι αυτή, σύμφωνα με το σκοπό της (προστασία δανειστών) αλλά και λόγω του ότι καθιερώνει αρχή γενικότερης σημασίας, εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση κατά την οποία λαμβάνει χώρα ειδική διαδοχή σε περιουσία ή επιχείρηση, με πράξη εν ζωή, ακόμη και αν η μεταβίβαση στηρίζεται σε μονομερή δικαιοπραξία, διάταξη νόμου ή δικαστική απόφαση (πρβλ. ΑΠ 652/1997 και Απ. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος 1999, σελ. 445 επ.). Ως περίπτωση εκ του νόμου ειδικής διαδοχής, για την οποία εφαρμόζεται το άρθρο 479 ΑΚ, θα πρέπει να θεωρηθεί και εκείνη της προβλέψεως ότι η περιουσία καταργούμενων δημοτικών νομικών προσώπων περιέρχεται αυτοδικαίως στους οικείους Δήμους, σε εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 241 του Κ.Δ.Κ. και, επομένως, στην περίπτωση αυτή, οι Δήμοι ευθύνονται για τις υποχρεώσεις-χρέη των καταργούμενων νομικών προσώπων, στα οποία περιλαμβάνονται και εκείνα τα οποία συνδέονται με εκκρεμείς δικαστικές υποθέσεις σε οποιοδήποτε στάδιο, οι οποίες αφορούν την περιουσία, η ευθύνη τους, όμως, είναι περιορισμένη, μέχρι την αξία της περιουσίας.

13. Με βάση τα προεκτεθέντα (υπό ανωτ. 10-12), οι Δήμοι, στους οποίους, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 241 του Κ.Δ.Κ., περιέρχεται η περιουσία καταργούμενων νομικών προσώπων, δεν καθίστανται καθολικοί διάδοχοι αυτών. Εφαρμοζομένων, όμως, των διατάξεων του άρθρου 479 ΑΚ, οι Δήμοι ευθύνονται περιορισμένα για τις υποχρεώσεις-χρέη των καταργούμενων νομικών προσώπων, μέχρι την αξία της μεταβιβαζόμενης περιουσίας. Στα χρέη αυτά, περιλαμβάνονται και εκείνα τα οποία συνδέονται με εκκρεμείς δικαστικές υποθέσεις, σε οποιοδήποτε στάδιο, σχετικές με την περιουσία, στις δίκες δε αυτές οι Ο.Τ.Α. υποχρεούνται να συμμετέχουν και να διενεργούν όλες τις προβλεπόμενες διαδικαστικές πράξεις (άσκηση ενδίκων μέσων

κλπ), προβάλλοντας, εκτός των άλλων, και τον ανωτέρω ισχυρισμό, περί του περιορισμού της ευθύνης τους.

14.Κατά τη δεύτερη άποψη που διαμορφώθηκε στο Τμήμα και με την οποία συντάχθηκαν οι Νομικοί Σύμβουλοι Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Πανταζή, Αδαμαντία Καπετανάκη και Βασίλειος Καραγεώργος (ψήφοι 4), θα πρέπει να γίνουν δεκτά τα ακόλουθα:

15.Τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδρύονται μόνο με πράξη νομοθετικού οργάνου ή με κανονιστική πράξη που εκδίδεται κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, η κατάργησή τους δε γίνεται, ομοίως, με πράξη του νομοθετικού οργάνου ή με κανονιστική διοικητική πράξη που εκδίδεται κατά νομοθετική εξουσιοδότηση ή προβλέπεται αυτοδικαίως, λόγω παρέλευσης ορισμένου χρόνου, από τις ιδρυτικές διατάξεις του νομικού προσώπου. Οι σχετικές διατάξεις ρυθμίζουν και την τύχη της περιουσίας και του προσωπικού του καταργούμενου νομικού προσώπου (Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, έκδοση 14^η, αρ. 338,340,360)

16.Το ίδιο ισχύει και για τα δημοτικά νομικά πρόσωπα και ιδρύματα. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το Ν.3463/2006, προβλέπει τη σύσταση από τους δήμους νομικών προσώπων με σκοπό είτε την περίθαλψη ή την κοινωνική πρόνοια ("δημοτικά ιδρύματα " – άρθρα 226-237) είτε άλλων νομικών προσώπων για την ειδικότερη οργάνωση ορισμένης υπηρεσίας (δημοτικά νομικά πρόσωπα – άρθρα 239-243) π.χ. ύδρευσης ή τοπικού έργου είτε την ικανοποίηση ορισμένης τοπικής ανάγκης. Τα νομικά αυτά πρόσωπα έχουν χαρακτήρα ΝΠΔΔ και διέπονται, κατ' αρχήν, από το διοικητικό δίκαιο (Σπηλιωτόπουλος ο.π. παρ.325). Τα ως άνω δημοτικά νομικά πρόσωπα και ιδρύματα έχουν διοικητική και περιουσιακή αυτοτέλεια, η τελευταία δε συνίσταται στο σχηματισμό δικής τους περιουσίας που διοικούν και διαχειρίζονται αποκλειστικά και μόνο για την πραγματοποίηση του σκοπού που τους έχει ανατεθεί, είναι δε υποκείμενα των κάθε είδους δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απαρτίζουν την περιουσία τους και έχουν σχετικά με τα στοιχεία αυτά δικαιοπρακτική ικανότητα, νομιμοποιούμενα ενεργητικώς και παθητικώς στις δίκες που την αφορούν (Σπηλιωτόπουλος ο.π. παρ. 345).

17.Ειδικότερα στο άρθρο 239 του ως άνω Κώδικα προβλέπεται η σύσταση δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για την οργάνωση και λειτουργία δημοτικής υπηρεσίας με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των



κατοίκων, στο δε άρθρο 241 του ίδιου Κώδικα προβλέπεται η συγχώνευση δημοτικών νομικών προσώπων σε ένα νέο νομικό πρόσωπο συναφούς σκοπού (παρ.1) καθώς και η συγχώνευση δημοτικών νομικών προσώπων δι' απορροφήσεώς τους από δημοτικά ιδρύματα που επιδιώκουν το ίδιο ή παρεμφερή κοινωφελή σκοπό (παρ.2).

18.Περαιτέρω, στην παρ. 3 του ίδιου ως άνω άρθρου 241 ρυθμίζεται η κατάργηση των δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, στη δε παρ. 4 προβλέπεται κατάργηση των ως άνω νομικών προσώπων τα οποία, μετά την πάροδο διετίας από την έναρξη ισχύος του Ν. 3463/2006 ή δύο έτη μετά τη δημοσίευση της συστατικής τους πράξης, δεν έχουν συντάξει προϋπολογισμό και απολογισμό για δύο διαδοχικά οικονομικά έτη.

Τέλος, ο νομοθέτης, λαμβάνοντας πρόνοια προς αντιμετώπιση των συνεπειών από την κατάργηση των δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και την παύση της δραστηριότητάς τους, ρύθμισε την τύχη αφ' ενός του υπηρετούντος στα παραπάνω καταργούμενα νομικά πρόσωπα προσωπικού, προβλέποντας, κατά την παρ. 5 του ίδιου άρθρου (241), την ένταξή του στον οικείο Δήμο, κατά τις διατάξεις του άρθρου 318 του ν. 1188/1981, και αφ' ετέρου της περιουσίας αυτών, ορίζοντας, κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου (241), ότι αυτή περιέρχεται αυτοδικαίως στο Δήμο που σύστησε τα καταργούμενα νομικά πρόσωπα.

Η ρυθμίζουσα την τύχη της περιουσίας των ως άνω καταργούμενων νομικών προσώπων διάταξη, παρόλο που περιέχεται μόνο στην παρ. 3 (άρθρου 241), καταλαμβάνει, εκτός από τα στην παράγραφο αυτή αναφερόμενα νομικά πρόσωπα, και τα νομικά πρόσωπα της επόμενης παρ. 4 (του ίδιου άρθρου), για την ταυτότητα του νομικού λόγου, αφού και στις δύο περιπτώσεις χωρεί κατάργηση του νομικού προσώπου.

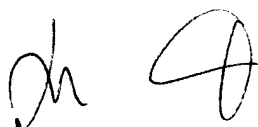
Ως περιουσία, κατά τις γενικές διατάξεις, νοείται το σύνολο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που είναι δυνατόν ν' αποτιμηθούν (ΑΠ 487/1997, Εφ. Θεσσαλ. 1504/2004 ΝΟΜΟΣ), αυτή δε είναι και η έννοια του όρου «περιουσία» στην παρ. 3 του άρθρου 241. Η άποψη ότι στη διάταξη της παρ.3 του άρθρου 241 ως "περιουσία" νοείται το ενεργητικό που προκύπτει μετά την αφαίρεση των υποχρεώσεων των καταργούμενων δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δεν ευρίσκει έρεισμα ούτε στο γράμμα και την αδιάστικτη διατύπωση της διάταξης αυτής, η οποία, παρότι είναι συνοπτική, αποτελεί σαφή και πλήρη ρύθμιση, ούτε στο σκοπό του νομοθέτη, ο οποίος, ενόψει του χαρακτήρα του νομικού

προσώπου ως δημοτικού ΝΠΔΔ (προέκταση δηλαδή του δήμου που το σύστησε), θέλησε να περιέλθει στο δήμο το σύνολο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που γεννήθηκαν κατά τη λειτουργία του δημοτικού νομικού προσώπου, ώστε η κατάργησή του να μην αφήσει ακάλυπτους τους νομίμως με αυτό συναλλαχθέντες.

19. Σύμφωνα με την ως άνω, συνοπτικώς μεν πλην όμως με πληρότητα και σαφήνεια, γενόμενη ρύθμιση, στην παρ.3 του άρθρου 241, της τύχης της περιουσίας των καταργούμενων νομικών προσώπων που αναφέρονται στην παρ. 3 αλλά και στην παρ. 4, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, του ίδιου άρθρου, ο Δήμος καθίσταται καθολικός διάδοχος του συνόλου της περιουσίας των ως άνω καταργούμενων δημοτικών νομικών προσώπων και υπό την ιδιότητά του αυτή είναι υποκείμενο των κάθε είδους δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απαρτίζουν την περιερχόμενη σ' αυτόν περιουσία και έχει, σχετικά με τα στοιχεία αυτά, δικαιοπρακτική ικανότητα, νομιμοποιούμενος ενεργητικώς και παθητικώς στις δίκες που την αφορούν.

20. Δεδομένου δε ότι η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 241 αποτελεί πλήρη και σαφή ρύθμιση ως προς την τύχη της περιουσίας επί καταργήσεως των αποτελούντων ΝΠΔΔ δημοτικών νομικών προσώπων που αναφέρονται στην παράγραφο αυτή (παρ. 3), καθώς και στην παρ. 4 για την ταυτότητα του νομικού λόγου (κατάργηση νομικού προσώπου), δεν μπορεί να τύχει ανάλογης εφαρμογής, ως προς την τύχη της περιουσίας των παραπάνω καταργούμενων νομικών προσώπων, η διάταξη του άρθρου 479 ΑΚ. Εξάλλου, η διάταξη αυτή, εφαρμοζόμενη στο ιδιωτικό δίκαιο, συνιστά ειδική περίπτωση σωρευτικής αναδοχής χρέους που προϋποθέτει ειδική, μόνο στο ενεργητικό, και όχι καθολική διαδοχή και καθιερώνει την αρχή της ευθύνης του ειδικού διαδόχου μιας περιουσίας ή επιχείρησης έναντι των δανειστών, υπέρ των οποίων και η σχετική ρύθμιση, για τα χρέη που ανήκουν στην περιουσία ή την επιχείρηση έως την αξία των στοιχείων που μεταβιβάζονται, με παράλληλη όμως διατήρηση της ευθύνης και του μεταβιβάσαντος (παλαιού οφειλέτη) με τη δημιουργία προς τούτο παθητικής εξ ολοκλήρου ενοχής μεταξύ αυτού και εκείνου που απέκτησε την περιουσία (Βαθρακοκόιλης ΕΡΝΟΜΑΚ, άρθρο 479, σελ. 672-681), τέτοια όμως παράλληλη ευθύνη δεν νοείται επί καταργήσεως του νομικού προσώπου.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΗΝ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

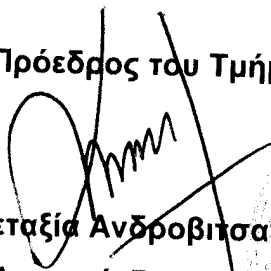


21.Ενόψει των ως άνω δύο απόψεων που διαμορφώθηκαν και της ισοψηφίας, η οποία προέκυψε στο Τμήμα, συντρέχει περίπτωση παραπομπής του ανωτέρω ερωτήματος στην Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 3 του ν. 3086/2002.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

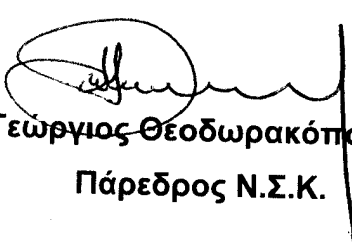
Αθήνα 13.10.2016

Η Πρόεδρος του Τμήματος


Μεταξία Ανδροπιτσανέα
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής


Γεώργιος Θεοδωρακόπουλος
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.