



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης: 273/2016
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ'**

Συνεδρίαση της 27ης-10-2016

Σύνθεση:

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

Μέλη: Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Θεόδωρος Ψυχογιός, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης και Γεώργιος Ανδρέου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό ΓΠ/Δ22/οικ.34953/1297/28-7-2016 του Τμήματος Προστασίας Ηλικιωμένων της Διεύθυνσης Προστασίας Οικογένειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας που υπάγεται στην Γενική Γραμματεία Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Περίληψη ερωτήματος: Αν ο Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, είναι αρμόδιος να κηρύξει έκπτωτο, κατ' άρθρο 33 του ν. 281/1914, το Διοικητικό Συμβούλιο του Φιλανθρωπικού Σωματείου «Ελεήμων Εταιρεία Αθηνών», ως Ανωτέρα Εποπτική Αρχή επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 32 του ίδιου ως άνω νόμου.

=====

Για το πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

Ιστορικό

1. Η «Ελεήμων Εταιρεία Αθηνών», συστάθηκε την 25η-9-1864 με Βασιλικό Διάταγμα εγκριτικό του καταστατικού της και είναι αναγνωρισμένο Φιλανθρωπικό Σωματείο, με την απόφαση με αριθμό 3941/1924 του

Πρωτοδικείου Αθηνών, με την οποία αναγνωρίστηκαν και οι τροποποιήσεις που είχαν επέλθει στο αρχικό καταστατικό αυτής, το οποίο είναι καταχωρισμένο στο οικείο βιβλίο σωματείων με αύξοντα αριθμό 2073 Ειδ. Φ. 12/6-7-1972. Η τελευταία τροποποίηση πραγματοποιήθηκε από την Καταστατική Γενική Συνέλευση των μελών του σωματείου, την 8^η-6-2008 και εγκρίθηκε με την απόφαση με αριθμό 6108/2008 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών.

2. Σκοπός του σωματείου κατά το άρθρο 2 του καταστατικού του είναι, κυρίως, η δωρεάν αρωγή, διαμονή, σίτιση, ιατρική παρακολούθηση, πρόσκαιρη νοσηλεία ή και οργανωμένη περίθαλψη στο κείμενο καθίδρυμά της στην Αθήνα ή σε άλλους χώρους που πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις για το σκοπό αυτό, ενδεών προσώπων, τα οποία δεν έχουν κανένα πόρο ζωής και αδυνατούν να εργασθούν λόγω ασθενείας ή γήρατος, ηλικίας άνω των 68 ετών, εκτός ειδικών και εξαιρετικών περιπτώσεων, για τις οποίες θα αποφασίζει προς τούτο το Δ.Σ. της εταιρίας. Επίσης, σκοπός του σωματείου είναι η παροχή υλικής- οικονομικής και ηθικής βοήθειας σε πρόσωπα ή και σε ομάδες προσώπων ευρισκόμενα, μόνιμα ή πρόσκαιρα, σε κατάσταση αποδεδειγμένης ανάγκης, εφ' όσον, βεβαίως, οι οικονομικοί της πόροι το επιτρέπουν. Η αρωγή και περίθαλψη κατά τα ανωτέρω νοείται υπό τους όρους των εκάστοτε Υπουργικών Αποφάσεων και της ισχύουσας Νομοθεσίας. Ο κύριος αυτός σκοπός του σωματείου πραγματοποιείται δια του Γηροκομείου- Πτωχοκομείου, το οποίο στερείται δικής του νομικής προσωπικότητας και δρα υπό την νομική προσωπικότητα του σωματείου.

3. Ο Δήμος Αθηναίων, επικαλούμενος το άρθρο 94 του ν. 3852/2010 που πρόσθεσε στις αρμοδιότητες των Δήμων την εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, αποφάσισε, για τους λόγους που αναφέρονται στην πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου με αριθμό 1801/29-9-2016, που συμπληρώθηκε με την πράξη με αριθμό 1805/29-9-2016, την έκπτωση του ΔΣ της Ελεήμονος Εταιρείας Αθηνών και το διορισμό προσωρινού ΔΣ με σκοπό, εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος (εξαμήνου) να συγκαλέσει ΓΣ για την εκλογή νέου ΔΣ.

4. Στις 24-10-2016, οι 14 εκπεσόντες από το ΔΣ αυτής, κατέθεσαν στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών αίτηση ακύρωσης, αίτηση προσωρινής αναστολής εκτέλεσης κατά των ανωτέρω πράξεων του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου

Αθηναίων και αίτημα έκδοσης προσωρινής διαταγής, με πρώτο και βασικό λόγο ότι ο Δήμος είναι αναρμόδιος να προβεί στην έκπτωση των μελών του ΔΣ.

Ενόψει των ανωτέρω, τέθηκε το εξεταζόμενο ερώτημα.

Νομοθετικό Πλαίσιο

5. Στο άρθρο 12 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία, τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια. 2. Το σωματείο δεν μπορεί να διαλυθεί για παράβαση του νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού του, παρά μόνο με δικαστική απόφαση....».
6. Στο άρθρο 102 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους...».
7. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 281/1914 «Περί σωματείων» (Α' 8) ο οποίος απετέλεσε το πρώτο βασικό νομοθέτημα και που περιελάμβανε διατάξεις κοινές για κάθε είδος σωματείου, αναφέρονται τα εξής σχετικά με την εποπτεία επί των σωματείων: «Η εποπτεία ερρυθμίσθη κατά τον ευχερέστερον τρόπον, όπως δε μη εκτραπεί η πολιτεία εις μεγάλην επέμβασιν εν τη διαχειρίσει των σωματείων, αναγράφονται ρητώς και αποκλειστικώς οι σκοποί, ους αφορά η εποπτεία αυτή, δηλαδή: α) η εφαρμογή των διατάξεων του νόμου τούτου β) η τήρησις του καταστατικού αυτών και γ) ο έλεγχος της ταμειακής διαχείρισεως αυτών».
8. Περαιτέρω, στα άρθρα 29, 32 και 33 του νόμου αυτού, τα οποία διατηρήθηκαν σε ισχύ με το άρθρο 12 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (α.ν. 2783/1941) ορίζονται τα εξής:
«Άρθρο 29. Η εποπτεία των σωματείων αφορά αποκλειστικώς: α) την εφαρμογήν των διατάξεων του νόμου τούτου, β) την τήρησιν του καταστατικού

αυτών, και γ) τον έλεγχο της ταμιακής διαχείρισεως αυτών. Η εποπτεία των σωματείων ανατίθεται, των μεν εργατικών, είτε αλληλοβοηθητικών, είτε επαγγελματικών, εις την αρμοδίαν επιθεώρησιν της Εργασίας, των δε λοιπών εις τας οικείας Νομαρχίας. Ο Νομάρχης αντικαθιστά εις την εποπτείαν των εργατικών σωματείων τον επιθεωρητήν ή τον επόπτην της εργασίας απόντα. Ανωτέρα εποπτική αρχή, των μεν επαγγελματικών και αλληλοβοηθητικών σωματείων είναι το Υπουργείον (της Εθνικής Οικονομίας), των δε λοιπών το Υπουργείον εις την μέριμναν του οποίου υπάγεται ο κύριος σκοπός του σωματείου. Κατά πάσης ενεργείας των κατά την δευτέρα παράγραφον δημοσίων υπαλλήλων επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου υπουργού, ως ανωτέρας εποπτικής αρχής των σωματείων, αποφασίζοντος ανεκκλήτως.

...Άρθρο 32. Όταν βεβαιούται παράβασις των διατάξεων του καταστατικού του σωματείου ή ανωμαλία διοικητική ή διαχειριστική, η εποπτική αρχή δι' αποφάσεώς της, ανακοινουμένης προς τους διοικούντας το σωματείον, διατάσσει τα δέοντα προς εφαρμογήν του καταστατικού, ή αποκατάστασιν της τάξεως εν τη διοικήσει ή τη διαχειρίσει, τάσσουσα ωρισμένην προς τούτο προθεσμίαν. Εάν η προθεσμία παρέλθη άπρακτος, εφαρμόζονται εφ' εκάστου των απειθούντων αι ποιναί του άρθρ. 41. Όταν βεβαιούται παράβασις δυναμένη να επισύρη ποινικήν καταδίωξιν, κατά τας διατάξεις του νόμου τούτου, ή σπουδαία διαχειριστική ανωμαλία ή χρηματική κατάχρησις, δυναμένη να επισύρη καταδίωξιν, κατά τας διατάξεις του κοινού Ποινικού Νόμου, η υπόθεσις παραπέμπεται εις την αρμοδίαν δικαστικήν αρχήν. Όταν βεβαιούται παράβασις του νόμου τούτου, δυναμένη να επισύρη την διάλυσιν του σωματείου, η υπόθεσις παραπέμπεται πάντοτε εις το αρμόδιον υπουργείον» (όπως το άρθρο αυτό συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 1207/1918).

Άρθρο 33. Εις τας περιπτώσεις του άρθρ. 32, ως τούτο ετροποποιήθη και συνεπληρώθη διά του άρθρου 4 του ν. 1207/1918, η Ανωτέρα Εποπτική Αρχή δύναται να κηρύση έκπτωτον το Διοικητικόν Συμβούλιον και να διορίζει προσωρινήν Διοικητικήν ή Διαχειριστικήν Επιτροπήν, ήτις εντός τασσομένης αυτή προθεσμίας, υποχρεούται να εκπληρώση τα ανατιθέμενα αυτή καθήκοντα και συγκαλέση την Γενικήν Συνέλευσιν προς εκλογήν Διοικητικού Συμβουλίου» (όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του ν.δ. 643/1941).

ΓΧ

9. Ακολούθως, στο άρθρο 14 του α.ν.1179/38 «Περί Νομαρχών», ορίζονται τα εξής: «1. Ο νομάρχης ασκεί εποπτεία επί πάντων των εν τω νομώ σωματείων και ενώσεων αυτών. 2. Ο νομάρχης παρέχει συγγνώμην συγγενείας μελών διοικήσεως σωματείων (άρθρ. 1 ν. 1207). 3. Χορηγεί αδείας αποκτήσεως ακινήτων (άρθρα 17 και 20 ν. 281). 4. Ο νομάρχης δύναται να διατάσση οίκοθεν την ενέργειαν διοικητικού και διαχειριστικού ελέγχου των σωματείων. Επί τούτω δικαιούται και να προσλαμβάνη ειδικόν λογιστήν και ορίζη την αμοιβήν αυτού κατά τας κειμένας διατάξεις. 5. Ο νομάρχης δύναται να κηρύσσει έκπτωτον το διοικητικόν συμβούλιον σωματείου και να ορίζη και εγκαθιστά προσωρινήν διοικητικήν ή διαχειριστικήν επιτροπήν κατά τας υπό του νόμου προβλεπόμενας περιπτώσεις».

10. Στο β.δ. 864/1960 «περί οργανισμού του Υπουργείου Εσωτερικών» και ειδικότερα στο άρθρο 25 παρ. 1 ορίζεται ότι «ο Νομάρχης είναι ο άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης εν τω νομώ ασκών την εν αυτώ διοίκησιν», ενώ στην παρ.10 επαναλαμβάνεται η ρύθμιση της παρ. 5 του άρθρου 14 του α.ν. 1179/38 ότι: «ο Νομάρχης ασκεί κατά νόμο εποπτεία επί πάντων των εν τω νομώ σωματείων και ενώσεων αυτών... Επίσης δύναται να κηρύσσει έκπτωτο το ΔΣ σωματείου ορίζων και εγκαθιστών προσωρινή διοικητική και διαχειριστική επιτροπή κατά τας υπό του νόμου προβλεπόμενας περιπτώσεις...».

11. Περαιτέρω, στα άρθρα 26 και 43 του ν.δ. 795/1971 (το ν.δ. αυτό καταργήθηκε με το ν.δ. 42/1974, βλέπε και παράγραφο 13) προβλέπονταν τα ακόλουθα: «Άρθρο 26. 1: Η άσκησης εποπτείας της Διοικήσεως επί των σωματείων συνίσταται εις την επίβλεψιν της δράσεως των οργάνων αυτών και εις την λήψιν των κατά νόμον μέτρων, διά την εφαρμογήν και την τήρησιν του νόμου και του καταστατικού. 2. Η εποπτεία ανήκει εις τον Υπουργόν, εις την αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται ο σκοπός του σωματείου, ο συνδεόμενος προς την κατά περίπτωσιν εποπτευομένην δραστηριότητα αυτού (ανωτέρα εποπτική αρχή), ασκείται δε εφ' όσον εν τω παρόντι δεν ορίζεται ειδικώς άλλως, υπό του νομάρχου της έδρας του σωματείου (εποπτεύουσα αρχή). Κατ' εξαίρεσιν, αμέσως εποπτεύουσα αρχή είναι ο Υπουργός εάν η λειτουργία του σωματείου ή της ενώσεως εκτείνεται εις πλείονας του ενός νομούς.

Άρθρο 43. Πάσα διάταξις νόμου αντικειμένη προς τας διατάξεις του παρόντος και αναφερομένη εις θέματα ρυθμιζόμενα υπ' αυτού καταργείται».

12. Στο ν.δ. 1111/1972 «περί φιλανθρωπικών σωματείων» και ειδικότερα στα άρθρα 1, 2, και 7, ορίζονται τα εξής:

«1.(Έννοια) Φιλανθρωπικά Σωματεία είναι τα έχοντα σκοπόν την παροχήν υλικής και ηθικής προστασίας ή αρωγής, εις άτομα ή ομάδας ατόμων ευρισκόμενα μονίμως ή προσκαίρως εις κατάστασιν αποδεδειγμένης ανάγκης

2.(Διάκρισις Φιλανθρωπικών Σωματείων). 1. Τα φιλανθρωπικά Σωματεία διακρίνονται εις ειδικώς αναγνωρισμένα και μη ειδικώς αναγνωρισμένα. 2. Επί των ειδικώς αναγνωρισμένων Σωματείων εφαρμόζονται, πλην των γενικών διατάξεων του παρόντος και αι τοιαύται των άρθρων 18 έως και 27 του παρόντος....

7.(Εποπτεύουσα Αρχή). 1. Ανωτέρα εποπτική αρχή επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων είναι ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών. Ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών δύναται να παρέχη γενικάς κατευθυντηρίους οδηγίας περί προσαρμογής της δράσεως των Φιλανθρωπικών Σωματείων προς το ευρύτερον κρατικόν πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας και συντονισμού της λειτουργίας αυτών επί σκοπώ αποφυγής ενισχύσεως των αυτών προσώπων υπό πολλαπλών φορέων δια την αυτήν αιτίαν. 2. Η κατά το άρθρον 26 του ν.δ. 795/1971 εποπτεία επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων, ασκείται διά των οικείων Νομαρχιών, υπό δε του Υφυπουργού Περιφερειακού Διοικητού εάν η λειτουργία του Σωματείου εκτείνεται εις πλείονας του ενός νομούς ή καθ' άπασαν την Επικράτειαν».

13. Ακολούθως, με το άρθρο 1 του ν.δ. 42/1974 ορίστηκε ότι: «Από της ισχύος του παρόντος καταργούνται τα κάτωθι εκδοθέντα κατά την περίοδο της δικτατορίας Νομοθετικά Διατάγματα, αφορώντα εις τα εργατοϋπαλληλικά σωματεία και τας ενώσεις αυτών: α) το ν.δ. 795/1971 «περί σωματείων και ενώσεων»... Επαναφέρονται δε εν ισχύι οι ισχύουσai κατά την 21^η-4-1967 διατάξεις περί επαγγελματικών σωματείων και ενώσεων... αι καταργηθείσαι δια του ν.δ. 795/1971 ...»

14. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1 του π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχών και νομαρχιακών υπηρεσιών...».

15. Περαιτέρω, η Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης»,

αναφέρει τα ακόλουθα για το άρθρο 94, με το οποίο μεταβιβάστηκε πλήθος αρμοδιοτήτων στους δήμους: «...Η ίδια η έννοια «τοπική υπόθεση», αλλάζοντας κλίμακα, διευρύνεται και έτσι οδηγεί σε ανάλογη ενδυνάμωση του ρόλου των νέων Δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς. Με την ανασυγκρότηση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες, ενόψει της αναθεωρημένης διάταξης 102 παρ. 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους (σελίδα 14)..... Ειδικότερα, οι νέοι δήμοι αναλαμβάνουν: ...Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας...»(σελίδα 15)

16. «Με το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», επαναθεμελιώνεται η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.α.) κριτήρια, ικανοί για ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν δυναμικά, την τεχνολογία και τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης, έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες, ιδίως από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στους τομείς, όπως της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης...»(σελ.36)

17. «Στον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης εντάσσεται σειρά άμεσης άσκησης αρμοδιοτήτων που ενισχύουν, σημαντικά το πεδίο της Κοινωνικής Πρόνοιας. Με τον τρόπο αυτό διευρύνεται το πλαίσιο παρέμβασης των Δήμων της Χώρας στην εφαρμογή προνοιακού χαρακτήρα πολιτικών, κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων Κοινωνικής Πρόνοιας χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (σελ. 37)

18. Το δε άρθρο 94 του ν. 3852/2010 προβλέπει τα εξής: «Άρθρο 94. Πρόσθετες αρμοδιότητες Δήμων 3B. Στο άρθρο 75 παρ. 1 (Αρμοδιότητες-Άσκηση αρμοδιοτήτων Δήμων και Κοινοτήτων) του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και υπό τον τομέα Ε' («Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης») προστίθενται οι ακόλουθες αρμοδιότητες:... 7...8...9...10...11. Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων , καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η

παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωνικές σκοπούς».

19. Το νομοθετικό καθεστώς, συνεπώς, που διέπει σήμερα τα Φιλανθρωπικά Σωματεία, περιλαμβάνει αφενός, τις μη καταργηθείσες γενικές διατάξεις του ν. 281/1914 και -συμπληρωματικά- τις διατάξεις των άρθρων 78 επ. του ΑΚ περί σωματείων και αφετέρου, τις ειδικές διατάξεις του ν.δ. 1111/1972 και την πρόσφατη διάταξη του άρθρου 94 του ν.3852/2010, ενώ, η δυνατότητα έκπτωσης των μελών του ΔΣ καθώς και το όργανο που είναι αρμόδιο να διατάξει την έκπτωση, προβλέπονται ρητά στο ν. 218/1914 (άρθρο 33), στο α.ν. 1179/1938 (άρθρο 14) και στο άρθρο 25 παρ. 10 του β.δ. 1960.

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και από την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος, προκύπτουν τα εξής:

20. Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 102, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει κατ' αρχήν η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, δύναται όμως να ανατεθεί σε αυτούς από τον νομοθέτη και η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους (βλ. ΣτΕ 1488/2010, 1333/2009, 389/2009, 1022/2003). Οι ανωτέρω συνταγματικοί κανόνες της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης επιτάσσουν τη μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, αλλά και των αναγκών προς τούτο μέσω, στα περιφερειακά όργανα του κράτους, καθώς και την ακώλυτη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα και αρχές. Η μεταφορά αυτή αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική Διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση, καθιστά δυνατή μια πιο επιτελική και στρατηγικά προσανατολισμένη διοίκηση στο κεντρικό επίπεδο (κυβέρνηση, υπουργεία). Συναφώς, η σύγχρονη ερμηνεία της αρχής της επικουρικότητας στην οργάνωση του κράτους και της αρχής της εγγύτερης και πλησιέστερης προς τον πολίτη διοίκησης, θέτει ένα διπλό τεκμήριο, αφενός μεν, υπέρ της πιο λιτής και ευέλικτης παρέμβασης της διοίκησης στην κοινωνική και στην οικονομική σφαίρα, αφετέρου δε, υπέρ της ευρύτερης δυνατής αποσυγκέντρωσης της εξουσίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο

ΓΧ

✍

21. Περαιτέρω, ως διοικητική εποπτεία, ορίζεται η ρυθμιζόμενη από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου παροχή αρμοδιοτήτων στα όργανα του Κράτους ή άλλων δημοσίων νομικών προσώπων να επεμβαίνουν στην λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων με σκοπό να εξασφαλίσουν την συνοχή της έννομης τάξης, την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών που έχουν ανατεθεί σε αυτά, την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων και την πρόληψη και καταστολή καταστάσεων αντίθετων στο δημόσιο συμφέρον (βλ. Επ.Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» 2007, σελ. 271).

22. Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, αλλά θα πρέπει να προβλέπεται ειδικά, οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να καθορίζουν τα μέσα της άσκησης και τα όριά της, δεδομένου ότι αυτή αποτελεί περιορισμό της αυτοδιοίκησης, που επιδιώκεται με την ίδρυση του δημοσίου νομικού προσώπου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα νομοθετικά κείμενα, τα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία ενός δημόσιου νομικού προσώπου ειδικών σκοπών, περιέχουν διάταξη ότι τούτο «τελεί υπό την εποπτεϊάν» ενός υπουργού, χωρίς όμως να καθορίζουν με ποιό τρόπο ασκείται η εποπτεία αυτή. Στις περιπτώσεις αυτές, δεν ιδρύεται σχέση διοικητικής εποπτείας, ούτε αρμοδιότητα του υπουργού για την έκδοση πράξεων, με τις οποίες ασκούνται συγκεκριμένες επεμβάσεις στη διοίκηση και λειτουργία του νομικού προσώπου, εάν τέτοια αρμοδιότητα δεν προβλέπεται από άλλες διατάξεις. Απλώς θεσπίζεται αρμοδιότητα του υπουργού για την παρακολούθηση της δραστηριότητας του νομικού προσώπου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο ο.π. σημ. σελ. 272). Η εποπτεία υλοποιείται με διοικητικές πράξεις του εποπτεύοντος οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές, είτε με τα όργανα, είτε με τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου νομικού προσώπου. Η ασκούμενη εποπτεία επί των οργάνων του νομικού προσώπου, μπορεί να αφορά (α) το διορισμό τους (β) την απομάκρυνση των ακαταλλήλων (ΣτΕ 3754/2005, 5450/1996, 109/1989, 961/1988, 2489/1984, 1713/1994) και (γ) την επιβολή κυρώσεων σε εκείνα που ασκούν κακώς τα καθήκοντά τους (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» 2010, σελ.255,262 επ.).

23. Ο ν. 281/1914 «περί σωματείων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, απετέλεσε το πρώτο βασικό νομοθέτημα το οποίο περιελάμβανε διατάξεις κοινές για κάθε είδος σωματείου. Με τις

διατάξεις των άρθρων 32 και 33 αυτού, ερμηνευόμενες σε αρμονία προς το άρθρο 12 του Συντάγματος, το οποίο διασφαλίζει την ατομική ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και κατά την αληθή έννοια του οποίου, στην ελευθερία ιδρύσεως σωματείου περιλαμβάνεται και η ελευθερία διοικήσεώς του, καθορίζονται περιοριστικά οι περιπτώσεις επέμβασης της Διοίκησης στα της διοικήσεως του σωματείου, προς διασφάλιση της νόμιμης λειτουργίας του. Η επέμβαση αυτή προδήλως αφορά και στην έκπτωση του ΔΣ του σωματείου.

24. Όσον αφορά τα σωματεία, ο νομοθέτης έχει προβλέψει ρητά ότι, εφόσον διαπιστωθεί από την αρμόδια αρχή ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις τότε αυτή, στα πλαίσια της άσκησης εποπτείας, δύναται να κηρύξει έκπτωτο το ΔΣ σωματείου. Ειδικότερα από το άρθρο 32 του ν. 281/1914, προκύπτει ότι υφίσταται ρητή νομοθετική πρόβλεψη που επιτρέπει στην εποπτική αρχή να επεμβαίνει και να διατάσσει τα δέοντα όταν βεβαιώνεται: α) παράβαση του καταστατικού ή διαχειριστική ανωμαλία, την οποία το Διοικητικό Συμβούλιο του Συλλόγου δεν αποκαθιστά εντός της τασσόμενης προς τούτο προθεσμίας, β) παράβαση που μπορεί να επισύρει ποινική δίωξη κατά τις διατάξεις του νόμου περί σωματείων και γ) σπουδαία διαχειριστική ανωμαλία ή χρηματική κατάχρηση δυνάμενη να επισύρει δίωξη κατά τις διατάξεις του ποινικού νόμου (βλ. ΟΛΣΤΕ, 68, 1392/1959, ΟΛΣΤΕ 2096, 310/61, ΟΛΣΤΕ 75/1965).

25. Όσον αφορά δε, ειδικότερα, τις περιπτώσεις β' και γ' του άρθρου 32 του ν. 281/1914, προκειμένου να χωρήσει η προβλεπόμενη στο άρθρο 33 του ν. 281/1914 έκπτωση του ΔΣ του σωματείου, πρέπει αφενός μεν, να γίνεται συγκεκριμένος προσδιορισμός και νομικός χαρακτηρισμός των διαπιστωθεισών παραβάσεων ως αξιοποιώνων (είτε κατά το νόμο περί σωματείων, είτε κατά το κοινό ποινικό δίκαιο), αφετέρου δε να παραπέμπονται οι παραβάσεις αυτές στην αρμόδια δικαστική αρχή με σύνταξη μηνυτήριας αναφοράς κατά το άρθρο 37 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΣΤΕ 3710/2007). Επισημαίνεται επίσης, ότι το άρθρο 33 του ν. 281/1914 που επιτρέπει στην ανωτέρα εποπτική αρχή να κηρύττει έκπτωτο το ΔΣ του Σωματείου, επιβάλλει ταυτόχρονα και την υποχρέωση διορισμού προσωρινής Επιτροπής που εντός προθεσμίας θα συγκαλέσει γενική συνέλευση για εκλογή εντός εξαμήνου νέου Διοικητικού Συμβουλίου.

26. Με το άρθρο 14 του α.ν. 1179/38 αρχικά και του άρθρου 25 παρ. 10 του β.δ. 864/1960 μεταγενέστερα, αποκλειστικά αρμόδιος για την άσκηση της

εποπτείας επί των σωματείων, αλλά και ειδικότερα για την κήρυξη εκπτώτου του ΔΣ αυτών, ορίστηκε ο νομάρχης.

27. Περαιτέρω, το καταργηθέν το 1974, άρθρο 26 του ν.δ. 795/1971 «περί σωματείων», στη μεν πρώτη παράγραφο, όριζε σε τι συνίσταται η εποπτεία επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων, στη δε δεύτερη, ότι η εποπτεία ανήκει στον υπουργό (ανωτέρα εποπτική αρχή), ασκείται όμως δια των οικείων Νομαρχών (εποπτική αρχή). Σύμφωνα με το εν λόγω ν.δ., η εποπτεία ασκείται από τον υπουργό μόνο στις περιπτώσεις που η λειτουργία του σωματείου εκτείνεται σε περισσότερους του ενός νομούς ή σε όλη την επικράτεια.

28. Στο άρθρο 7 του ν.δ. 1111/1972 «Περί φιλανθρωπικών σωματείων», ορίστηκε ως Ανωτέρα Εποπτική Αρχή για τα Φιλανθρωπικά Σωματεία, ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών και του δόθηκε ρητά η αρμοδιότητα για την παροχή γενικών κατευθυντήριων οδηγιών (άρθρο 7 παρ. 1). Κατά τα λοιπά όμως (άρθρο 7 παρ. 2) και ειδικότερα ως προς το ζήτημα της άσκησης της εποπτείας επί των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, ο νομοθέτης παραπέμπει στο είδος της εποπτείας που σύμφωνα με το ανωτέρω αναφερόμενο άρθρο 26 του ν.δ. 795/1971 δύναται να ασκήσει η Διοίκηση επί των σωματείων και δεν αφίσταται από τις ρυθμίσεις αυτές κατά το μέρος που αφορά το νομάρχη. Μετά δε την κατάργηση του ν.δ. 795/1971 και την επαναφορά σε ισχύ των προϊσχυουσών διατάξεων, είναι προφανές ότι η παραπομπή του άρθρου 7 παρ. 2 στο άρθρο 26 του ν.δ. 795/1971, αφορά το είδος της εποπτείας που οι ισχύουσες πλέον διατάξεις προβλέπουν για τα σωματεία. Στην έννοια δε της εποπτείας, περιλαμβάνεται, όπως προεκτέθηκε και το ρητά προβλεπόμενο στα άρθρα 33 του α.ν. 281/14, 14 παρ. 5 του α.ν. 1179/38 και 25 παρ. 10 του β.δ. 864/60 δικαίωμα κήρυξης εκπτώτου του ΔΣ Φιλανθρωπικού Σωματείου όταν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

29. Σημειώνεται ακόμη ότι η μόνη ουσιώδης αλλαγή που επέφερε στην εποπτεία των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων το ν.δ. 1111/1972, ήταν ότι προβλέφθηκε στην παράγραφο 1 του άρθρου 7, η αρμοδιότητα του Υπουργού, ως ανωτέρα εποπτική αρχή, να παρέχει γενικές κατευθυντήριες οδηγίες προκειμένου να υπάρχει κατά το δυνατόν συντονισμένη και ομοιογενής δράση των φιλανθρωπικών σωματείων ανά την επικράτεια. Κατά τα λοιπά, και ειδικότερα ως προς το ζήτημα της άσκησης εκ μέρους των

νομαρχών της εποπτείας επί των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, ο νομοθέτης δεν απέστη από τα όσα ορίζονταν για τα κοινά σωματεία, δηλαδή ο Νομάρχης ασκεί την εποπτεία και ο ίδιος μπορεί να αποφασίσει για την έκπτωση μελών του ΔΣ όταν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

30. Ακολούθως, με το άρθρο 8 του π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», περιήλθαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, μεταξύ αυτών και η εποπτεία επί των σωματείων.

31. Τέλος, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης», επαναθεμελιώθηκε η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη την χώρα, οι οποίοι δέχθηκαν διευρυμένες αρμοδιότητες, που πριν ασκούσαν άλλοι φορείς (βλέπε παράγραφοι 17-18). Με το άρθρο δε 94 του νόμου αυτού, συμπληρώθηκαν οι παρ. I και II του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3463/2006 και ορίστηκε ότι από 1-1-2011 αρμόδιος για την εποπτεία των φιλανθρωπικών σωματείων είναι ο κατά τόπο αρμόδιος Δήμος. Ήδη όμως και πριν την συμπλήρωση των αρμοδιοτήτων των Δήμων με τον «Καλλικράτη», με βάση το άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διηύθυναν και ρύθμιζαν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας (242/2014 Γν.ΝΣΚ).

32. Σημειώνεται επίσης ότι στο άρθρο 22 του Καταστατικού της «Ελεήμονος Εταιρείας Αθηνών», ρητά προβλέπεται ότι τα μη ρυθμιζόμενα σε αυτό θέματα διέπονται από τις εκάστοτε διατάξεις περί σωματείων, από τη νομοθεσία περί φιλανθρωπικών σωματείων και τις σχετικές περί σωματείων διατάξεις του Αστικού Κώδικα και του εισαγωγικού αυτού νόμου. Η εποπτεία συνεπώς στο συγκεκριμένο φιλανθρωπικό σωματείο, ρυθμίζεται από το άρθρο 94 του ν. 3852/2010, όπως ανωτέρω αναλύθηκε και το άρθρο 7 του ν.δ. 1111/1972 περί φιλανθρωπικών σωματείων, σε συνδυασμό με τα άρθρα 29, 32 και 33 του ν. 281/1914 περί σωματείων (όπου ορίζεται ο τρόπος άσκησης, αλλά και η έκταση της εποπτείας αυτής).

ΓΧ



33. Από την επισκόπηση και συνεκτίμηση όλων των ανωτέρω παραδοχών και συμπερασμάτων, προκύπτει ότι κατά το έτος 1914, με τον ν. 281/1914, η εποπτεία των εργατικών, είτε επαγγελματικών, είτε αλληλοβοηθητικών σωματείων, είχε ανατεθεί στην αρμόδια επιθεώρηση εργασίας, των δε λοιπών στις οικείες Νομαρχίες, ενώ ανωτέρα εποπτική αρχή των μεν επαγγελματικών και αλληλοβοηθητικών σωματείων είναι το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, των δε λοιπών το Υπουργείο στη μέριμνα του οποίου υπάγεται ο κύριος σκοπός του Σωματείου. Η έκπτωση μελών του Δ.Σ κηρύσσεται από την Ανωτέρα Εποπτική Αρχή, δηλαδή τον αρμόδιο Υπουργό (άρθρο 33).

34. Όμως, κατά το έτος 1938, με το άρθρο 14 του ν.δ. 1179/1938, η άσκηση της εποπτείας σε όλες τις ενώσεις και σε όλα τα σωματεία (επαγγελματικά και φιλανθρωπικά) ανατέθηκε στον νομάρχη του εκάστοτε νομού και είναι αυτός πλέον που κηρύσσει την έκπτωση των μελών του Δ.Σ. Άρα, από το έτος 1938, με το ανωτέρω άρθρο, η αρμοδιότητα για την κήρυξη της έκπτωσης των μελών του σωματείου που ανήκε στην Ανωτέρα Εποπτική Αρχή του άρθρου 33 του ν.218/1914 περιήλθε στον Νομάρχη. Η αρμοδιότητα του Νομάρχη ως προς την εποπτεία όλων των σωματείων και η δυνατότητά του να κηρύσσει την έκπτωση των μελών του Δ.Σ. επαναβεβαιώνεται κατά το έτος 1960, με το β.δ. 864/1960.

35. Κατά το έτος 1971, με το ν.δ. 795/71 «περί σωματείων» επαναλαμβάνονται ουσιαστικά οι διατάξεις του άρθρου 29 του ν.281/1914, αφού ορίζεται με ταυτόσημο τρόπο, αφενός μεν, σε τι συνίσταται η εποπτεία επί των σωματείων, αφετέρου δε, το ότι η εποπτεία σε όλα τα σωματεία ανήκει στον Υπουργό (ως ανωτέρα εποπτική αρχή) ασκείται όμως από τον Νομάρχη. Με το ν.δ. 1111/1972 δεν επήλθαν ουσιώδεις αλλαγές ούτε στο είδος της εποπτείας επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων, αλλά ούτε και στο όργανο που ασκεί την εποπτεία αυτή. Οι ρυθμίσεις ν.δ. 795/71 εξάλλου καταργήθηκαν με το ν.δ. 42/1974 και επανήλθαν σε ισχύ οι προγενέστερες αυτού διατάξεις του ν. 281/1914, του α.ν. 1179/1938 και του β.δ. 864/1960 και στη συνέχεια με το άρθρο 8 του π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, μεταξύ αυτών και η εποπτεία επί των σωματείων, περιήλθε στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

36. Περαιτέρω, από τη γενική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 94 του ν. 3852/2010, αλλά και από όσα ανωτέρω αναφέρθηκαν σχετικά με την δυνατότητα ανάθεσης στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, σε συνδυασμό και με τα αναφερόμενα στην Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης», προκύπτει ότι βούληση του νομοθέτη ήταν, από 1-1-2011, να μεταβιβασθεί αποκλειστικά στους Δήμους, η μέχρι τότε ασκούμενη από τον νομάρχη (ή και τον υφυπουργό) εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων.

37. Άρα, η αρχικώς προβλεφθείσα το 1914 κρατική αρμοδιότητα που ασκείτο από τον Υπουργό (ανωτέρα εποπτική αρχή), η κήρυξη δηλαδή της έκπτωσης των μελών του ΔΣ, περιήλθε σε κατώτερο, κρατικό επίσης όργανο, τον Νομάρχη το 1938, προδήλως λόγω της αρχής της τοπικής εγγύτητας και της αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης των φαινομένων παράβασης του καταστατικού ή κακοδιαχείρισης κλπ. ενώ, ήδη από 1-1-2011, με τον Καλλικράτη η αρμοδιότητα αυτή περιήλθε αποκλειστικά στον κατά τόπο αρμόδιο Δήμο.

38. Εξάλλου, με τη διάταξη του άρθρου 94 του ν. 3852/2010, ο νομοθέτης, διακηρύσσοντας την πρόθεσή του να μεταφέρει κρατικές αρμοδιότητες στους Δήμους και αναθέτοντας την εποπτεία των φιλανθρωπικών σωματείων σε αυτούς, γνώριζε τη διάκριση ανωτέρας εποπτικής αρχής και εποπτικής αρχής και σκοπίμως τις ενοποίησε, προκειμένου, κατ' εφαρμογή της αρχής της εγγύτερης και πλησιέστερης προς τον πολίτη διοίκησης, οι αρμοδιότητες αυτές να ασκούνται πιο αποτελεσματικά λόγω της τοπικής εγγύτητας των Δήμων με τα εδρεύοντα στην έδρα τους Φιλανθρωπικά Σωματεία. Συνδέοντας δε, η διάταξη αυτή, την εποπτεία των φιλανθρωπικών σωματείων με την έγκριση του προϋπολογισμού τους, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς, ολοκλήρωσε το πλαίσιο της αποκλειστικής πλέον αρμοδιότητας εποπτείας των Δήμων επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων.

39. Επισημαίνεται ακόμη ότι η άσκηση από το Δήμο της αρμοδιότητας να κηρύσσει την έκπτωση των μελών του ΔΣ Φιλανθρωπικού Σωματείου, που αποτελεί και νομική του υποχρέωση, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 32 του ν. 281/1914, είναι μια προσωρινή επέμβαση, ένα προσωρινό

εξασφαλιστικό για το σωματείο μέτρο που αναγκαστικά οδηγεί σε σύγκληση ΓΣ και εκλογή εντός εξαμήνου από τα μέλη του νέου ΔΣ που θα διοικήσει σύννομα το σωματείο.

40. Συμπερασματικά σημειώνεται ότι η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και η δυνατότητα παρέμβασης στα διοικητικά τους θέματα με έκπτωση των μελών του ΔΣ αποτελεί αντιπροσωπευτική περίπτωση άσκησης κρατικής μέριμνας και αποστολής που αρχικά ασκείτο από τον Υπουργό (από 1914-1938) στη συνέχεια, η αρμοδιότητα αυτή μεταβιβάστηκε στο Νομάρχη(1938-2010) και με τον «Καλλικράτη» (2011) περιήλθε στο Δήμο σε αρμονία και με το άρθρο 102 του Συντάγματος.

41. Τέλος, την ανωτέρω αρμοδιότητα του Νομάρχη (πριν από την 1-1-2011) δέχεται παγίως και η νομολογία των Δικαστηρίων ΣτΕ και Εφετείων αφού, κατά την εκδίκαση υποθέσεων που αφορούσαν έκπτωση μελών του ΔΣ εργατικών (ή φιλανθρωπικών) σωματείων, η έκπτωση είχε επιβληθεί με απόφαση αυτού.

42. Ενδεικτικά αναφέρονται: α) η απόφαση 576/1964ΣτΕ, η οποία εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης κατά της με αριθμό 400/1962 απόφασης του Νομάρχη Αιτωλοακαρνανίας, με την οποία είχαν κηρυχθεί έκπτωτα μέλη του ΔΣ του εργατικού σωματείου, με επίκληση των διατάξεων των άρθρων 32 και 33 του ν. 218/1914 και του άρθρου 49 παρ. 3 του β.δ. 15/20 Μαΐου 1920 «περί επαγγελματικών σωματείων»,

β) η απόφαση 75/1965 ΣτΕ, η οποία εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης κατά της απόφασης του Νομάρχη Δωδεκανήσου, εκδοθείσα κατά τα άρθρα 32 και 33 του ν. 281/1914 και με την οποία κηρύχθηκε έκπτωτο το Δ.Σ του επαγγελματικού Σωματείου "Σύνδεσμος....»,

γ) η απόφαση 396/2007 του Εφετείου Λαρίσης με την οποία κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι εποπτική αρχή μπορεί να κηρύξει έκπτωτο το Δ.Σ σωματείου (όχι επαγγελματικού) και να διορίσει προσωρινή διοικητική επιτροπή για σύγκληση ΓΣ εκλογής Δ.Σ,

δ) η απόφαση 4645/1976 του Εφετείου Αθηνών, όπου το Δικαστήριο, αναλύοντας την έννοια της εποπτεύουσας αρχής, δέχτηκε ότι: «Η εποπτεύουσα επί των σωματείων αρχή προσδιορίζεται στο άρθρο 29 του ν. 281/1914 σε συνδυασμό με το άρθρο 14 παρ. 1 και 5 του α.ν. 1179/1938 και το άρθρο 25 παρ. 1α του β.δ. 864/1960 και από το άρθρο 82 ΑΚ παρ. 3.....

υπό του άρθρ. 1α του α.ν. 1179/1938 ορίζεται ... και εις την § 5 ότι ο Νομάρχης δύναται να κηρύσσει έκπτωτον το διοικητικόν συμβούλιον σωματείου και να ορίξη και εγκαθιστά προσωρινήν διοικητικήν ή διαχειριστικήν επιτροπήν, κατά τας υπό του νόμου προβλεπόμενας περιπτώσεις. Τέλος υπό του άρθρ. 25 § 10 του β.δ. 864/1960 ορίζεται ότι ο Νομάρχης δύναται να κηρύσσει έκπτωτον το διοικητικόν συμβούλιον σωματείου....»,

ε) η απόφαση 189/1961 του Εφετείου Πατρών, με την οποία έγινε δεκτό ότι «... ο Νομάρχης είναι η εποπτεύουσα αρχή των πάντων των εν τω νομώ σωματείων και ενώσεων αυτών,και ως εποπτεύουσα αρχή, νομιμοποιείται εις την υποβολήν της αιτήσεως διαλύσεως.....».

43. Εξάλλου και το ΝΣΚ, με την Γνωμοδότησή του με αριθμό 318/1994, έκανε δεκτά τα ακόλουθα: «Επίσης στο άρθρο 29 του ανωτέρω Νόμου περί Σωματείων που καταργήθηκε μεν με το ν.δ.795/1970, επαναφέρθηκε όμως σε ισχύ με το άρθρο 1 του ν.δ. 42/1974 ως ανωτέρα εποπτική αρχή, των μεν επαγγελματικών και αλληλοβοηθητικών σωματείων ορίζεται το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, των δε λοιπών, (μη επαγγελματικών ή αλληλοβοηθητικών σωματείων), ανωτέρα Εποπτική Αρχή είναι το Υπουργείο στην μέριμνα του οποίου υπάγεται ο κύριος σκοπός του σωματείου. Η ανώτερη όμως εποπτεία που κατά την ανωτέρω διάταξη ανήκει στον Υπουργό ο οποίος καθορίζεται από το σκοπό του Σωματείου, ανήκει πλέον κατά το άρθρο 1 παραγρ. 2 του ν.δ. 532/1970 αποκλειστικά στον οικείο Νομάρχη, πράγμα το οποίο είναι και το πιο συνηθισμένο, εφ' όσον με εκτελεστικό Διάταγμα δεν έχει διατηρηθεί αυτή στην αρμοδιότητα του εν λόγω Υπουργού ή εφ' όσον δεν υφίσταται ειδική διάταξη νόμου με την οποία ρητά ν' ανατίθεται αυτή σ' αυτόν...».

44. Απ' όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι από 1-1-2011, την προβλεπόμενη από το άρθρο 7 του ν.δ. 1111/1972 σε συνδυασμό με τα άρθρα 29, 32, 33 του ν. 281/1914, το άρθρο 14 του α.ν. 1179/1938, το άρθρο 25 του β.δ. 864/60 και το άρθρο 94 του ν. 3852/2010 εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων, ασκεί αποκλειστικά ο κατά τόπο αρμόδιος Δήμος αφού, με βάση τις ανωτέρω αναφερόμενες διατάξεις του ν. 3852/2010, παραχωρήθηκε σε αυτόν το σύνολο των σχετικών αρμοδιοτήτων που ανήκαν στον νομάρχη.

ΓΧ

✍

45. Επισημαίνεται ότι μετά και τη μεταβίβαση των ανωτέρω αναφερομένων αρμοδιοτήτων στους Δήμους, η μόνη αρμοδιότητα που διατηρεί ο υπουργός, είναι η προβλεπόμενη στο άρθρο 7 παρ 1 του ν.δ.1111/1972, παροχή γενικών κατευθυντήριων οδηγιών, προκειμένου να προσαρμόζεται η δράση του φιλανθρωπικού σωματείου προς το ευρύτερο κρατικό πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας και ο συντονισμός της λειτουργίας του.

46. Συνεπώς, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 32 του ν. 281/1914 που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 12 του Εισ.Ν.ΑΚ (α.ν. 2783/1941), Εποπτεύουσα Αρχή, που είναι και αποκλειστικά αρμόδια για την κήρυξη έκπτωτου του ΔΣ φιλανθρωπικού σωματείου, κατά το άρθρο 33 του ν. 281/1914 είναι, από 1-1-2011 (έναρξη ισχύος του ν. 3852/2010) ο κατά τόπο αρμόδιος Δήμος, και στην προκειμένη περίπτωση, για την έκπτωση του Δ.Σ. της «Ελεήμονος Εταιρείας Αθηνών», ο Δήμος Αθηναίων.

Απάντηση

Με βάση τα προεκτεθέντα, στο τεθέν ερώτημα το ΣΤ΄ Τμήμα του ΝΣΚ γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

47. Αρμόδια αρχή, η οποία μπορεί να κηρύξει έκπτωτο κατ' άρθρο 33 του ν. 281/1914 το Δ.Σ. της «Ελεήμονος Εταιρείας Αθηνών» όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 32 του νόμου 281/1914 που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 12 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (α.ν. 2783/1941) είναι από 1-1-2011 (έναρξη ισχύος του ν. 3852/2010) ο κατά τόπο αρμόδιος Δήμος, και στην προκειμένη περίπτωση, ο Δήμος Αθηναίων.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 31 /12/2016

Ο Πρόεδρος του Στ' Τμήματος

Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.