

Μετ. Δ.Σ. ΚΕΔΚΕ

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.
ΑΡ. ΠΡΩΤ. 3335
ΗΜΕΡ. 10/08/2005

Αθήνα 10 Αυγούστου 2005

Αρ. Πρωτ.: οικ. 2218

ΠΡΟΣ: ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΔΗΜΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
ΕΛΛΑΔΟΣ

Αγαπτιέ κ. Πρόεδρε

Επi της 104/10 Μαΐου 2005 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου σας, η οποία στηρίχτηκε στις γνωμοδοτήσεις των κ.κ. Παπαδημητρίου, Παπακωνσταντίνου, Χλέπα και Ζυγούρη, σχετικά με τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες, επισυνάπτω σχετικό, αντίστοιχο σημείωμα με τη νομική άποψή μας.

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΑΘ. ΝΑΚΟΣ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Αθήνα, 4 Αυγούστου 2005

Σε απάντηση των γνωμοδοτήσεων που μας διαβιβάστηκαν από την ΚΕΔΚΕ και ειδικότερα της κοινής γνωμοδότησης του Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Γ. Παπαδημητρίου και του Δικηγόρου κ. Αλ. Παπακωνσταντίνου, του πρόχειρου σχεδίου γνωμοδότησης, το οποίο κατά δήλωση της ΚΕΔΚΕ έγινε από τον Αναπλ. Καθηγητή κ. Ν. Χλέπα (το κείμενο που μας διαβιβάστηκε είναι ανυπόγραφο), καθώς και της γνωμοδότησης του Νομικού Συμβούλου της ΚΕΔΚΕ κ. Π. Ζύγουρη και εφόσον η ΚΕΔΚΕ επέλεξε να θέσει το ζήτημα όχι σε πολιτική αλλά σε νομική βάση, σας ενημερώνουμε ότι η νομική θέση του Υπουργείου μας αναφορικά με το ζήτημα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση υπό την προϋπόθεση της μεταφοράς και των αντίστοιχων πόρων σε αυτή, κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ., είναι η ακόλουθη:

Ι. 1. Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος «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». Η παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος

ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

2. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντ. διασφαλίζει στους ΟΤΑ τους πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Ειδικότερη μορφή της υποχρέωσης αυτής του Κράτους αποτελεί η μέριμνά του, ώστε για κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά του όργανα προς την τοπική αυτοδιοίκηση να μεταβιβάζονται σε αυτήν και οι αντίστοιχοι πόροι. Αυτό σημαίνει ότι από την ανωτέρω ειδικότερη υποχρέωση συµμεταβίβασης πόρων δεν καλύπτονται δύο περιπτώσεις ανάληψης αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση: α) Όταν η τοπική αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει να ασκήσει υφιστάμενη αρμοδιότητα που δεν εµπίπτει στην αποστολή του Κράτους, αλλά συνιστά διοίκηση τοπικής υπόθεσης κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ., για την οποία έχει τεκµήριο αρμοδιότητας. Και β) Όταν δεν πρόκειται για «μεταβίβαση υφιστάμενης αρμοδιότητας», αλλά για πρωτογενώς απονεµόµενη αρμοδιότητα, η οποία επίσης ανήκει στις τοπικές υποθέσεις του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ.

Όταν συντρέχει μία από τις δύο προαναφερόµενες περιπτώσεις το Κράτος δεν υποχρεούται να μεταφέρει στην τοπική αυτοδιοίκηση τους αντίστοιχους πόρους, με την έννοια της αυτοτελούς κοστολόγησης κάθε νέας αρμοδιότητας, αλλά, στο πλαίσιο της γενικής υποχρέωσης εξασφάλισης της οικονοµικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο εδ. α' της παρ. 5 του άρθρου 102 Συντ., μεριµνά για την ύπαρξη επαρκών πόρων, ώστε να µπορούν αυτοί να ανταποκρίνονται στην αποστολή τους.

II. Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΚΕ, υιοθέτησε τις γνωμοδοτήσεις του Καθηγητή του Πανεπιστηµίου Αθηνών κ. Γ. Παπαδημητρίου και του Δικηγόρου κ. Απ. Παπακωνσταντίνου, του Αναπληρωτή Καθηγητή κ. Ν. Χλέπα και του Νοµικού Συμβούλου της ΚΕΔΚΕ κ. Π. Ζυγούρη, οι οποίες καταλήγουν, μεταξύ άλλων, στα ακόλουθα συµπεράσµατα: Οι αρμοδιότητες για τους σχολικούς φύλακες, για το πρόγραµµα «Βοήθεια στο Σπίτι», για τους τέως κρατικούς παιδικούς σταθµούς, για

τα άτομα με ειδικές ανάγκες (Α.Μ.Ε.Α.), για τη Δημοτική Αστυνομία καθώς και για τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) μεταβιβάστηκαν κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ.5 Συντ. εξ ολοκλήρου ή, κατά περίπτωση, σε μεγάλο μέρος τους από την Κρατική Διοίκηση στους ΟΤΑ. Συνεπώς και προκειμένου να συντελεσθεί η μεταβίβασή τους «κατά τρόπο συνταγματικά θεμιτό, πρέπει να συνοδεύεται με μεταφορά προς τους ΟΤΑ των αντίστοιχων και αναγκαίων πόρων».

III. Επί των ανωτέρω και για κάθε μια από τις μνημονευόμενες αρμοδιότητες πρέπει να σημειωθούν τα εξής:

A. Σχολικοί φύλακες

1. Όπως είναι γνωστό, με το άρθρο 5 του ν.1894/1990 «Για την Ακαδημία Αθηνών και άλλες εκπαιδευτικές διατάξεις» (ΦΕΚ 110 Α') τα σχολικά κτίρια όλων των δημοσίων σχολείων της Χώρας, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μεταβιβάζονται, μαζί με τα οικόπεδά τους, κατά κυριότητα στους οικείους ΟΤΑ. Σύμφωνα δε με το άρθρο 24 παρ. 1 περ. ι ΔΚΚ στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Συνεπώς, η φύλαξη των σχολικών κτιρίων αποτελεί σαφώς τοπική υπόθεση, ως φύλαξη περιουσίας των ΟΤΑ.

2. Στο πλαίσιο των ανωτέρω ρυθμίσεων συνήφθη μεταξύ των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Δημόσιας Τάξης, της ΚΕΔΚΕ, του ΟΑΕΔ και της Ε.Ε.Τ.Α.Α. η από 9.12.1999 **προγραμματική σύμβαση**, με στόχο, αφενός να πραγματοποιηθεί ένα πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και απασχόλησης **ανέργων στη φύλαξη των σχολικών κτιρίων** σε περιοχές και ομάδες που πλήττονται **ιδιαίτερα από την ανεργία** και, αφετέρου να διερευνηθούν οι όροι και οι **προϋποθέσεις** ενδεχόμενης εισαγωγής και υιοθέτησης από τους ΟΤΑ ενός νέου θεσμού για τη συνεχή φύλαξη σχολικών κτιρίων και τη γενικότερη προστασία αυτών. Όπως προβλέπεται στη σύμβαση αυτή, το εν λόγω πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας θα είχε διάρκεια 30 ημερολογιακών μηνών και θα χρηματοδοτείτο από το Δημόσιο και τον ΟΑΕΔ. Στο πρόγραμμα εντάχθηκαν πιλοτικά 145 Δήμοι.

3. Ως προς το πρώτο σκέλος, της χρηματοδότησης δηλαδή του προγράμματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας από άνεργους, επισημαίνουμε ότι, μετά την πάροδο των 30 ημερολογιακών μηνών αρχικής διάρκειάς του, ακολούθησαν διαδοχικές

παρατάσεις του, μετά τη λήξη των οποίων, αποσβέννυται και η υποχρέωση του Δημοσίου για χρηματοδότησή του.

4. Ως προς το δεύτερο σκέλος, της διερεύνησης δηλαδή των όρων και προϋποθέσεων για την ενδεχόμενη εισαγωγή ενός νέου θεσμού για τη συνεχή φύλαξη των σχολικών κτιρίων, επισημαίνονται τα εξής: Επειδή, προφανώς, από τη μελέτη που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της από 9.12.1999 προγραμματικής σύμβασης, αλλά και από το αποτέλεσμα της 30μηνιας εφαρμογής του σχετικού προγράμματος, διαπιστώθηκε στην πράξη η χρησιμότητα του νέου αυτού θεσμού και η δυνατότητα εισαγωγής του στους ΟΤΑ, εκδόθηκε από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. η υπ' αριθμ. 8084/20.2.003 εγκύκλιος. Με την εγκύκλιο αυτή γνωστοποιήθηκε στους ΟΤΑ ότι, εφόσον το επιθυμούν, μπορούν να προβούν σε τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας τους με σύσταση του κλάδου «ΔΕ Επόπτες – Φύλακες Σχολικών Κτιρίων». Η εγκύκλιος αυτή είχε την έννοια της υπόδειξης στους Δήμους της νομικής οδού για την ένταξη των σχολικών φυλάκων στις υπηρεσίες τους, εφόσον το επιθυμούσαν, εφόσον δηλαδή θεωρούσαν ότι ο νέος θεσμός εξυπηρετεί „υπαρκτές ανάγκες τους και προφανώς, εφόσον είχαν την οικονομική δυνατότητα υποστήριξής του. Γι' αυτό και η γνωστοποίηση αυτή απευθυνόταν όχι μόνο στους 145 Δήμους που είχαν ήδη ενταχθεί στο πρόγραμμα, αλλά και στους υπόλοιπους. Έτσι, ορισμένοι Δήμοι, κρίνοντας ότι η εισαγωγή του θεσμού των σχολικών φυλάκων τους εξυπηρετεί, προχώρησαν, μετά τη λήξη του σχετικού χρηματοδοτούμενου προγράμματος, σε τροποποίηση τους Οργανισμού τους, συστήνοντας τον αντίστοιχο κλάδο για την επί 24ώρου βάσεως και για 7 ημέρες την εβδομάδα φύλαξη των σχολικών συγκροτημάτων ιδιοκτησίας τους. Δεν έγινε, συνεπώς, καμία απονομή της σχετικής αρμοδιότητας στους ΟΤΑ με νόμο ή έστω με κανονιστική πράξη, αλλά οι ΟΤΑ **ενήργησαν στο πλαίσιο της διοικητικής τους αυτοτέλειας.**

5. Η φύλαξη των σχολικών κτιρίων αποτελεί αναμφισβήτητα αποκλειστικά τοπική υπόθεση ως φύλαξη δημοτικής περιουσίας, αφού, κατά τα ανωτέρω (υπό 1), σε περίπτωση πρόκλησης ζημιών, η ευθύνη της αποκατάστασης βαρύνει μόνο τους ίδιους. Είναι δε αυτονόητο ότι η καθιέρωση του θεσμού των σχολικών φυλάκων ουδεμία σχέση έχει με την υποχρέωση του Κράτους για παροχή δωρεάν εκπαίδευσης σύμφωνα με το άρθρο 16 Συντ., δεδομένου ότι αναφέρεται αποκλειστικά στο τεχνικής φύσεως γεγονός της φύλαξης των σχολικών κτιρίων, της φύλαξης δηλαδή της περιουσίας των ΟΤΑ και όχι στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της

πρόσβασης όλων στη δωρεάν παιδεία, το οποίο, άλλωστε, ανήκει στο σκληρό πυρήνα των κρατικών αρμοδιοτήτων.

Ουδεμία σχέση έχει επίσης ο θεσμός των σχολικών φυλάκων με την υποχρέωση του Κράτους για αστυνόμευση και προστασία των αγαθών της ασφάλειας των προσώπων και της περιουσίας των ιδιωτών, του Δημοσίου και των άλλων ν.π.δ.δ., η οποία ασκείται μέσω των Αστυνομικών Διευθύνσεων του και ανήκει επίσης στις κρατικές αρμοδιότητες. Και αυτό διότι η γενική αρμοδιότητα της αστυνόμευσης ουδόλως υποκαθίσταται από την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας από τους Δήμους, οι οποίοι, σε κάθε περίπτωση δικαιούνται να επαγρυπνούν με πρόσθετα ίδια μέσα, πέρα από αυτά που παρέχει το Κράτος, για την προάσπιση της περιουσίας τους, επιλέγοντας και τη μορφή της προάσπισης αυτής.

Αλλωστε, η προγραμματική σύμβαση εκπόνησης προγράμματος για ανέργους που διαρκεί για ορισμένο χρονικό διάστημα δεν αποτελεί ικανή νομική βάση για τη θεμελίωση μεταβίβασης αρμοδιότητας στους ΟΤΑ. Η μεταβίβαση προϋποθέτει ήδη υπάρχουσα αρμοδιότητα με διαφορετικό φορέα, προϋπόθεση που δεν συντρέχει εν προκειμένω, λόγω του ότι, στην περίπτωση των σχολικών φυλάκων, έχουμε να κάνουμε με νέα αρμοδιότητα που γεννάται εξ αρχής με φορείς τους ίδιους τους ΟΤΑ. Γιατί θα ήταν καταχρηστικό εκ μέρους των ΟΤΑ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα της απασχόλησης ανέργων ως σχολικών φυλάκων να επικαλούνται μία εξ ορισμού περιορισμένης χρονικής διάρκειας προγραμματική σύμβαση, για να θεμελιώσουν εις το διηνεκές δικαίωμα χρηματοδότησης της απασχόλησης σχολικών φυλάκων, εφόσον επιλέξουν να τη μετατρέψουν σε πάγια αρμοδιότητά τους, στο πλαίσιο της διοικητικής αυτοτέλειας, την οποία απολαμβάνουν.

6. **Συμπέρασμα:** Ο θεσμός των σχολικών φυλάκων ανταποκρίνεται σε μία νέα ανάγκη της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία επέλεξε την εισαγωγή του, ασκώντας την αρμοδιότητα που της αναγνωρίζει το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος επί των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, με σκοπό τη διαφύλαξη ακινήτων περιουσιακών στοιχείων, που της ανήκουν κατά κυριότητα (βλ. παραπάνω άρθρο 5 ν.1894/1990) συστήθηκε στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ που το επιθυμούσαν ο κλάδος των «ΔΕ Εποπτών-Φυλάκων Σχολικών Κτιρίων». Συνεπώς, είναι προφανές ότι εν προκειμένω δεν έχουμε να κάνουμε με μεταβίβαση αρμοδιότητας από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς τους ΟΤΑ κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ., αλλά με αρμοδιότητα αποκλειστικά τοπικού

χαρακτήρα, η οποία εξ' υπαρχής ασκήθηκε από τους ΟΤΑ στο πλαίσιο της αυτοτέλειάς τους και για την οποία δεν μπορεί να απαιτηθεί ειδική επιχορήγησή τους.

Β. Κοινωνικές δομές: Πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι" - Μέριμνα για τα ΑΜΕΑ

1. Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» εισήχθη με την υπ' αριθμ. Π4β/5814/1997 κοινή απόφαση των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και Υγείας και Πρόνοιας με αρχική διάρκεια 5 έτη. Σκοπός του προγράμματος αυτού, το οποίο περιλαμβάνει δύο φάσεις, είναι η κάλυψη των βασικών αναγκών κοινωνικής φροντίδας για την αξιοπρεπή και αυτόνομη διαβίωση των ηλικιωμένων, με προτεραιότητα στα μη αυτοεξυπηρετούμενα, τα μοναχικά άτομα καθώς και όσα άτομα δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους διαβίωσης. Οι υπηρεσίες που παρέχονται αφορούν τόσο την καταγραφή των αναγκών των ηλικιωμένων και την εκπαίδευση εθελοντών όσο και την ιατρική παρακολούθησή, τη νοσηλευτική αλλά και κάθε είδους βοηθητική φροντίδα (π.χ. ατομική καθαριότητα, κάλυψη καθημερινών αναγκών διαβίωσης κλπ.) των ηλικιωμένων ατόμων, κυρίως στο σπίτι τους ή και αλλού. Ως εκ τούτου οι ειδικότητες που απασχολούνται στο πρόγραμμα είναι κυρίως αυτή του κοινωνικού λειτουργού, του οικογενειακού βοηθού και του νοσηλευτή. Για την υλοποίηση του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» προβλέφθηκε η σύναψη προγραμματικής σύμβασης μεταξύ των Υπουργείων Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Υγείας και Πρόνοιας, της ΚΕΔΚΕ, των Δημάρχων, των Προέδρων ΚΑΠΗ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων που συμμετέχουν.

Στο πλαίσιο της παραπάνω ΚΥΑ το ΥΠΕΣΔΔΑ χρηματοδότησε κατά τα έτη 1998-2002 από τους ΚΑΠ 51 δικαιούχους ΟΤΑ που εφάρμοσαν το πρόγραμμα (Α' Φάση). Επίσης, κατόπιν μεταφοράς σχετικών πιστώσεων από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Υγείας στον προϋπολογισμό του ΥΠΕΣΔΔΑ, χρηματοδοτήθηκαν και άλλοι 51 ΟΤΑ που εντάχθηκαν στη Β' Φάση του εν λόγω προγράμματος.

2. Στη συνέχεια εκδόθηκε ο ν. 3106/2003 «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 30 Α'), στο άρθρο 13 του οποίου προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

α) Το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας εγκρίνει, συντονίζει και εποπτεύει τα προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι».

- β) Προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» μπορούν να υποβάλλουν για έγκριση στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας: αα) Υπηρεσίες Υπουργείων και Περιφερειών, ββ) Ν.π.δ.δ., γγ) Ν.π.ι.δ, ειδικώς πιστοποιημένα σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 2646/1998, δδ) ΟΤΑ α' και β' βαθμού και οι επιχειρήσεις τους και εε) Η Εκκλησία, οι οργανωτικές υποδιαιρέσεις και φορείς της.
- γ) Προϋπόθεση έγκρισης προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» αποτελεί η διάθεση των απαιτούμενων οικονομικών πόρων από τον φορέα υλοποίησης. Επικουρικά μόνο επιτρέπεται να ενισχύονται τα προγράμματα από κρατικούς ή άλλους φορείς.
- δ) Τα υφιστάμενα προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» - όπως το ανωτέρω - εξακολουθούν να εφαρμόζονται μέχρι τη λήξη τους με τις ισχύουσες μέχρι τη δημοσίευση του ν. 3106/2003 διατάξεις.
3. Με το άρθρο 13 του ν. 3146/2003 «Οργάνωση και άσκηση εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 125 Α') προβλέφθηκε ότι «κατ' εξαίρεση του άρθρου 13 του ν. 3106/2003 παρατείνεται η εφαρμογή του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» από τη λήξη του για δύο χρόνια (2003-2004) σε όσους Δήμους εφαρμόζεται. Το προσωπικό που απασχολήθηκε στο ανωτέρω πρόγραμμα συνεχίζει να προσφέρει τις υπηρεσίες του για δύο ακόμη χρόνια, ενώ οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. Π1γ/Γ.Π.οικ 62329/27-6-2003 ΚΥΑ των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Υγείας και Πρόνοιας.
4. Με τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 3329/2005 «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 81 Α') παρατάθηκε εκ νέου η διάρκεια του εν λόγω προγράμματος για δύο ακόμη έτη (2005-2006) σε όσους Δήμους εφαρμόζεται, ενώ με νεότερη ΚΥΑ, καθορίστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις του προγράμματος.
5. Θα πρέπει επίσης να διευκρινισθεί ότι, πέρα από το προαναφερθέν πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», που συγχρηματοδοτείται από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει παραταθεί έως το 2006, υπάρχουν και άλλα προγράμματα με το ίδιο ή παρεμφερή ονόματα (π.χ. «Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων»), τα οποία, είτε υλοποιούνται από άλλα Υπουργεία με χρηματοδότηση από το Γ' ΚΠΣ στο πλαίσιο του άρθρου 44 του ν. 2972/2001, είτε εγκρίθηκαν από το Υπουργείο Υγείας

και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σύμφωνα με το άρθρο 13 του ν. 3106/2003, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου ΟΤΑ.

6. Λόγω της επιτυχίας του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι», το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. εξέδωσε την υπ' αριθμ. 8084/20.2.003 εγκύκλιο, με την οποία γνωστοποιήθηκε στους ΟΤΑ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα, αλλά και σε αυτούς που δεν είχαν ακόμη ενταχθεί, ότι, εφόσον το επιθυμούν, μπορούν να προβούν σε τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας τους, ώστε να οργανώσουν υπηρεσίες κοινωνικής εξυπηρέτησης και αναβάθμισης κοινωνικών ομάδων, συστήνοντας τις αναγκαίες θέσεις προσωπικού. Η εγκύκλιος αυτή είχε την έννοια της υπόδειξης στους Δήμους της νομικής οδού για την ένταξη των ειδικοτήτων που απασχολούνταν στα κοινωνικά αυτά προγράμματα, μεταξύ των οποίων και το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», εφόσον το επιθυμούσαν, εφόσον δηλαδή θεωρούσαν ότι ο νέος θεσμός εξυπηρετεί υπαρκτές ανάγκες τους και προφανώς, εφόσον είχαν την οικονομική δυνατότητα υποστήριξής του στο μέλλον.

Οι ΟΤΑ, οι οποίοι, στο πλαίσιο του άρθρου 13 του ν. 3106/2003, υπέβαλαν για έγκριση στο (τότε) Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι», ενήργησαν με δική τους πρωτοβουλία και χωρίς να έχουν ουδεμία υποχρέωση προς τούτο. **Ανάλαβαν μάλιστα ρητώς και την υποχρέωση να διαθέσουν, ως φορέας υλοποίησης, τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους, ενώ η όποια κρατική ενίσχυση είχε εξαρχής επικουρικό χαρακτήρα.** Η διατύπωση, άλλωστε, του άρθρου 13 του ν. 3106/2003 δεν αφήνει κανένα περιθώριο παρερμηνείας. Με τον τρόπο αυτό, απέκτησαν μία αρμοδιότητα, η οποία δεν τους μεταβιβάστηκε από το Κράτος, αλλά αποκτήθηκε για πρώτη φορά υπέρ των ΟΤΑ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα και επέλεξαν, λόγω της επιτυχίας του, να το επεκτείνουν και να το συνεχίσουν και μετά τη λήξη του χρηματοδοτούμενου από το κράτος Προγράμματος. Το ίδιο ισχύει και για μία σειρά από παρεμφερή προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα που χρηματοδοτούνταν από άλλα Υπουργεία ή από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στο πλαίσιο του Γ' Κ.Π.Σ. και εφαρμόζονται για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

7. Θα ήταν, άλλωστε, καταχρηστικό εκ μέρους των ΟΤΑ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα να επικαλούνται ένα εξ ορισμού περιορισμένης χρονικής διάρκειας πρόγραμμα, για να θεμελιώσουν εις το διηνεκές δικαίωμα χρηματοδότησης της απασχόλησης νοσηλευτών, κοινωνικών λειτουργών κλπ., εφόσον επιλέξουν να τη μετατρέψουν σε πάγια αρμοδιότητά τους, όπως είχαν,

άλλωστε, δικαίωμα να πράξουν στο πλαίσιο της διοικητικής αυτοτέλειας που απολαμβάνουν.

Η δε επιλογή από τους ΟΤΑ της σύστασης υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και ιδίως υπηρεσιών μέριμνας για τα ηλικιωμένα άτομα κατά το πρότυπο του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» δεν θα πρέπει να συγχέεται με την υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά ειδικά για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, όπως είναι οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες και οι πάσχοντες από ανίατες ασθένειες στο πλαίσιο του άρθρου 21 Συντ. Είναι προφανές ότι η ανωτέρω υποχρέωση του Κράτους ουδόλως υποκαθίσταται από την εφαρμογή ενός περιορισμένης χρονικής διάρκειας και συγκεκριμένου σκοπού κοινωνικού προγράμματος, το οποίο ξεκίνησε πιλοτικά στο Δήμο Περιστερίου και εφαρμόσθηκε πιλοτικά σε 102 Δήμους.

8. *Συμπέρασμα:* Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», το οποίο αρχικά συγχρηματοδοτήθηκε από τα Υπουργεία ΕΣ.Δ.Δ.Α. και (τότε) Υγείας και Πρόνοιας και λήγει το 2006 δεν παρέχει νομικό έρεισμα για θεμελίωση μεταβίβασης αρμοδιότητας από την Κεντρική Διοίκηση ή τα περιφερειακά όργανα του Κράτους προς τους ΟΤΑ κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ. Το ίδιο συμβαίνει και με μία σειρά από ανάλογα προγράμματα που απευθύνονται σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, όπως είναι τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Πρόκειται στην ουσία για αρμοδιότητες αποκλειστικά τοπικού χαρακτήρα, οι οποίες εξ υπαρχής ασκήθηκαν από τους ΟΤΑ, στο πλαίσιο της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοτέλειάς τους και για την άσκηση των οποίων δεν μπορεί να απαιτηθεί ειδική επιχορήγησή τους. Την αδυναμία αυτή αναγνωρίζουν, άλλωστε, και οι γνωμοδοτούντες (βλ. Γνωμοδότηση του Καθηγητή κ. Γ. Παπαδημητρίου και του Δικηγόρου κ. Απ. Παπακωνσταντίνου, σελ. 13), σύμφωνα με τους οποίους «Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι σε περίπτωση που ορισμένες από τις αρμοδιότητες αυτές έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ στο πλαίσιο του ανωτέρω προγράμματος με ενθάρρυνση της Πολιτείας και κατόπιν πρότασης των ιδίων των Ο.Τ.Α. για τη συμμετοχή τους σε αυτό και την ανάληψη κοινοτικής επιχορήγησης, τότε πρόκειται για εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 13 του ν. 3106/2003, σύμφωνα με την οποία "Προγράμματα 'Βοήθεια στο Σπίτι' μπορούν να υποβάλλουν για έγκριση στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας οι Ο.Τ.Α.", δεν είναι

βέβαιο αν συντρέχει υποχρέωση μεταφοράς αντίστοιχων πόρων, αφού πρόκειται για συμβατικές δεσμεύσεις»¹.

Γ. Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί

1. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 12 του ν. 2880/2001 «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 9 Α'), το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 26 του π.δ. 410/1995 και σε συνδυασμό με το άρθρο 8 παρ. 7 επ. του ν. 3106/2003 «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 30 Α'), όλοι οι κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί υπήχθησαν στην εποπτεία των Δήμων και των Κοινοτήτων, στη διοικητική περιφέρεια των οποίων λειτουργούσαν. Όσοι από τους παραπάνω σταθμούς δεν λειτουργούσαν κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 2880/2001 και δεν είχαν προσωπικό στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας τους καταργήθηκαν. Οι κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί αποτελούν πλέον δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 203 του π.δ. 410/1995, το δε προσωπικό τους διέπεται από τις διατάξεις του ν. 1188/1981).

Η δε παρ. 6 του άρθρου 12 του ν. 2880/2001 ορίζει ότι «Από τις πιστώσεις του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καλύπτονται στο εξής και οι δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης των δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, καθώς και οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού τους. Οι εν λόγω πιστώσεις ενισχύονται με τα ποσά που έχουν προβλεφθεί στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και στους προϋπολογισμούς των Περιφερειών για δαπάνες μισθοδοσίας προσωπικού, λειτουργίας και συντήρησης των κρατικών παιδικών βρεφονηπιακών σταθμών και εκείνων που έχουν ήδη μεταφερθεί στους Δήμους και στις Κοινότητες, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 42 του ν. 2218/1994 και του άρθρου 9 του ν. 2503/1997.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που λαμβάνεται μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ, οι ανωτέρω πιστώσεις κατανέμονται για την κατ' έτος υποχρεωτική επιχορήγηση των δήμων και

¹ Το επιχείρημα αυτό και η συνακόλουθη μη εφαρμογή της παρ. 5 του άρθρου 102 Συντ. ισχύει πάντως, για την ταυτότητα του νομικού λόγου και στην περίπτωση των σχολικών φυλάκων, αλλά και των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

κοινοτήτων, στην εποπτεία των οποίων υπήχθησαν οι πρώην κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί».

2. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι στην περίπτωση των κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών πρόκειται για μεταβίβαση κρατικής αρμοδιότητας στους ΟΤΑ κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ., η οποία, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, συνοδεύθηκε από μεταφορά αντίστοιχων πόρων στους ΟΤΑ, στο πλαίσιο της υποχρέωσης χρηματοδότησης που προβλέφθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 12 του ν. 2880/2001.

Δ. Δημοτική Αστυνομία

1. α. Με την παρ. 2 του άρθρου 24 του π.δ. 410/1995, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 8 του άρθρου 11 του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α'), ορίζεται ότι για την άσκηση μιας σειράς από αρμοδιότητες που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο του ίδιου άρθρου και εμπίπτουν στην ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού ο Δήμος προβλέπει στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τη συγκρότηση ειδικής υπηρεσίας με την ονομασία «Δημοτική Αστυνομία».

β. Με το άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 2819/2000 "Ίδρυση Εταιρείας Ολυμπιακό Χωριό 2004 Α.Ε.", προστασία Ολυμπιακών Συμβόλων και Σημάτων και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ 84 Α'), το οποίο τροποποίησε τις επόμενες παραγράφους του προαναφερθέντος άρθρου 24 του π.δ. 410/1995, παρέχεται εξουσιοδότηση για έκδοση προεδρικού διατάγματος, μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ σχετικά με τις αρμοδιότητες των οργάνων της Δημοτικής Αστυνομίας.

γ. Έτσι εκδόθηκε το π.δ. 23/2002 "Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας" (ΦΕΚ 19 Α'), το άρθρο 2 του οποίου εξειδικεύει τις αρμοδιότητες του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 24 του π.δ. 410/1995 (στις περισσότερες μάλιστα από τις απονεμόμενες αρμοδιότητες υπάρχει ρητή παραπομπή στο άρθρο 24 του π.δ. 410/1995, αλλά και σε άλλα άρθρα του, όπως το άρθρο 18 ή το άρθρο 37).

δ. Ακολούθησε η ψήφιση της διάταξης της παρ. 12 του άρθρου 35 του ν. 3274/2004 (ΦΕΚ 195 Α'), με την οποία περιορίζονται οι αρμοδιότητες που ασκεί η Δημοτική Αστυνομία με βάση το άρθρο 2 του π.δ. 23/2002. Οι αρμοδιότητες που της

αφαιρούνται ασκούνται από την Ελληνική Αστυνομία, έως την έκδοση απόφασης του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας για εκ νέου απόδοσή τους στους ΟΤΑ, ύστερα από πρόταση του οικείου δημοτικού συμβουλίου και γνώμη του Αστυνομικού Διευθυντή του Νομού. Για δε την εγκύκλιο με αρ. πρωτ. 8084/20.2.2003 του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ισχύουν όσα αναφέρθηκαν παραπάνω (υπό II Α 4 και Β 5).

2. Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι στον θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας αναγνωρίστηκαν εξ αρχής αρμοδιότητες αυστηρά τοπικού χαρακτήρα, όπως προκύπτει από τη ρητή παραπομπή και τη σύνδεση αυτών με το άρθρο 24 του π.δ. 410/1995, το οποίο απαριθμεί (ενδεικτικά) τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Δεν μπορεί, συνεπώς, να γίνει λόγος για μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται μάλιστα και από το γεγονός ότι **στο σημείο 3 του προοιμίου του π.δ. 23/2002 αναφέρεται ότι από τις διατάξεις του δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, εννοώντας προφανώς ότι οι δαπάνες που αφορούν τον θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας βαρύνουν αποκλειστικά τους προϋπολογισμούς των οικείων ΟΤΑ.** Το γεγονός δε ότι, ελλείψει της ειδικής αυτής υπηρεσίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων, ορισμένες από τις σημερινές αρμοδιότητές της ασκούνταν στο παρελθόν από την ΕΛ.ΑΣ, ουδόλως σημαίνει ότι υφίσταται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Κράτος προς τους ΟΤΑ κατ' άρθρο 102 παρ.5 του Συντ., διότι, όπως προαναφέρθηκε, επρόκειτο για διοίκηση τοπικών υποθέσεων.

Ε. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)

1. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 31 του ν. 3013/2002 (ΦΕΚ 102 Α') στις Περιφέρειες, τις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τους Δήμους και τις Κοινότητες συνιστώνται Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, με αποστολή την παροχή διοικητικών πληροφοριών και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ο τρόπος της οργανικής ένταξης των ΚΕΠ στις Περιφέρειες, αλλά και στην τοπική αυτοδιοίκηση.

2. Η υπαγωγή των ΚΕΠ στο οργανωτικό σχήμα του εκάστοτε ΟΤΑ, σε καμία περίπτωση δεν συνεπάγεται τη μετατροπή τους σε φορείς παροχής υπηρεσιών τοπικής αρμοδιότητας ή τοπικού χαρακτήρα. Τα ΚΕΠ, εκ της

αποστολής τους, είναι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους και ασκούν αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης και των οργάνων της. Αλλά και αντίστροφα οι ΟΤΑ δεν αποκτούν σχεδόν καμία νέα αρμοδιότητα με την αφορμή της παραπάνω ένταξης. Η όποια επιβάρυνσή τους περιορίζεται σε μία γενική εποπτεία των ΚΕΠ, στο μέτρο που αυτά οργανικά είναι ενταγμένα στους ΟΤΑ.

3. Περαιτέρω η οικονομική επιβάρυνση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από τη λειτουργία των ΚΕΠ είναι μάλλον αμελητέα. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι στους 24 πρώτους μήνες πιλοτικής λειτουργίας των ΚΕΠ η αποπληρωμή των συμβάσεων έργου του προσωπικού τους γίνεται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων στο πλαίσιο του Υποέργου 7 «Παραγωγική λειτουργία των ΚΕΠ» του έργου «Αριάδνη» που χρηματοδοτείται από την Κοινωνία της Πληροφορίας. Μετά τη συμπλήρωση του 24μήνου οι συμβάσεις του προσωπικού των ΚΕΠ θα αποπληρώνονται από τον τακτικό προϋπολογισμό ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Με τον ίδιο τρόπο καλύφθηκαν και θα συνεχίσουν να καλύπτονται οι δαπάνες που αφορούν την υλικοτεχνική υποδομή των ΚΕΠ, την καταβολή μισθωμάτων και τη διαμόρφωση των χώρων στους οποίους στεγάζονται, την προμήθεια εξοπλισμού κλπ.

Συνεπώς, δεν έχουμε να κάνουμε εν προκειμένω με περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιότητας από το Κράτος προς τους ΟΤΑ κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ., οπότε δεν δικαιολογείται ειδική επιχορήγηση των ΟΤΑ με το επιχείρημα της ίδρυσης και λειτουργίας ΚΕΠ.

IV. Συμπέρασμα

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ. έχουμε μόνο στην περίπτωση των πρώην κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών. Οι πρόσθετοι πόροι που αντιστοιχούν στην αρμοδιότητα αυτή αποδίδονται ήδη στους ΟΤΑ στο πλαίσιο της παρ. 6 του άρθρου 12 του ν. 2880/2001. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις (των σχολικών φυλάκων, του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι», των προγραμμάτων για τα ΑΜΕΑ και για άλλες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και της Δημοτικής Αστυνομίας) πρόκειται για άσκηση τοπικών αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ στο πλαίσιο της διοικητικής αυτοτέλειας που τους επιφυλάσσει το Σύνταγμα, οι οποίες καλύπτονται από τη γενική υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για τη διασφάλιση στους ΟΤΑ επαρκών πόρων, ώστε να μπορούν να ανταποκρίνονται στην αποστολή τους. Τέλος, όσον αφορά τα

ΚΕΠ, δεν υπάρχει, σύμφωνα με τα παραπάνω, καμία μεταβίβαση αρμοδιότητας στους ΟΤΑ.