

Απόφαση ΣτΕ 1089/2022

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 16 Δεκεμβρίου 2021, με την εξής σύνθεση: Γεώργιος Τσιμέκας, Αντιπρόεδρος, Προεδρεύων, ελλείποντος Προέδρου του Τμήματος, Αικατερίνη Ρωξάνα, Ελένη Γεωργούτσου, Σύμβουλοι, Βασίλειος Γκέρτσος, Ελένη Κουλεντιανού, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Νικόλαος Βασιλόπουλος.

Για να δικάσει την από 20 Φεβρουαρίου 2018 αίτηση:

του Δήμου ... Αττικής, ο οποίος παρέστη με την δικηγόρο Άννα Γαβαλά (Α.Μ.), που την διόρισε με πληρεξούσιο και απόφαση της οικονομικής επιτροπής του Δήμου,

κατά του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με την Βασιλική Παπαλόη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και η οποία κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς της.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών Δήμος επιδιώκει να ακυρωθεί η από (θέμα 3ο) απόφαση της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114), με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση του Δημάρχου ..., και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Παρέδρου Ελένης Κουλεντιανού.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξούσια του αιτούντος Δήμου, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά τον Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης δεν απαιτείται καταβολή παραβόλου.
2. Επειδή, με την αίτηση αυτή, η οποία παραπέμφθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας με την 1070/2019 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών λόγω αρμοδιότητας, ζητείται η ακύρωση της (θέμα 3ο) απόφασης της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114), με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση του Δημάρχου Με την τελευταία απόφαση εξουσιοδοτήθηκε, υπό προϋποθέσεις, ο Γενικός Διευθυντής του δήμου να υπογράψει έγγραφα, εισηγήσεις και μελέτες της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος του Δήμου
3. Επειδή, ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου ... (υπ' αριθ. 1849/1611/4.2.2014 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, Β' 325) ορίζει στο άρθρο 1 ότι: «Οι δραστηριότητες των υπηρεσιών του Δήμου ... κατανέμονται στις εξής διοικητικές ενότητες: ... ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ. Η Γενική Διεύθυνση περιλαμβάνει τις παρακάτω οργανικές μονάδες: 1. 6. ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ 1. Τμήμα Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού. 2. Τμήμα Ανάπλασης και Συντήρησης Πρασίνου. 3. Τμήμα Δημοτικού Κοιμητηρίου. 4. Τμήμα Πολιτικής προστασίας. 7. ...», στο άρθρο 6 (με τίτλο «Αντικείμενο και αρμοδιότητες του Γενικού Διευθυντή») ότι: «1. Συντονίζει, παρακολουθεί και ελέγχει τις λειτουργίες όλων των υπηρεσιών εκτός των αυτοτελών οι οποίες αναφέρονται στο Δήμαρχο. 2. Κατευθύνει το σχεδιασμό των δραστηριοτήτων και των αντίστοιχων προγραμμάτων δράσης των υπηρεσιών, ... 3. Αξιολογεί τους Προϊσταμένους των Δ/νσεων και εκτιμά την

αξιολόγηση των Προϊστάμενων των Τμημάτων από τους Διευθυντές αυτών. 4. Παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την καλή λειτουργία των υπηρεσιών σε σχέση πάντοτε προς τις δραστηριότητές τους και την επίτευξη των περιοδικών προγραμμάτων δράσης τους. 5. ... 7. Συνυπογράφει αποφάσεις και υπηρεσιακά έγγραφα ύστερα από εξουσιοδότηση του Δημάρχου. 8. ...», στο άρθρο 12 (με τίτλο «Αντικείμενο και αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος») ότι: «Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος είναι αρμόδια για την προστασία και αναβάθμιση του τοπικού φυσικού περιβάλλοντος, με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων και τη ρύθμιση των σχετικών δραστηριοτήτων, καθώς και για τη συντήρηση των χώρων πρασίνου, τη λειτουργία του κοιμητηρίου και την ενεργειακή διαχείριση. Η Διεύθυνση έχει επίσης την αρμοδιότητα της Πολιτικής Προστασίας στο επίπεδο του Δήμου και την ευθύνη του επιχειρησιακού σχεδιασμού. Για την καλύτερη διοικητική υποστήριξη και το συντονισμό του επιχειρησιακού σχεδιασμού συνεργάζεται με το Γενικό Διευθυντή. ... 1. Σχεδιάζει, προγραμματίζει, εισηγείται και μεριμνά για την εφαρμογή πολιτικών, προγραμμάτων, δράσεων και μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος στη περιοχή του Δήμου. ... 5. Ελέγχει και εισηγείται τη ρύθμιση θεμάτων περιβαλλοντικής προστασίας, σύμφωνα με τις δικαιοδοσίες που δίδονται στο Δήμο με τις ισχύουσες διατάξεις. ... 6. Μελετά, σχεδιάζει, εισηγείται και παρακολουθεί την εφαρμογή συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων στην περιοχή του Δήμου. ... 10. Επιμελείται ειδικών μελετών και προγραμμάτων για την προστασία της Ρεματιάς ..., για το σκοπό αυτό συνεργάζεται με όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και τους φορείς» και στο άρθρο 18 (με τίτλο «Αρμοδιότητες Προϊσταμένων Διοικητικών Ενοτήτων») ότι: «Ο Προϊστάμενος μιας διοικητικής ενότητας (Διεύθυνσης, Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου) είναι υπεύθυνος έναντι του αμέσως υπερκείμενου διοικητικού επιπέδου για την αποτελεσματική και αποδοτική εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της διοικητικής του ενότητας, προγραμματίζοντας, οργανώνοντας, στελεχώνοντας, συντονίζοντας και ελέγχοντας, για το σκοπό αυτό, τις επί μέρους δραστηριότητες. 18.1 Ειδικότερα ο προϊστάμενος Διεύθυνσης: 1. Φροντίζει για την εφαρμογή των υπηρεσιακών αποφάσεων των ιεραρχικά ανώτερων διοικητικών επιπέδων και των αρμοδιοτήτων που προκύπτουν από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας για τη Διεύθυνση που προϊσταται. ... 5. Θεωρεί τη μελέτη (την Τεχνική Έκθεση, τις Τεχνικές Προδιαγραφές, τον Προϋπολογισμό, τη Γενική και Ειδική Συγγραφή Υποχρεώσεων), για κάθε προμήθεια/υπηρεσία/εργασία (εκτός των έργων για τα οποία επιμελείται το αρμόδιο Τμήμα της Δ/σης Τεχνικών Υπηρεσιών) που αφορά το αντικείμενο της δ/σής του και τα προωθεί έγκαιρα στο Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Υλικού, της Δ/σης Οικονομικής Διαχείρισης. Ειδικότερα για τη διατύπωση της Γενικής και Ειδικής Συγγραφής Υποχρεώσεων συνεργάζεται με το Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Υλικού της Δ/σης Οικονομικής Διαχείρισης. 6. Υπογράφει τα σχετικά έγγραφα για τις αποφάσεις που αποκεντρώνονται στον υπηρεσιακό μηχανισμό μετά από εξουσιοδότηση του Δημάρχου. 7. Είναι υπεύθυνος για την νομιμότητα των ενεργειών της διοικητικής του μονάδας. ... 16. Έχει την ευθύνη ελέγχου, θεώρησης, προώθησης ή αιτιολογημένης γραπτής απόρριψης των εγγράφων των υπαλλήλων της διοικητικής μονάδας που εποπτεύει καθώς και των εισηγήσεων τους προς τα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα 17. ... ». Περαιτέρω, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων ορίζει στο άρθρο 284 παρ. 2, σχετικά με τις δημοσιεύσεις των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών αρχών που προβλέπονται από τον Κώδικα, ότι: «Οι δημοσιεύσεις, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά, γίνονται με τοιχοκόλληση σε ειδικό πίνακα του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος, που είναι προορισμένος για αυτόν το σκοπό. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων». Εξάλλου, τα άρθρα 59 και 74 του ν. 3852/2010 (Α' 87), κατ' επίκληση των οποίων εκδόθηκε η ακυρωθείσα, από την ανωτέρω Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152, απόφαση του Δημάρχου ... (732/22.5.2017), ρυθμίζουν, αντίστοιχα, τις αρμοδιότητες των αντιδημάρχων και τα της συγκρότησης της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής των δήμων.

4. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Ο Δήμαρχος ... με την ... απόφασή του εξουσιοδότησε τον Γενικό Διευθυντή του Δήμου ... Χ. Μ. «όπως υπογράψει ή θεωρεί έγγραφα, εισηγήσεις και μελέτες της Δ/σης Περιβάλλοντος, όταν η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης δεν το πράττει σε εύλογο κατά περίπτωση χρονικό διάστημα και σε κάθε περίπτωση αμέσως μετά την πάροδο της τεθείσας προς την Προϊσταμένη προθεσμίας προς υπογραφή των σχετικών μελετών». Η απόφαση αυτή ελήφθη κατ' επίκληση των άρθρων 59 και 74 του ν. 3852/2010 και του άρθρου 6 παρ. 7 του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου ..., του γεγονότος ότι «επανελημμένα καθυστερούν να διεκπεραιωθούν σοβαρά θέματα της Δ/σης Περιβάλλοντος, λόγω καθυστέρησης υπογραφής ή θεώρησής τους από την Προϊσταμένη της Διεύθυνσης, με αποτέλεσμα την ελλιπή λειτουργία της υπηρεσίας», καθώς και των υπηρεσιακών αναγκών του δήμου. Κατά της απόφασης αυτής η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος Β. ... άσκησε την ... προσφυγή ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, η οποία απορρίφθηκε σιωπηρά μετά την πάροδο της δίμηνης προθεσμίας του άρθρου 227 του ν. 3852/2010, ακολούθως δε, κατά της σιωπηρής αυτής απόρριψης, καθώς και κατά της ... απόφασης του Δημάρχου ..., η ανωτέρω άσκησε προσφυγή ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Η Ειδική Επιτροπή, αφού ζήτησε με το ... έγγραφό της προς τη Διεύθυνση Διοίκησης τη διαβίβαση του σχετικού φακέλου, τον οποίο παρέλαβε στις 22.9.2017, με την ... (θέμα 3ο) πράξη της, ήδη προσβαλλόμενη, ακύρωσε την ... απόφαση του Δημάρχου ..., με την εξής αιτιολογία: «Με το ως άνω περιεχόμενο, η υπ' αριθμ. ... απόφαση του Δημάρχου ..., περί "εξουσιοδοτήσεως" ετέρου διοικητικού οργάνου (Γενικού Διευθυντή του Δήμου ...) να υπογράψει ή θεωρεί έγγραφα αρμοδιότητας άλλου διοικητικού οργάνου (προσφεύγουσας), είναι νομικά εσφαλμένη, ως παντελώς στερούμενη εξουσιοδοτικού ερείσματος, εν όψει του ότι οι επικαλούμενες διατάξεις (ν. 3852/2010 και ΟΕΥ Δήμου ...) είναι άσχετες με το κανονιστικό περιεχόμενο της προσβαλλόμενης αποφάσεως, τούτο δε ασχέτως του ότι η ανωτέρω ιδιόμορφη υπό αίρεση "εξουσιοδότηση" εισάγει νομική αβεβαιότητα, υπό την έννοια ότι ενεργοποιείται όταν η προσφεύγουσα δεν πράττει σε εύλογο κατά περίπτωση χρονικό διάστημα, όπερ απαιτεί την περαιτέρω διακρίβωση εάν σε μία έκαστη περίπτωση υπογραφής υπό του Γενικού Διευθυντή του Δήμου ... υπήρχε πράγματι καθυστέρηση καθώς και εάν παρήλθε το εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο συναρτάται και με την ιδιαιτερότητα του ζητήματος».

5. Επειδή, η προσβαλλόμενη απόφαση της Επιτροπής του αρ. 152 του ν. 3463/2006, με την οποία ακυρώθηκε η ... απόφαση του Δημάρχου ..., εκδόθηκε αρμοδίως κατά χρόνο, ενόψει του ότι ο φάκελος της υπόθεσης περιήλθε στην Επιτροπή στις 22.9.2017 και η απόφαση εκδόθηκε στις 10.10.2017 (πρβλ. ΣτΕ 2946/2017). Εξάλλου, η εν λόγω απόφαση του δημάρχου, με την οποία μεταβιβάζεται το δικαίωμα υπογραφής ή θεώρησης εγγράφων, έχει κανονιστικό χαρακτήρα, κατά τα παγίως κριθέντα (βλ. ΣτΕ 3388/2006, καθώς και ΣτΕ 1234/2011, 4470/2005, 1417/2004, 1286/2003 κ.ά.). Όπως, όμως, προκύπτει από το έγγραφο του Δήμου ... προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, η ... απόφαση του δημάρχου δεν δημοσιεύθηκε εν συνεχεία με τοιχοκόλλησή της στο δημοτικό κατάστημα, όπως απαιτεί η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 284 παρ. 2 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, και, επομένως, η κανονιστική αυτή πράξη δεν είχε αποκτήσει νόμιμη υπόσταση κατά τον χρόνο άσκησης της κρινόμενης αίτησης και δεν παρήγαγε

έννομες συνέπειες. Δεν ασκεί δε επιρροή, ούτε μπορεί να προσδώσει νόμιμη υπόσταση στην εν λόγω απόφαση του Δημάρχου ..., η -κατά τα εκτιθέμενα στο ανωτέρω έγγραφο, εκ των υστέρων τοιχοκόλλησή της στις 13.12.2021, τρεις ημέρες πριν από τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο και αφού η απόφαση αυτή είχε ήδη ακυρωθεί με την προσβαλλόμενη απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί, δεδομένου ότι ο αιτών δήμος, κατά τον χρόνο άσκησης της κρινόμενης αίτησης, δεν είχε έννομο συμφέρον να επιδιώκει την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, με την οποία «ακυρώθηκε» ανυπόστατη πράξη του (βλ. ΣτΕ 2060/2016, 3388/2006, 3274/2004, πρβλ. ΣτΕ 1494/2017). Και τούτο, ανεξαρτήτως του ότι η ανωτέρω κανονιστική πράξη του Δημάρχου ... δεν θα μπορούσε, και τυχόν δημοσιευθείσα, να παραγάγει έννομες συνέπειες, δεδομένου ότι αυτή δεν ευρίσκει έρεισμα σε διάταξη νόμου (πρβλ. ΣτΕ 80/2021, 1494/2017). Τούτο διότι, ούτε το προεκτεθέν άρθρο 6 παρ. 7 του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου ... παρέχει εξουσιοδότηση στον δήμαρχο να μεταβιβάζει στον Γενικό Διευθυντή του δήμου το δικαίωμα υπογραφής εγγράφων (παρά μόνο το δικαίωμα συνυπογραφής τους) ή αρμοδιότητα που δεν κατέχει, ενώ, άλλωστε, ούτε στο ανωτέρω άρθρο 1 του ίδιου Οργανισμού καθιερώνεται γενική αρμοδιότητα του Γενικού Διευθυντή του δήμου για την, καθ' ιεραρχική υποκατάσταση, άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν στη Διεύθυνση Περιβάλλοντος και τον προϊστάμενο αυτής σύμφωνα με τα άρθρα 12 και 18 του Οργανισμού, όπως αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση. Επομένως, η κρινόμενη αίτηση είναι απορριπτέα.

Δια ταύτα

Απορρίπτει την αίτηση.

Επιβάλλει στον αιτούντα δήμο τη δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, η οποία ανέρχεται σε τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 23 Φεβρουαρίου 2022

Ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος

Γεώργιος Τσιμέκας

Ο Γραμματέας

Νικόλαος Βασιλόπουλος

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 19ης Μαΐου 2022.

Ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος

Γεώργιος Τσιμέκας

Ο Γραμματέας

Αντώνιος Γεωργακόπουλος