



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 470/2012

ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΣΤ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ
Συνεδρίαση της 18-9-2012

Σύνθεση :

Πρόεδρος : Νικόλαος Μαυρίκας, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Παναγιώτης Κιούσης, Νικόλαος Μουδάτσος, Κωνσταντίνος Γεωργάκης , Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης και Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής : Θεόδωρος Στριλάκος , Πάρεδρος ΝΣΚ.

Αριθμ. Ερωτημ.: Το με αριθμό πρωτοκόλλου 6319/ 17 Φεβρουαρίου 2012 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών , Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης , Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ , Τμήμα Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ, το οποίο απεστάλη στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Εσωτερικών .

Περίληψη Ερωτημ.: Εάν , η δημοσίευση στο δημοτικό κατάστημα τοπικής κανονιστικής απόφασης οργάνου του Δήμου σε περίληψη και όχι κατά το πλήρες κείμενό της , καθιστά σε κάθε περίπτωση την πράξη ανυπόστατη ή , η ανάρτηση αυτής στο διαδίκτυο κατά το πλήρες κείμενό της , κατ' εφαρμογή του ν. 3861/2010 , θεραπεύει την παράλειψη αυτή .

.....

I. Το Υπουργείο Εσωτερικών , Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ , Τμήμα Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ , με το με αριθμό πρωτοκόλλου 6319/ 17 Φεβρουαρίου 2012 έγγραφό του , υπέβαλε προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους το ερώτημα εάν , η δημοσίευση στο δημοτικό κατάστημα τοπικής κανονιστικής απόφασης οργάνου του Δήμου σε περίληψη και όχι κατά το πλήρες κείμενό της , όπως επιβάλλουν οι διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 79 του ν. 3463/2006 , καθιστά σε κάθε περίπτωση την πράξη ανυπόστατη ή , η ανάρτηση αυτής στο διαδίκτυο κατά το πλήρες κείμενό της , σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3861/2010 , θεραπεύει την παράλειψη αυτή , προσδίδοντας στην πράξη νόμιμη υπόσταση .

Επί του ως άνω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ ' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα , ως ακολούθως :

II. α. Σύμφωνα με τις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (κυρωτικός νόμος 3463/2006 – Α , 114) :

« Άρθρο 79

Κανονιστικές Αποφάσεις

1. Οι δημοτικές και Κοινοτικές αρχές ρυθμίζουν θέματα της αρμοδιότητάς τους εκδίδοντας τοπικές Κανονιστικές Αποφάσεις, στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας, με τις οποίες:

4. Οι τοπικές Κανονιστικές Αποφάσεις δημοσιεύονται υποχρεωτικά, κατά το πλήρες κείμενό τους, στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα του Δήμου ή της Κοινότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 284 και περίληψη αυτών σε μια ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα. Οι αποφάσεις αυτές παραμένουν συνεχώς εκτεθειμένες σε χώρο του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος, που είναι προσιτός στο κοινό. Οι ίδιες αποφάσεις, με φροντίδα του προέδρου του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, μπορεί να καταχωρούνται στην ιστοσελίδα του Δήμου ή της Κοινότητας.



Άρθρο 97

Πρακτικά συνεδρίασης

1. Στη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου τηρούνται πρακτικά με ευθύνη του γραμματέα του δημοτικού συμβουλίου και δημοτικού υπάλληλου. Τα πρακτικά καταρτίζονται με τη βοήθεια μαγνητοφωνικής συσκευής ή "βίντεο" ή με κάθε άλλο πρόσφορο ηλεκτρονικό μέσο. Ο δημοτικός υπάλληλος κρατεί παράλληλα και πρόχειρα συνοπτικά πρακτικά.....

6. Τρεις (3) ημέρες μετά τη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου δημοσιεύεται πίνακας στον οποίο σημειώνονται τα θέματα που συζητήθηκαν, ο αριθμός των αποφάσεων και περίληψη του περιεχομένου τους. Ο πίνακας αυτός αναρτάται στο δημοτικό κατάστημα, εκτός αν άλλες διατάξεις προβλέπουν ειδικό τρόπο για τη δημοσίευση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου. Οι κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου δημοσιεύονται ολόκληρες στο δημοτικό κατάστημα και οι ατομικές διοικητικές πράξεις τουλάχιστον σε περίληψη. Για τις δημοσιεύσεις συντάσσεται αποδεικτικό από δημοτικό υπάλληλο ή άλλο δημόσιο όργανο.....

Άρθρο 284

Γενικές διατάξεις για τις επιδόσεις, κοινοποιήσεις και δημοσιεύσεις

1.....

2. 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. » .

β. Οι σχετικές με το εξεταζόμενο ζήτημα διατάξεις του άρθρου 71 του κυρωτικού νόμου 3852/2010, προβλέπουν τα παρακάτω:

«

Άρθρο 71

Δημοτικό κατάστημα, βιβλία, αρχεία και ιστοσελίδα

1.....2.....3. Ο δήμος διαθέτει επίσημη ιστοσελίδα. Σε αυτήν, πέραν από όσα ειδικότερα αναφέρονται στον παρόντα νόμο, αναρτώνται σε κάθε περίπτωση όλες οι αποφάσεις των οργάνων του, σύμφωνα με τα όσα ειδικότερα ορίζονται στην ισχύουσα νομοθεσία. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορούν να ορίζονται ειδικότερες τεχνικές και άλλες προδιαγραφές ως προς τη σύνθεση, το περιεχόμενο, την προσβασιμότητα και γενικότερα τη δημιουργία, συντήρηση, ανανέωση και λειτουργία της ιστοσελίδας του δήμου. » .

γ. Οι ενδιαφέρουσες εν προκειμένω διατάξεις του ν . 3861/2010 (Α , 112) έχουν ως εξής :

« Άρθρο 1


Αντικείμενο του νόμου

Αντικείμενο του παρόντος νόμου είναι η εισαγωγή της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων, και των πράξεων που εκδίδουν τα αναφερόμενα στο άρθρο 2 πρόσωπα και όργανα στο Διαδίκτυο και η δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας αυτών .

Άρθρο 2

Πεδίο εφαρμογής

1. Οι ρυθμίσεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται σε νόμους, προεδρικά διατάγματα, καθώς και τα όργανα των φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού..... 3. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου ως φορείς



των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού νοούνται τα αιρετά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. . 4 . Στο διαδίκτυο αναρτώνται : 1)...2) 3).....4) λοιπές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα με εξαίρεση

Άρθρο 4

Ισχύς των πράξεων

1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 2 , όταν είναι κατά νόμο Δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως , ισχύουν από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά. 2. Με εξαίρεση τις πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, οι λοιπές πράξεις που κατά τον παρόντα νόμο αναρτώνται στο Διαδίκτυο δεν εκτελούνται, εάν δεν έχει προηγηθεί η ανάρτησή τους στο Διαδίκτυο κατά τα οριζόμενα στον παρόντα νόμο. 3. Οι ρυθμίσεις της παραγράφου 2 του παρόντος δεν θίγουν τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές.....» .

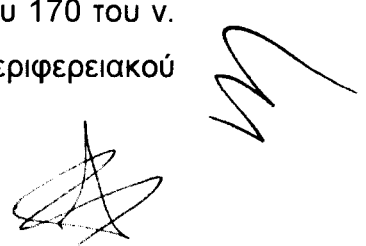
III. Από την ερμηνεία των προπαρατεθεισών διατάξεων προκύπτουν τα παρακάτω :

α) Κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα , η δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων των δημοτικών οργάνων αποτελεί συστατικό τύπο αυτών, χωρεί δε με τοιχοκόλληση στο δημοτικό κατάστημα ολόκληρου του κειμένου τους και δημοσίευση περιλήψεως σε τοπική εφημερίδα . Εξ άλλου, κατά τις ανωτέρω διατάξεις , προς πιστοποίηση της τοιχοκολλησεως συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων, οι οποίοι πρέπει (πέραν του διενεργούντος την τοιχοκόλληση οργάνου) να προσυπογράψουν το σχετικό αποδεικτικό. Η ακριβής τήρηση της διαδικασίας αυτής αποτελεί συστατικό στοιχείο για τη συντέλεση των τύπων της δημοσιότητας , οι οποίοι απαιτούνται προκειμένου οι πράξεις αυτές να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση. Και τούτο, διότι, ο

νομοθέτης ήθελε, μέσω της διαδικασίας αυτής , να θεσπίσει ένα δραστικό μέσο για τη διασφάλιση της διαφάνειας της λειτουργίας των δημοτικών οργάνων, εν όψει και του ότι η ημερομηνία ολοκλήρωσης της διαδικασίας (τοιχοκολλήσεως και δημοσιεύσεως σε εφημερίδα) αποτελεί την αφετηρία της προθεσμίας προσβολής των πράξεων αυτών (βλ. ΣτΕ 298/2012 , 2414/2011, 633/2011, 2918/07, 406/2007, 1325/2004, 3053/2002 από «ΝΟΜΟΣ» , καθώς επίσης και την Ολ ΣτΕ 87/2011 , με την οποία κρίθηκε ότι , για λόγους ασφαλείας δικαίου, οι ανυπόστατες λόγω μη νομίμου δημοσιεύσεως κανονιστικές πράξεις είναι ακυρωτές , προς αποφυγή του ενδεχομένου της εφαρμογής τους στο μέλλον) .

β) Όπως διευκρινίζεται και στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3861/2010, ο σκοπός των διατάξεών του , με τις οποίες εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο, είναι η επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Η υποχρέωση ανάρτησης των πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο δεν υποκαθιστά το ισχύον σύστημα της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ή άλλες μορφές δημοσιότητας που ήδη προβλέπει η νομοθεσία (όπως π.χ. ανάρτηση σε δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα, δημοσίευση στον τύπο κλπ). Με τις ρυθμίσεις του νόμου ενισχύεται και συμπληρώνεται αυτό το σύστημα. Για τις πράξεις και αποφάσεις, για τις οποίες ήδη προβλέπεται δημοσίευση, η ανάρτηση στο διαδίκτυο έχει συμπληρωματικό αλλά ωστόσο υποχρεωτικό χαρακτήρα (βλ. αναλυτικά για τις συνέπειες της μη ανάρτησης των πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο σε Γν. Ν.Σ.Κ. 70/2012 , Α' Τμήμα , κυρίως σκέψεις III 2 και III 3). Η διαδικτυακή δημοσιότητα και η ανά Υπουργείο και φορέα ανάρτηση σκοπό έχει να διευκολύνει τους πολίτες στην αναζήτηση του περιεχομένου αυτών .

Εξάλλου , από την παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3861/2010, προβλέπεται ως μοναδική έννομη συνέπεια της μη αναρτήσεως η αναστολή της εκτελεστότητας της πράξεως , η οποία (αναστολή) αίρεται μετά την νόμιμη ανάρτηση , χωρίς πάντως να αποκλείεται διαφορετική ρύθμιση από ειδικές διατάξεις , όπως η διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 170 του ν. 3852/2010 , που προβλέπει ότι είναι άκυρες οι αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου οι οποίες δεν έχουν αναρτηθεί στο διαδίκτυο .



γ) Από τα ανωτέρω προκύπτει , ότι η δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων , αποτελεί , σε κάθε περίπτωση , συστατικό στοιχείο του κύρους τους , ανεξαρτήτως της αναρτήσεως τους στο διαδίκτυο . Επομένως , οι κανονιστικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευθεί νομίμως είναι ανυπόστατες και δεν παράγουν έννομες συνέπειες .

IV. Υπό τις προεκτεθείσες σκέψεις , το ΝΣΚ γνωμοδοτεί ομόφωνα, ότι η δημοσίευση στο δημοτικό κατάστημα κανονιστικής πράξεως οργάνου του Δήμου όχι κατά το πλήρες κείμενό της , όπως απαιτεί ο νόμος, αλλά σε περίληψη, την καθιστά ανυπόστατη, χωρίς να ασκεί οποιαδήποτε επιρροή η τυχόν ανάρτηση αυτής κατά το πλήρες κείμενό της στο διαδίκτυο ,σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3861/2010 .

Θεωρήθηκε,

Αθήνα, 21-9-2012

Ο Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Νικόλαος Μαυρίκας

Ο Εισηγητής

Θεόδωρος Στριλάκος

Πάρεθρος ΝΣΚ

