

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 100/2002

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Γ' ΤΜΗΜΑ
Συνεδρίαση της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2002

Σύνθεση:

Προεδρεύων: Πασχάλης Κισσούδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Νομικοί Σύμβουλοι: Νικόλαος Μαυρίκας, Δημήτριος Παπαγεωργόπουλος, Δημήτριος Παπαδόπουλος, Πέτρος Τριανταφυλλίδης, Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος

Εισηγήτρια: Κυριακή Γρηγορίου, Πάρεδρος Ν. Σ. Κ.

Αριθμ. Ερωτ: 10474/23-11-2001 έγγραφο του Γεν. Διευθυντή Περιφέρειας Αττικής.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν δικαιούται το Δημόσιο προ της λήξεως υφισταμένων μισθώσεων να προβεί σε μετεγκατάσταση της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά, ως και της Διεύθυνσης Δασών Πειραιά και του Δασαρχείου Πειραιά οι οποίες είναι υπηρεσίες της Περιφέρειας σε επίπεδο Νομού, άνευ καταβολής αποζημιώσεως και αν στην περίπτωση αυτή έχει εφαρμογή η ευεγερτική διάταξη του άρθρου 26 του Διατάγματος 19/19-11-1932.

Ι. Στο 10474/23.11.2001 έγγραφο Γενικού Διευθυντού Περιφέρειας Αττικής με το οποίο τίθενται το ερώτημα εκτίθενται τα ακόλουθα :

«Με το Ν. 2910/01 μετεφέρθη στην Περιφέρεια, η αρμοδιότητα «είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια, κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις».

Κατά συνέπεια έχουν δρομολογηθεί οι διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού για την στελέχωση των συνιστωμένων Διευθύνσεων Μετανάστευσης, οι οποίες σύμφωνα με το υπό δημοσίευση Προεδρικό Διάταγμα συγκροτούνται από τέσσερα (4) τμήματα.

Συνεπώς καθίσταται αναγκαία η μεταστέγαση της Δ/νσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά δεδομένου ότι ο χώρος που στεγάζεται δεν επαρκεί, αφού επίκειται η πρόσληψη νέων υπαλλήλων, ο όγκος του αρχείου είναι μεγάλος, η Δ/ση Μετανάστευσης εξυπηρετείται από τη γραμματεία της Δ/νσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης.

Επί πλέον στο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων που διατίθενται για τα μισθώματα των υπηρεσιών μας που εξυπηρετούν το Νομαρχιακό Διαμέρισμα Πειραιά προτιθέμεθα να προβούμε στην μεταφορά των υπηρεσιών μας (Δ/ση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά, Δ/ση Δασών Πειραιά, Δασαρχείο Πειραιά και Δασονομείο) σε νέο ενιαίο κτίριο.

Κατόπιν του από 17.12.2001 εγγράφου του Γραφείου μας, με το από 18.1.2002 έγγραφο της ίδιας υπηρεσίας δίδονται οι εξής πληροφορίες:

«α) Η μίσθωση του ακινήτου που στεγάζεται η Δ/ση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά έγινε στις 3-8-1999, με διάρκεια εννέα ετών (ημερομηνία λήξης 2-8-2008) και μηνιαίο μίσθωμα 3.100.000 δρχ.

Οι μισθωμένοι χώροι ανέρχονται σε 740 τ.μ. και οι υπηρετούντες υπάλληλοι σε 30.

β) Η μίσθωση του κτιρίου που στεγάζεται η Δ/ση Δασών Πειραιά και το Δασαρχείο Πειραιά έγινε στις 22-10-1998 με διάρκεια 3 ετών (λήξη 21-10-2001) και μηνιαίο μίσθωμα 750.000 δρχ.

Οι μισθωμένοι χώροι ανέρχονται σε 360 τ.μ. και οι υπηρετούντες υπάλληλοι σε 39.

γ) Η μίσθωση του κτιρίου που στεγάζεται το Δασονομείο Πειραιά έγινε στις 8-7-1999 με διάρκεια 9 χρόνων (λήξη 7-7-2008) και μηνιαίο μίσθωμα 110.000.

Οι μισθωμένοι χώροι ανέρχονται σε 60 τ.μ. και οι υπηρετούντες υπάλληλοι σε 6.

Τέλος, σύμφωνα με το υπό δημοσίευση Προεδρικό Διάταγμα συγκροτείται Δ/νση Αλλοδαπών και μετανάστευσης Δυτικής Αττικής και Πειραιά η οποία θα αποτελείται από 4 τμήματα. Τα τμήματα αυτά θα στελεχωθούν με τους αντίστοιχους υπαλλήλους για την εγκατάσταση των οποίων θα απαιτηθεί ένας ανεξάρτητος χώρος λόγω της ιδιαιτερότητας του αντικειμένου.

Ειδικότερα επισημαίνεται ότι :

Καθημερινά εξυπηρετείται μεγάλος αριθμός αλλοδαπών και θα πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε :

α) Μεγάλη αίθουσα αναμονής, διότι σε διαφορετική περίπτωση, όπως προκύπτει από σχετική εμπειρία το καλοκαίρι του 2001, όλοι οι ενδιαφερόμενοι συνωστίζονται στα γραφεία των υπαλλήλων με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι δεν μπορούν να εργασθούν, αλλά και να υπάρχει σοβαρός κίνδυνος για την υγεία τους.

β) Μεγάλος χώρος για το αρχείο της Δ/νσης για τον οποίον απαιτούνται ειδικές συνθήκες ασφαλείας.

γ) Ιδιαίτερος χώρος για την παροχή πληροφοριών στους πολίτες και την διάθεση σχετικών ενημερωτικών φυλλαδίων οδηγιών και εντύπων.

δ) Επίσης απαιτείται χώρος στον οποίο θα συνεδριάζει η Επιτροπή Μετανάστευσης (άρθρο 9 Ν. 2910/01) που αποτελείται από 3 μέλη και έργο της είναι να διατυπώσει γνώμη για την χορήγηση ή την ανανέωση άδειας παραμονής του αλλοδαπού και στην διαδικασία προβλέπεται και συνέντευξη του αλλοδαπού.»

Επί του ανωτέρω ερωτήματος και σε σχέση με το προπαρατεθέν ιστορικό το Γ' Τμήμα του ΝΣΚ εγνωμοδότησε, ομοφώνως, τα ακόλουθα:

III. α. Στο Π.Δ. 19/1932 «Περί στεγάσεως δημοσίων υπηρεσιών» ορίζεται στο άρθρο 26, ότι :

« Ο εκμισθωτής, ουδεμίας αποζημιώσεως δικαιούται παρά του Δημοσίου, εάν προ της λήξεως της μισθώσεως :

α).....β).....γ).....

δ) οργανωθεί η υπηρεσία κατά την διάρκεια της μισθώσεως κατά τρόπον ώστε το μίσθιον να μην εξυπηρετεί τας ανάγκας της.....

ε)... ..στ).....

Εις απάσας τας ανωτέρω περιπτώσεις το Δημόσιον δύνανται να λύη μονομερώς την μίσθωσιν, ειδοποιούν εγγράφως τον μισθωτήν τριάκοντα τουλάχιστον ημέρας προ της εν τη σχετική ειδοποίηση καθοριζομένης ημερομηνίας λύσεως της μισθώσεως, αφ ής παύει και πάσα υποχρέωσις τούτου προς καταβολήν μισθώματος».

β. Στο νόμο 2503/1997(Α.107) Δοίκηση, Στελέχωση Περιφέρειας, θέματα ΟΤΑ ,κ.λπ., στο κεφάλαιο β΄ άρθρο 5 παρ.3 ορίζεται ότι :Η Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας συγκροτείται

Α) Από τις Διευθύνσεις: α) Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, β) Υγείας και Πρόνοιας γ)...δ) ...ε)...στ) ...ζ) Δασών θ) Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης ι)...

Β)Από τις Διευθύνσεις: α)Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, που λειτουργούν στους Νομούς ή στις Νομαρχίες της Περιφέρειας....β)δασών-Δασαρχεία και Αναδασώσεων.

Οι ανωτέρω Διευθύνσεις έχουν τοπική αρμοδιότητα τον νομό ή Νομαρχία κατά τις ισχύουσες Διατάξεις

.....

γ. Με τον ν.2910/2 Μαΐου 2001, Α΄ 91),» για την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις,» προβλέπεται στο κεφάλαιο ΙΒ΄, Σύσταση υπηρεσιών και έλεγχος, στο άρθρο 56 παρ. 1, 2 και 3, ότι:

1. Στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συνιστάται Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

2. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών και γνώμη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, **μπορεί να συνιστώνται Διευθύνσεις ή τμήματα αλλοδαπών και μετανάστευσης σε κάθε νομό της Περιφέρειας ως μονάδες της.** Ειδικά στην Περιφέρεια Αττικής μπορεί να συνιστώνται μέχρι τέσσερις διευθύνσεις, των οποίων η κατά τόπο αρμοδιότητα καθορίζεται με το ίδιο προεδρικό διάταγμα. Με όμοιο διάταγμα καθορίζεται ή έδρα τους, η διάρθρωση

των οργανικών μονάδων τους και η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, τα προσόντα του προσωπικού τους, καθώς και οι κλάδοι από τους οποίους επιλέγονται οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων και ρυθμίζεται κάθε συναφές θέμα.

Με όμοιο προεδρικό διάταγμα μπορεί να συνιστώνται μονάδες που ασκούν αρμοδιότητες της περιφέρειας για θέματα ιθαγένειας και ομογενών οι οποίοι υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

3.....

4. Οι υπηρεσίες αλλοδαπών και μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των Περιφερειών, οι αστυνομικές, λιμενικές ή αερολιμενικές αρχές και οι υπηρεσίες ελέγχου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων είναι αρμόδιες να παρακολουθούν την εφαρμογή του παρόντος νόμου, να διενεργούν ελέγχους και να βεβαιώνουν τις παραβάσεις.

Μέχρι την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων των παραγράφων 1 και 2 αρμόδιες υπηρεσίες για την εφαρμογή του παρόντος νόμου είναι η Διεύθυνση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και οι Διευθύνσεις Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης ή Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, στις Περιφέρειες.

δ. Με το προεδρικό διάταγμα, που μας ετέθη υπόψη σε σχέδιο συνιστώνται οι τέσσερις διευθύνσεις, που προβλέπεται στο άρθρο 56 παρ. 2 του ανωτέρω νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 4, του ανωτέρω Π.Δ/τος, στη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Δυτικής Αττικής και Πειραιώς, με έδρα τον Πειραιά, συνιστώνται τέσσερα τμήματα :α. τμήμα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης β. τμήμα ελέγχου. γ. τμήμα κοινωνικής ένταξης και δ. τμήμα Γραμματειακής υποστήριξης Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Τα ανωτέρω τμήματα, είναι αρμόδια στο επίπεδο τους, για την χορήγηση ανανέωση ή ανάκληση των αδειών παραμονής, συγκρότηση και λειτουργία της Επιτροπής Μετανάστευσης, άδειας εξάσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, χορήγηση θεώρησης εισόδου για την οικογενειακή συνένωση των αλλοδαπών, τήρηση μητρώου Αλλοδαπών εξέταση προσφυγών, αναστολή εκτέλεσης αποφάσεων απέλασης κ.λ.π.

δ. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι η εν λόγω μίσθωση δεν υπάγεται στις διατάξεις του Π.Δ. 34/1995, περί κωδικοποίησης νόμου, περί εμπορικών μισθώσεων, ως μη εμπορική μίσθωση.

IV. Οι υπό κρίση μισθώσεις συνήφθησαν το 1998 και το 1999.

Ειδικότερα, η μίσθωση, που αφορά στην Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά έγινε την 3.8.1999, με διάρκεια μίσθωσης εννέα ετών και μηνιαίο μίσθωμα 3.100.000 δρχ., για έκταση 740 τμ., ενώ οι αντίστοιχες μισθώσεις της διεύθυνσης Δασών Πειραιώς, του Δασαρχείου Πειραιώς, ως και του Δασονομείου Πειραιά πραγματοποιήθηκαν την 22.10.98 με τριετή διάρκεια, και μηνιαίο μίσθωμα 750.000 δρχ., την 8.7.99 διάρκειας 9 ετών και μηνιαίο μίσθωμα 110.000 δρχ.

Από όσα ανωτέρω έχουν εκτεθεί προκύπτει, ότι μετά τον νόμο 2910/2001, οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών της Περιφέρειας, και ειδικότερα στο επίπεδο της Νομαρχίας Πειραιά, διευρύνθηκαν σημαντικά με την δημιουργία των Διευθύνσεων, και των αντίστοιχων τμημάτων τους, αλλοδαπών και μετανάστευσης. Πράγματι, με το νόμο αυτό, όπως έχει προεκτεθεί, η λειτουργία των υπηρεσιών της Περιφέρειας διευρύνθηκε, σε ιδιαίτερα σημαντικό βαθμό, όπως είναι προφανές από τις αρμοδιότητες τις οποίες η Περιφέρεια αναλαμβάνει.

Η ερωτώσα υπηρεσία τονίζει ότι οι νέες υπηρεσίες που προέκυψαν με βάση τον ν. 2910/2001 απαιτούν μεγάλους χώρους για αρχεία, των οποίων το αντικείμενο είναι ιδιαίτερος ευαίσθητο, και το αντικείμενο ευρύ αφού αφορά στους αλλοδαπούς, οικονομικούς μετανάστες, και στις οικογένειες τους, στον έλεγχο τους, αλλά και στην κοινωνική τους ένταξη, απαιτούνται αίθουσες υποδοχής του κοινού, προς διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, που αφορούν στην είσοδο τους στην χώρα, στις άδειες παραμονής, στον έλεγχο για την ενδεχόμενη ανάκλησή τους, στην τήρηση μητρώων, και στην αναστολή αποφάσεων απέλασης.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, τίθεται το ζήτημα αν είναι δυνατή η πρόωρη λύση των ανωτέρω μισθώσεων, δυνάμει των οποίων στεγάζονται οι υπηρεσίες της Περιφέρειας, που λειτουργούν στο Νομαρχιακό διαμέρισμα Πειραιά, δηλ. της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά, Διεύθυνσης Δασών Πειραιά, Δασαρχείου Πειραιά και Δασονομείου, λόγω της δημιουργίας της νέας διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Δυτικής Αττικής και Πειραιά, με το ανωτέρω αντικείμενο.

Επί του ζητήματος αυτού η θέση θα μπορούσε να είναι θετική, αν αντιμετωπισθεί το ζήτημα συνολικά, υπό την έννοια ότι όλες οι υπηρεσίες αυτές είναι υπηρεσίες της Περιφέρειας, σε επίπεδο Νομαρχίας Πειραιά. Εξ άλλου είναι πραγματική η ανάγκη και εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον η στέγαση όλων των υπηρεσιών αυτών, σε ενιαίο κτήριο για λόγους οργανικούς και λειτουργικούς. Υπό την προσέγγιση αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ψήφιση του νόμου 2910/2001, και η αλλαγή που επέφερε, συνιστά νέα οργάνωση της εν γένει υπηρεσίας στο επίπεδο του Νομαρχιακού διαμερίσματος Πειραιά, η οποία επήλθε κατά την διάρκεια των μισθώσεων, ώστε τα μίσθια να μην εξυπηρετούν τις νέες ανάγκες, αφού είναι προφανές ότι οι ανάγκες μιας υπηρεσίας καθορίζονται από τις αρμοδιότητες που ασκεί.

Όμως, η Διεύθυνση Αλλοδαπών και μετανάστευσης, αποτελεί νέα Διεύθυνση, διακεκριμένη κατά νόμο από την διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά, για την οποία είχε γίνει η μίσθωση.

Η διατύπωση της σχετικής διάταξης του άρθρου 26 παρ. δ του Π.Δ. 19/1932, που ορίζει ότι είναι δυνατή η λύση της μίσθωσης, χωρίς αποζημίωση, όταν η υπηρεσία οργανωθεί, κατά τρόπο ώστε το μίσθιον να μη εξυπηρετεί πλέον τις ανάγκες της, σε συνδυασμό με τις συνέπειες που επιφέρει η σχετική ρύθμιση σε βάρος του εκμισθωτού, και υπό το φως των οποίων πρέπει να ερμηνεύεται, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η νέα οργάνωση αφορά στην κάθε συγκεκριμένη υπηρεσία για την οποία είχε γίνει η μίσθωση, και όχι σε κάθε νέα οργάνωση σε επίπεδο νομού ή μονάδων, έστω και συναφών, μιας περιφέρειας. Εξ άλλου, από το από 18-1-2002 έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας ^Γυψίσταται στις ήδη υπάρχουσες μισθώσεις μια καλή αναλογία τετραγωνικών μέτρων και προσωπικού, η σύνθεση του οποίου δεν επηρεάζεται, τουλάχιστον άμεσα, από την νέα Διεύθυνση.

Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν είναι δυνατή η πρόωγη λύση των υπό κρίση μισθώσεων, αζημίως για το δημόσιο, κατ' επίκληση του άρθρου 26 περ. δ' του Π.Δ. 19/1932, περί στεγάσεως δημοσίων υπηρεσιών, λόγω της δημιουργίας της νέας Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στην Νομαρχία Πειραιά.

V. Εν όψει του ανωτέρω, το Γ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους εγνωμοδότησε ομοφώνως ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι δυνατή η λύση της μισθώσεως της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Πειραιά και

των μισθώσεων της Διεύθυνσης Δασών Πειραιά, Δασαρχείου Πειραιά και Δασονομίου, αζημίως για το Δημόσιο, διότι δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 26 περ. δ' του Π.Δ. 19/1932, στην οποία προβλέπεται τέτοια δυνατότητα επί — οργανώσεως της υπηρεσίας για την οποία εκχώρησε η μίσθωση

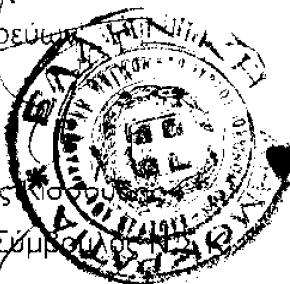
Εθεωρήθη

Αθήνα, 28-12/2002

Ο Προεδρεύων

Πασχάλης Κασσούρας

Νομικός Σύμβουλος



Η Εισηγήτρια

Κυριακή Γρηγορίου