



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 490/2007**

**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**  
**Γ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ**

**Συνεδρίαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:**

Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

**Μέλη:**

Πασχάλης Κισσούδης, Νικόλαος Μαυρίκας, Ιωάννης Τρίαντος,  
Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Ανδρέας  
Χαρλαύτης, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Νομικοί Σύμβουλοι.

**Εισηγήτρια:**

Φωτεινή Δεδούση, Πρόεδρος ΝΣΚ, γνώμη χωρίς ψήφο

**Αριθ. Ερωτ:**

Το με αριθμό 60735/30.10.2007 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα  
του Υπουργείου Εσωτερικών

**Περίληψη Ερωτήματος:**

α) Ποια η έννοια των όρων, εξαιρετικές περιπτώσεις, έκτακτη και  
σοβαρή ανάγκη, οικονομική αδυναμία, της παρ. 2 του άρθρου 202  
του Ν. 3463/2006; β) είναι διάφορος η κατηγορία των  
οικονομικώς αδυνάτων πολιτών και των πολυτέκνων κατά την  
άνω διάταξη; γ) είναι σωρευτική ή μη η συνδρομή των  
προϋποθέσεων που τίθενται από την αυτή ως άνω διάταξη για τη  
χορήγηση των υπ' αυτής χορηγουμένων βοηθημάτων;

I. Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδότησε ως εξής:

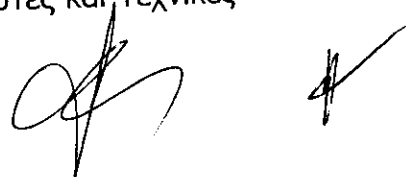
I. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 202 του Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114): «2. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτης και σοβαρής ανάγκης επιτρέπεται να χορηγούνται στους οικονομικά αδύνατους κατοίκους και πολύτεκνους είδη διαβίωσης ή περιθάλψεως, κυρίως ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής, με απόφαση του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου. Με τους ίδιους όρους επιτρέπεται να χορηγούνται χρηματικά βοηθήματα.»

II. Α. Οι έννοιες οι οποίες μνημονεύονται στην ως άνω διάταξη και στις οποίες αναφέρονται τα ερωτήματα που τίθενται από την Υπηρεσία εμπίπτουν στην κατηγορία των αορίστων ή ευρειών νομικών εννοιών, οι οποίες χρησιμοποιούνται σε διάφορους τομείς του δημοσίου και του ιδιωτικού δικαίου, ως νομοτεχνικά πρόσφορο μέσο για την ρύθμιση καταστάσεων η περιπτώσιολογία των οποίων δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί εκ των προτέρων.

Οι έννοιες αυτές είναι εξοπλισμένες με ιδιότυπη κανονιστικότητα, καθώς με αυτές χαράσσονται γενικές κατευθύνσεις και για εφαρμογή τους απαιτείται εξατομίκευση των νοημάτων τους σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, με βάση το πραγματικό και τις ιδιαιτερότητες τις οποίες παρουσιάζει η ειδικότερη κατάσταση ή έννομη σχέση.

Η ερμηνεία των αορίστων εννοιών γίνεται από το αρμόδιο προς εφαρμογή της ρύθμισης διοικητικό όργανο, εντός του πλαισίου του επιδιωκόμενου με αυτήν σκοπού δημοσίου συμφέροντος και με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια τα οποία στηρίζονται στην κοινή πείρα και λογική και έχουν άμεση σχέση με το ρυθμιστέο ζήτημα.

Η διαδικασία αυτή εμπεριέχει εκτίμηση των ειδικών πραγματικών περιστατικών, η οποία επίσης πρέπει να γίνεται κατά τρόπο αντικειμενικό, με βάση τις κοινές αντιλήψεις και την κοινή πείρα και να μην συνιστά υποκειμενική αξιολόγηση [βλ. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Αόριστες και Τεχνικές



Εννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο, Μελέτες Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκουλα, Θεσσαλονίκη 1997, τεύχος 6, στοιχείο ΙΙΙ.Α. σ. 50 επ. και σελ. 123, καθώς και Ν. Παπαντωνίου Γενικές Αρχές του Αστικού Δικαίου, Εκδόσεις Αφων Π. Σάκουλα, Αθήνα 1983, παρ. 8 στοιχείο γ' σελ. 43-49 και παρ. 50 στοιχείο γ' σελ. 242-243, Γεωργιάδης, Σταθόπουλος, Αστικός Κώδιξ τόμος Ι, Γενικαί Αρχαί, Εκδόσεις Αφων Π. Σάκουλα, Αθήνα 1978, άρθρα 281-285, σ. 497-508].

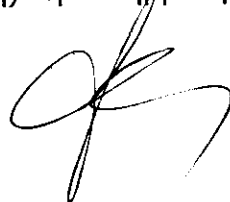
Β. 1. Η κατά τα προαναφερθέντα κρίση του διοικητικού οργάνου ελέγχεται δικαστικώς, τόσο ως προς το νομικό χαρακτηρισμό, δηλαδή την υπαγωγή συγκεκριμένου πραγματικού στην κρίσιμη έννοια, όσο και ως προς την ύπαρξη της απαιτούμενης ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας.

Για την κατά τα ανωτέρω αιτιολόγηση απαιτείται η αναφορά στη σχετική πράξη των συγκεκριμένων λόγων από τους οποίους προκύπτει ότι ορθώς εφαρμόστηκε η διάταξη στην οικεία περίπτωση. Τούτο προϋποθέτει παράθεση των πραγματικών περιστατικών και της, κατόπιν αναλυτικής αξιολόγησης, εκτίμησης αυτών από το διοικητικό όργανο, χωρίς να αρκούν γενικότητες ή τυποποιημένες εκφράσεις (πρβλ. ΣΤΕ 3542/2005, 2753/2003, ΝΟΜΟΣ, καθώς και Γνωμδ. ΝΣΚ 220/2005, 376/2004).

Αντικείμενο ελέγχου αποτελεί επίσης το υποστατό των πραγματικών περιστατικών, δηλαδή η πραγματική συνδρομή αυτών, καθώς η ανυπαρξία τους θεμελιώνει πλάνη του διοικητικού οργάνου περί τα πράγματα, η οποία εμπίπτει στην έννοια της παράβασης νόμου.

2. Η ερμηνεία των αορίστων εννοιών και η υπαγωγή συγκεκριμένου πραγματικού σ' αυτές, συναρτάται με την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από το αρμόδιο όργανο, η οποία όμως αναφέρεται μόνο στο εάν, το πότε και με ποιά διαδικασία θα εφαρμοσθεί η ρύθμιση και δεν εκτείνεται στον καθορισμό των προϋποθέσεων και όρων εφαρμογής της, διότι οι προϋποθέσεις και οι όροι αυτοί τίθενται κατά τρόπο περιοριστικό από τη διάταξη.

Η άσκηση αρμοδιότητας κατά διακριτική ευχέρεια με τρόπο αντίθετο προς το γράμμα ή το σκοπό του νόμου, συνεπάγεται παρανομία, η οποία εκδηλώνεται είτε ως κακή (μη νόμιμη) ή πλημμελής χρήση



διακριτικής ευχέρειας, όταν το αρμόδιο όργανο δεν ενήργησε εντός των νομίμων ορίων, είτε ως κατάχρηση εξουσίας στην περίπτωση που η πράξη φέρει καθ' εαυτήν τα στοιχεία της νομιμότητας, εκδόθηκε όμως για σκοπό καταδήλως διαφορετικό από εκείνον ο οποίος επιδιώκεται με τη νομοθετική ρύθμιση (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εκδ. Σάκουλα, 1996, αριθ. 516, σελ. 509, Α. Τάχος Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, έκδ. Σάκουλα, 2000, παρ. 79 σ. 388-394, και ο.π. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, σελ. 121, 123, 133).

III. Α. 1. Με τη ρύθμιση της παρ. 2 του άρθρου 202 του Ν. 3463/2006, καθορίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο και περιοριστικό οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμού προς χορήγηση των προβλεπόμενων σ' αυτήν βοηθημάτων.

Στην εισηγητική έκθεση του Νόμου δεν διαλαμβάνονται ειδικότερες σκέψεις ή επεξηγήσεις σχετικά με τις μνημονευόμενες στη διάταξη αυτή προϋποθέσεις και κατηγορίες.

Από τη διατύπωση της διάταξης προκύπτει ότι ως εξαιρετικές περιπτώσεις νοούνται ιδιάζουσες καταστάσεις, οι οποίες παρουσιάζουν μεμονωμένο χαρακτήρα και οι οποίες λόγω ακριβώς των ιδιαίτερων συνθηκών και χαρακτηριστικών τους δεν είναι δυνατόν να περιγραφούν ή να προβλεφθούν εκ των προτέρων.

Η κρίση περί συνδρομής τέτοιων περιπτώσεων εναπόκειται στα αρμόδια όργανα, στηρίζεται στην εκτίμηση των ειδικότερων πραγματικών περιστατικών και υπόκειται στους όρους νομιμότητας που αναπτύχθηκαν παραπάνω (χρήση αντικειμενικών και γενικών κριτηρίων, ειδική και πλήρης αιτιολόγηση κλπ.).

Από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης και ειδικότερα από τη χρήση των όρων «*Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτης και σοβαρής ανάγκης*» προκύπτει ότι οι εξαιρετικές περιπτώσεις διακρίνονται από την αντιμετώπιση έκτακτης και σοβαρής ανάγκης.

2. Στο πλαίσιο του ασκουμένου από τα δικαστήρια ελέγχου έχουν διαμορφωθεί κριτήρια γενικού και αντικειμενικού χαρακτήρα σε σχέση με

την ερμηνεία των όρων έκτακτη και σοβαρή ανάγκη, οι οποίοι απαντώνται σε ποικίλους τομείς του δικαίου και της διοικητικής δράσης.

Ως ανάγκη νοείται, κατ' αρχήν, κατάσταση η οποία έχει χαρακτήρα επιτακτικό και ανεπίδεκτο αναβολής διότι από την αναβολή υπάρχει κίνδυνος να επέλθει με μεγάλη πιθανότητα βλάβη, ενώ έκτακτη είναι περίπτωση η οποία οφείλεται σε απρόβλεπτα γεγονότα ή καταστάσεις (πρβλ. ο.π. Παπαντωνίου παρ. 73, σελ. 436, πρβλ. ενδεικτ. Γνωμδ ΝΣΚ 376/2004, 97/2004).

Ειδικότερα σε σχέση με τα θέματα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της προκείμενης ρύθμισης, γίνεται δεκτό ότι έκτακτες και σοβαρές ανάγκες συνιστούν αυτές που προκύπτουν από θεομηνίες, πυρκαγιές, σεισμούς, πλημμύρες και άλλες φυσικές καταστροφές ή ακραία καιρικά φαινόμενα, πολεμικά γεγονότα, σοβαρές ασθένειες, γήρας, δυστύχημα, φτώχεια κλπ, οι οποίες είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε πραγματική ανάγκη και απόγνωση απόρους και οικονομικά αδύνατους πολίτες (Μ. Καρανασάση, Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Αθήνα 2006, άρθρο 202 του Ν. 3463/2006, σελ. 970).

Σημειώνεται ότι οι ανωτέρω κατηγορίες έκτακτων αναγκών αναφέρονται και στο άρθρο 2 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με αριθμό 29/2007 (ΦΕΚ Α' 205/29.8.2007) «*Κοινωνικές παροχές - οικονομικές ενισχύσεις στους πληγέντες από τις πυρκαγιές*».

3. Περαιτέρω, η έννοια της οικονομικής αδυναμίας προσδιορίζεται με βάση κριτήρια γενικά και αντικειμενικά όπως, το ύψος του εισδήματος, ο αριθμός των ανηλίκων τέκνων, η κατάσταση υγείας των μελών της οικογένειας και η γενικότερη περιουσιακή και οικονομική κατάσταση αυτών (πρβλ. ΣΤΕ 2753/2003, 1351/2002, ΝΟΜΟΣ).

Εξ' άλλου, η ιδιότητα του πολύτεκνου καθορίζεται από την εκάστοτε κείμενη νομοθεσία.

Από τη γραμματική ερμηνεία της εξεταζόμενης διάταξης συνάγεται ότι οι οικονομικά αδύνατοι κάτοικοι και οι πολύτεκνοι αποτελούν διακρινόμενες μεταξύ τους κατηγορίες.



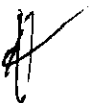
Υπέρ της άποψης αυτή συνηγορεί η συστηματική ερμηνεία της διάταξης της παρ. 2 εντός της συνολικότερης ρύθμισης του άρθρου 202, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι στην παρ. 3 αυτού ορίζεται: «3. Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των μελών του, είναι δυνατή η μείωση δημοτικών φόρων ή τελών μέχρι το 50% ή η απαλλαγή από αυτούς για τους άπορους, τα άτομα με αναπηρίες και πολύτεκνους όπως η ιδιότητά τους, οριοθετείται αντίστοιχα, από την κείμενη νομοθεσία».

Με βάση τα παραπάνω, δεν προκύπτει ότι από την παρ. 2 της εν λόγω διάταξης τίθεται ως πρόσθετη προϋπόθεση η οικονομική αδυναμία των πολυτέκνων, το περιεχόμενο δε της ρύθμισης αυτής βρίσκεται, από τελεολογική άποψη, σε συμφωνία με τη γενικότερη μέριμνα του νομοθέτη για ενίσχυση των πολυτέκνων οικογενειών στο πλαίσιο προσπάθειας περιορισμού της υπογεννητικότητας.

Εξυπακούεται ότι στην παρεχόμενη στα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ σχετική διακριτική ευχέρεια, τίθενται όρια από τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας, καθώς και από την απαγόρευση υπέρβασης του σκοπού της ρύθμισης ο οποίος συνίσταται στην υπό προϋποθέσεις ενίσχυση προσώπων που αντιμετωπίζουν εξαιρετικές καταστάσεις ή έκτακτες και σοβαρές ανάγκες, καθώς και από την απαγόρευση κατάχρησης εξουσίας (πχ η χορήγηση βοηθημάτων σε πολύτεκνες αλλά ευκατάστατες οικογένειες δύναται να προσκρούει στις ανωτέρω αρχές, λαμβανομένων υπ' όψιν εξαιρετικών περιστάσεων ή έκτακτων και σοβαρών αναγκών οι οποίες αφορούν οικονομικά αδύνατους).

Β. Σημειώνεται ότι με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 202 ΔΚΚ, δεν θεσπίζεται δικαίωμα προς λήψη βοηθημάτων ή ενισχύσεων, αλλά παρέχεται σχετική ευχέρεια στους ΟΤΑ Α' βαθμού, η άσκηση της οποίας τελεί υπό τους όρους οι οποίοι εκτέθηκαν αναλυτικά παραπάνω.

Σε κάθε περίπτωση τα σχετικά όρια τίθενται από τους αντικειμενικούς περιορισμούς οι οποίοι προκύπτουν από τις οικονομικές δυνατότητες και τους προϋπολογισμούς των οικείων ΟΤΑ, λαμβανομένων υπ' όψιν των γενικότερων οικονομικών υποχρεώσεων αυτών, διότι η άσκηση της



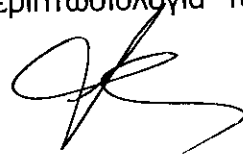
παρεχόμενης από τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 202 ευχέρειας, δεν μπορεί να αποβαίνει σε βάρος της οικονομικής κατάστασης τους (ο.π. Καραναστάσης).

Γ. Περαιτέρω, τα αρμόδια διοικητικά όργανα, οφείλουν να προσδιορίζουν τα κατά περίπτωση αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία, από τα οποία θα διασφαλίζεται πλήρης απόδειξη της συνδρομής των όρων που απαιτούνται για την υπαγωγή μιας περίπτωσης στην προκείμενη ρύθμιση.

Προς το σκοπό αυτό πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι απαιτήσεις της κείμενης κατά τομέα νομοθεσίας σχετικά με τα δικαιολογητικά με βάση τα οποία αποδεικνύονται οι ιδιότητες του κατοίκου, δημότη, πολυτέκνου, το ύψος του εισοδήματος, η συνδρομή λόγων υγείας, περιστατικά τα οποία θεμελιώνουν έκτακτη ή σοβαρή ανάγκη κλπ. (όπως, πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης, εκκαθαριστικά σημειώματα Δ.Ο.Υ., βεβαιώσεις υγειονομικών επιτροπών ή δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων, βεβαιώσεις των κατά περίπτωση αρμοδίων υπηρεσιών για τη συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων ή πραγματικών περιστατικών κλπ.) ώστε να εξασφαλίζεται η ορθή εφαρμογή της διάταξης, αλλά και η νομιμότητα των σχετικών πληρωμών.

Επισημαίνεται τέλος, ότι όσα αναφέρθηκαν σε σχέση με την έκταση του δικαστικού ελέγχου αναφορικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων της διάταξης αυτής, καθώς και τον έλεγχο τυχόν υπέρβασης των ορίων της διακριτικής ευχέρειας ή κατάχρησης εξουσίας, έχουν εφαρμογή και στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας ο οποίος ασκείται από τον οικείο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας επί των σχετικών πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ, κατά τα άρθρα 149 και 150 του Ν. 3463/2006.

IV. Κατ' ακολουθίαν το Γ' Τμήμα του ΝΣΚ ομοφώνως γνωμοδότησε ως εξής: α) Στο πρώτο ερώτημα και δη στα γενικού χαρακτήρα ζητήματα ερμηνείας των ρυθμίσεων της παρ. 2 του άρθρου 202 του Ν. 3463/2006 τα οποία τίθενται από την ερωτώσα Υπηρεσία, προσήκει η αναλυτικά εκτιθέμενη ως άνω απάντηση, καθόσον δεν είναι δυνατή η απαρίθμηση των περιπτώσεων οι οποίες εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης, καθώς δεν μπορεί να προσδιορισθεί εκ των προτέρων η περιπτώσιολογία των



καταστάσεων οι οποίες είναι δυνατόν να εμφανισθούν, τούτο δε ακριβώς συνιστά το λόγο για τον οποίο κατέστη αναγκαία η χρήση των αορίστων εννοιών, β) στο δεύτερο ερώτημα θετικά, ήτοι ότι οι δύο κατηγορίες είναι διαφορετικές, και γ) στο τρίτο ερώτημα ότι οι περιπτώσεις των «εξαιρετικών περιπτώσεων», «της έκτακτης» και «της σοβαρής ανάγκης» τίθενται εναλλακτικώς, ως προς τη συνδρομή τους, είτε ως προς τους οικονομικά αδυνάτους, είτε ως προς τους πολύτεκνους.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 21/12/07

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Πουλάκος  
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Η Εισηγήτρια

Φωτεινή Δεδούση  
Πάρεδρος ΝΣΚ