



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

**Αριθμός γνωμοδοτήσεως 219/2017**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
(Τμήμα Ε')**

**Συνεδρίαση της 16<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2017**

**Σύνθεση :**

**Πρόεδρος :** Μετάξια Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

**Μέλη :** Κων/νος Γεωργάκης, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Σταύρος Σπυρόπουλος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής :** Βασιλική Παπαλόη, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

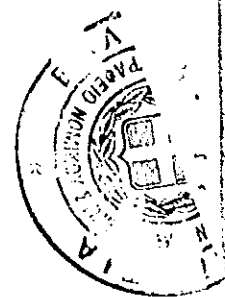
**Αριθμός ερωτήματος :** Το με ΑΠ 6583/5-8-2016 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών & Διοικ. Ανασυγκρότησης (ήδη Εσωτερικών), Γενική Δ/ση Αποκέντρωσης & Τοπ. Αυτοδιοίκησης, Δ/ση Οργάνωσης και Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**Ερώτημα :** Ζητείται η ερμηνεία του άρθρου 94 παρ. 3B περ. 11 του ν. 3852/2010 (Α' 87) σχετικά με την αρμοδιότητα των ΟΤΑ α' βαθμού περί εποπτείας επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων και ειδικότερα σε ποιά από αυτά ασκείται εποπτεία από τους δήμους και βάσει ποιών διατάξεων.

-----  
Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε'), γνωμοδότησε ως ακολούθως:

**Ιστορικό :**

1. Όπως προκύπτει από το ερώτημα και τα έγγραφα που το συνοδεύουν, με αφορμή ερώτημα του Δήμου Ξάνθης (υπ' αριθμ. πρωτ. 13558/7-4-2015) σχετικά με την αρμοδιότητά του να εγκρίνει τα πρακτικά δημοπρασίας από



εκποίηση ακινήτων του φιλανθρωπικού ιδρύματος Γηροκομείο Ξάνθης «Ο Μέγας Βασίλειος», υπήρξε αλληλογραφία της ερωτώσας υπηρεσίας με την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης σχετικά με την αρμοδιότητα των ΟΤΑ α' βαθμού περί εποπτείας των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, σύμφωνα με την περιπτ. 11 της παρ. 3B του άρθρου 94 του ν. 3852/2010.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 3809/20-4-2015 έγγραφό της προς την ερωτώσα υπηρεσία, ζήτησε να της απαντήσει εάν τα ιδρύματα κοινωφελούς σκοπού υπάγονται στην εποπτεία των δήμων κατ' άρθρο 94 παρ. 3B του ν. 3852/2010 ή του Υπουργού Οικονομικών, σύμφωνα με τον α.ν. 2039/1939 και το νεώτερο ν. 4182/2013, εάν δε είναι αρμοδιότητα των δήμων βάσει ποιών διατάξεων θα διενεργηθεί. Η εν λόγω υπηρεσία, με το ίδιο έγγραφο, εξέφρασε την άποψη ότι η εν λόγω αρμοδιότητα ανήκει στον Υπουργό Οικονομικών σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις. Αντιθέτως, η Δ/ση Κοινωφελών Περιουσιών του Υπ. Οικονομικών, με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΚΠΒ0018501ΕΞ2015 έγγραφό της, έκανε γνωστό στην ερωτώσα υπηρεσία ότι τα φιλανθρωπικά σωματεία και ιδρύματα που συστάθηκαν και διέπονται από τις διατάξεις του ν.δ/τος 1111/1972 (Α' 23) ουδέποτε εποπτεύονταν από τον Υπ. Οικονομικών, το δε Υπ. Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στο υπ' αριθμ. πρωτ. ΓΠ/Δ22/2346/704/22-10-2015 έγγραφό του, κάνει λόγο για μεταβίβαση της εν λόγω αρμοδιότητας από τον Υπ. Οικονομικών στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενώ ο έλεγχος του εν λόγω Υπουργείου περιορίζεται αποκλειστικά σε ό,τι σχετίζεται με την παροχή οργανωμένων υπηρεσιών παροχής προστασίας από φορείς κοινωνικής πρόνοιας κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 2345/1995 (Α' 213) (έκδοση αδειών λειτουργίας, έλεγχος ποιότητας και επάρκειας των παρεχόμενων υπηρεσιών κλπ.). Τέλος, ο Δήμος Κορινθίων, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 7730/25-2-2016 έγγραφό του προς την ερωτώσα υπηρεσία, ζητά διευκρινίσεις για το ίδιο θέμα εκφράζοντας τη θέση ότι οι δήμοι είναι αρμόδιοι να ασκούν την εποπτεία αποκλειστικά και μόνο στα φιλανθρωπικά σωματεία και όχι σε ΝΠΙΔ με κοινωφελείς σκοπούς γενικώς, για τα οποία η αρμοδιότητα των δήμων εξαντλείται μόνο στον έλεγχο των επιχορηγήσεων, ενώ κατά τα λοιπά η εποπτεία, ο έλεγχος και η έγκριση



προϋπολογισμού των ΝΠΙΔ με κοινωφελείς σκοπούς ανήκει στην Περιφέρεια, ως διάδοχο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, κατ' άρθρο 283 παρ. 3 του ν. 3852/2010. Κατόπιν τούτων, και προς άρση της σύγχυσης που έχει δημιουργηθεί, η υπηρεσία απηύθυνε το εν λόγω ερώτημα.

#### **Νομοθετικό πλαίσιο :**

2. Στο άρθρο 102 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά από την αναθεώρηση του 2001, ορίζονται τα εξής : «1. 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. 2.».

3. Στον Αστικό Κώδικα ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 78 : «Ένωση προσώπων που επιδιώκει σκοπό μη κερδοσκοπικό αποκτά προσωπικότητα όταν εγγραφεί σε ειδικό δημόσιο βιβλίο (σωματείο) που τηρείται στο πρωτοδικείο της έδρας του. Για να συσταθεί σωματείο χρειάζονται είκοσι τουλάχιστον πρόσωπα».

Άρθρο 108 : «Αν με ιδρυτική πράξη, μια περιουσία ορίστηκε για να εξυπηρετηθεί ορισμένος σκοπός, το ίδρυμα αποκτά προσωπικότητα με διάταγμα που εγκρίνει τη σύστασή του».

Άρθρο 109 : «Η ιδρυτική πράξη γίνεται είτε με δικαιοπραξία εν ζωή είτε με διάταξη τελευταίας βούλησης. Η δικαιοπραξία εν ζωή απαιτείται να γίνει με συμβολαιογραφικό έγγραφο».

Άρθρο 110 : «Στην ιδρυτική πράξη πρέπει να καθορίζεται ο σκοπός του ιδρύματος, η περιουσία που αφιερώνεται και ο οργανισμός του. Το διάταγμα που εγκρίνει το ίδρυμα μπορεί να ορίσει ή να συμπληρώσει ή να τροποποιήσει τον οργανισμό, με τον όρο ότι η θέληση του ιδρυτή θα παραμείνει σεβαστή. Η συμπλήρωση ή η τροποποίηση μπορεί να γίνει με τους ίδιους όρους και με μεταγενέστερο διάταγμα με την επιφύλαξη της διάταξης του άρθρου 119».

3. Ο προϊστάμενος α.ν. 2039/1939 (Α' 455) «Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και



διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών», που διατηρήθηκε σε ισχύ και μετά την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα με το άρθρο 101 του Εισαγωγικού αυτού νόμου, όπως ίσχυε μέχρι 10-11-2013, οπότε και καταργήθηκε με το ν. 4182/2013 (Α' 185/10-9-2013), όριζε τα εξής :

Άρθρο 95 : «1. Περιουσία διατιθεμένη διά πράξεως εν ζωή ή διά διατάξεως τελευταίας βουλήσεως προς εκπλήρωσιν εις το διηνεκές η εφ' ωρισμένην διάρκειαν χρόνου κοινωφελούς σκοπούς εκ των εν άρθρ. 1 του παρόντος, η εκτέλεσις του οποίου ανατίθεται διά συστατικής πράξεως εις φυσικά πρόσωπα (κληρονόμους, κληροδόχους η εκτελεστάς) η συνιστώμενα το πρώτον νομικά πρόσωπα η υφιστάμενα τοιαύτα, οριζομένου όμως κατά την τελευταίαν περίπτωσιν ίδιου τρόπου διοικήσεως, συνιστά ίδρυμα διοικούμενον κατά τα εν τη συστατική πράξει οριζόμενα. 2. ...».

Άρθρο 96 : «1. Περιουσία διατιθεμένη κατά τα εν τω ανωτέρω άρθρω προς εκπλήρωσιν ειδικού κοινωφελούς σκοπού, η εκτέλεσις του οποίου ανατίθεται διά της συστατικής πράξεως εις υφιστάμενα ιδρύματα, σωματεία, πάσης φύσεως οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, νομικά πρόσωπα κλπ., άνευ ειδικωτέρου καθορισμού τρόπου διοικήσεως, αποτελεί κεφάλαιον αυτοτελούς διαχειρίσεως, διακεκριμένης της λοιπής περιουσίας αυτών. ... 2. Κληρονομία, κληροδοσία και δωρεά προς τα εν τη προηγουμένη παραγράφω αναφερόμενα ιδρύματα κλπ. χωρίς να προσδιορίζεται ειδικώτερον η να συνάγηται επαρκώς εκ της συστατικής πράξεως ο επιδιωκόμενος σκοπός, θεωρούνται ως καταλειφθείσαι προς εξυπηρέτησιν του σκοπού, ον επιδιώκει κατά τον προορισμόν του το ίδρυμα κλπ. ...».

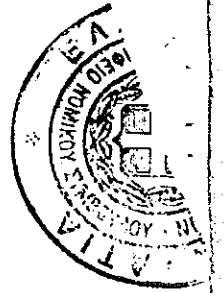
Άρθρο 97 : «1. Περιουσία περί των τα άρθρ. 95 και 96 του παρόντος εκκαθαρίζονται κατά τα άρθρα 63 και επόμενα του παρόντος και υπάγονται εις την εποπτείαν του Υπουργείου των Οικονομικών. Εις την περίπτωσιν της παρ. 2 του άρθρ. 96 η εποπτεία του Υπουργείου των Οικονομικών ασκείται μέχρι εκκαθαρίσεως της περιουσίας και παραδόσεως αυτής εις το ίδρυμα.... 2. Κοινωφελή ιδρύματα συσταθέντα ή συνιστώμενα διά διατάξεων τελευταίας βουλήσεως ή άλλης εν ζωή ή αιτία θανάτου χαριστικής πράξεως υπό οιονδήποτε τύπον νομικού προσώπου λειτουργούντα, ανεξαρτήτως οιασδήποτε και παρ' οιοσδήποτε μεταγενεστέρας προικοδοτήσεως αυτών υπάγονται εις την κατά τον παρόντα νόμον εποπτείαν του Υπουργείου Οικονομικών. 3. ...».



4. Στο ν. 4182/2013 (Α' 185/10-9-2013) «Κώδικας κοινωφελών περιουσιών, σχολαζουσών κληρονομιών και λοιπές διατάξεις», με έναρξη ισχύος των άρθρων 1-82 που αφορούν τις κοινωφελείς περιουσίες και τις σχολάζουσες κληρονομίες την 11/11/2013, ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 1 : «Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κώδικα νοούνται ως: 1. «Κοινωφελής περιουσία»: το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων που διατίθενται με κληρονομιά, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή για κοινωφελή σκοπό. Ως «κοινωφελής περιουσία» νοείται επίσης και το νομικό πρόσωπο που τα διαχειρίζεται και εκπροσωπεί, εφόσον υπάρχει. Οι όροι «κοινωφελής περιουσία», «περιουσία» και «εθνικό κληροδότημα» ταυτίζονται. 2. «Συστατική πράξη»: η διαθήκη ή η πράξη δωρεάς, με την οποία καταλείπεται νόμιμα περιουσία κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου. 3. «Κοινωφελής σκοπός»: κάθε εθνικός, θρησκευτικός, φιλανθρωπικός, εκπαιδευτικός, πολιτιστικός και γενικά επωφελής για την κοινωνία, εν όλω ή εν μέρει, σκοπός. 4. «Αρμόδια αρχή»: είναι ο Υπουργός Οικονομικών και ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2, οι οποίοι ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες δια των οικείων Διευθύνσεων. 5. ...».

Άρθρο 2 : «1. Το Δημόσιο έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πιστή και επακριβή εκτέλεση της βούλησης των διαθετών και δωρητών. 2. Οι διατάξεις του παρόντος κώδικα εφαρμόζονται συμπληρωματικά, εφόσον τα σχετικά θέματα δεν ρυθμίζονται καθόλου ή ρυθμίζονται ελλιπώς στη συστατική πράξη. Οι κανόνες δημόσιας τάξης του κώδικα υπερισχύουν σε κάθε περίπτωση. 3. Αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης υφίσταται, με την επιφύλαξη της παραγράφου 4 και τυχόν ειδικών διατάξεων, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Όταν ο σκοπός της περιουσίας εκπληρώνεται κατά κύριο λόγο μέσα στα όρια μιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ανεξαρτήτως του τόπου όπου βρίσκεται η περιουσία. Τυχόν επικουρικοί σκοποί δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα. β) Όταν δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής η προηγούμενη περίπτωση και η περιουσία βρίσκεται κατά το μεγαλύτερο μέρος της μέσα στα όρια μιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. γ) Όταν πρόκειται για σχολάζουσα κληρονομία της οποίας τα ακίνητα περιλαμβάνονται στα όρια μιας και μόνης Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 4. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις αρμόδιος



είναι ο Υπουργός Οικονομικών. Αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών υφίσταται επίσης, κατ' εξαίρεση: α) Για την εποπτεία εκκαθάρισης και διαχείρισης περιουσιών που καταλείπονται στο Δημόσιο. β) Για την εποπτεία της Επιτροπής Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων και του Βαρβακείου Ιδρύματος. γ) Για την εκκαθάριση και εποπτεία κοινωφελών περιουσιών που έχουν τα κύρια περιουσιακά στοιχεία στην αλλοδαπή ή ο σκοπός τους εκτελείται κατά κύριο λόγο σε αυτή. δ) Για περιουσίες του Κεφαλαίου Ε' του παρόντος κώδικα που υπάγονται στην άμεση διαχείριση του Υπουργείου Οικονομικών. ε) Για την εποπτεία περιουσιών των οποίων η αξία εκτιμάται, μετά την προηγηθείσα εκκαθάριση, ως ανώτερη του ποσού των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ ή των οποίων οι σκοποί εκτελούνται σε όλη την επικράτεια. Για την υπαγωγή των περιουσιών της περίπτωσης αυτής στην αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών, απαιτείται η έκδοση από αυτόν ειδικής προς τούτο υπουργικής απόφασης. 5. ... 6. ...».

Άρθρο 50 : «1. Περιουσία, η οποία διατίθεται σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 1 του παρόντος αποτελεί ίδρυμα που διοικείται σύμφωνα με όσα προβλέπονται στη συστατική πράξη, όταν η εκτέλεση του κοινωφελούς σκοπού ανατίθεται σε φυσικά πρόσωπα ή σε νομικά πρόσωπα που συνιστώνται με αυτήν. Ομοίως αποτελεί αυτοτελές ίδρυμα η διάθεση περιουσίας σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα για κοινωφελείς σκοπούς, όταν ορίζεται ιδιαίτερος τρόπος διοίκησης της. 2. Περιουσία, η οποία καταλείπεται σε υφιστάμενα ιδρύματα, σωματεία, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπά νομικά πρόσωπα, με επιδιωκόμενο σκοπό που προσδιορίζεται επαρκώς και είναι διαφορετικός από αυτόν που επιδιώκει το υφιστάμενο νομικό πρόσωπο, χωρίς να καθορίζεται ιδιαίτερος τρόπος διοίκησης, αποτελεί ομάδα περιουσίας διακεκριμένη από την περιουσία του νομικού προσώπου ως κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης. 3. Αν δεν προσδιορίζεται ειδικότερα ή δεν συνάγεται επαρκώς από τη συστατική πράξη ο επιδιωκόμενος σκοπός, θεωρείται ότι η περιουσία έχει καταλειφθεί για την εξυπηρέτηση του σκοπού, που επιδιώκει κατά τον προορισμό του το νομικό πρόσωπο και εντάσσεται στην υπόλοιπη περιουσία του. Αν ο σκοπός είναι όμοιος, ο δε οριζόμενος ιδιαίτερος τρόπος διοίκησης διαφέρει μόνο σε επουσιώδη σημεία από τον τρόπο διοίκησης του υφιστάμενου νομικού προσώπου που προσδιορίζεται από το καταστατικό ή τον οργανισμό του, τότε



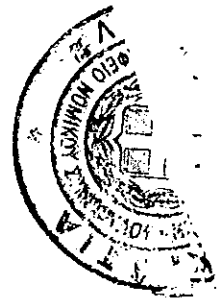
εφαρμόζεται το προηγούμενο εδάφιο, ο δε κατά τα ανωτέρω ιδιαίτερος τρόπος διοίκησης τηρείται κατά το δυνατόν. ...4. ...».

Άρθρο 53 : «1. Περιουσίες του άρθρου 50 εκκαθαρίζονται κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 41 και 42 του παρόντος και υπάγονται στην εποπτεία της αρμόδιας αρχής. Με τον οργανισμό μπορεί να καθορίζεται το εύρος της εποπτείας της αρμόδιας αρχής, λαμβάνεται δε υπόψη η προέλευση της περιουσίας. 2. ...».

Άρθρο 82 με τον τίτλο «Μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις» ορίζονται τα εξής : «1. Όπου δεν ορίζεται διαφορετικά, οι διατάξεις του Κώδικα εφαρμόζονται και στις κοινωφελείς περιουσίες που υφίστανται κατά την έναρξη ισχύος του, ανεξάρτητα από τον τρόπο σύστασής τους. ..2. .. 3. Αν δεν ορίζεται αλλιώς, οι διατάξεις του παρόντος Κώδικα εφαρμόζονται και σε περιουσίες για τις οποίες αρμόδια αρχή είναι άλλη, πλην του Υπουργού Οικονομικών και του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ειδικές διατάξεις που αφορούν την ίδρυση και εποπτεία συγκεκριμένων περιουσιών εξακολουθούν να ισχύουν, μπορεί όμως να τροποποιούνται με προεδρικό διάταγμα, σύμφωνα με το άρθρο 51, για την εναρμόνιση τους με τις διατάξεις του Κώδικα. 4. ..8. Με την επιφύλαξη όσων ορίζονται στις λοιπές διατάξεις του παρόντος Κώδικα, από την έναρξη ισχύος αυτού, καταργούνται : α) ο α.ν. 2039/1939 (Α' 455) ...».

5. Στο ν. 281 της 21/25 Ιουν. 1914 (Α' 8) «Περί σωματείων» και ειδικότερα στο άρθρο 29 αυτού, που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 12 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 29 : «Η εποπτεία των σωματείων αφορά αποκλειστικώς: α) την εφαρμογήν των διατάξεων του νόμου τούτου, β) την τήρησιν του καταστατικού αυτών και γ) τον έλεγχον της ταμιακής διαχειρίσεως αυτών. Η εποπτεία των σωματείων ανατίθεται, των μεν εργατικών είτε αλληλοβοηθητικών είτε επαγγελματικών, εις την αρμοδιαν επιθεώρησιν της Εργασίας, των δε λοιπών εις τας οικείας Νομαρχίας. Ο Νομάρχης αντικαθιστά εις την εποπτείαν των εργατικών σωματείων τον επιθεωρητήν ή τον επόπτην της εργασίας απόντα. Ανωτέρα εποπτική αρχή, των μεν επαγγελματικών και αλληλοβοηθητικών σωματείων είναι το Υπουργείον (της Εθνικής Οικονομίας), των δε λοιπών το Υπουργείον εις την μέριμναν του οποίου υπάγεται ο κύριος σκοπός του σωματείου. Κατά πάσης ενεργείας των κατά την δευτέραν παράγραφον



δημοσίων υπαλλήλων επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου υπουργού, ως ανωτέρας εποπτικής αρχής των σωματείων, αποφασίζοντας ανεκκλήτως».

6. Στο άρθρο 14 του α.ν. 1179/1938 (Α' 154) «Περί των Νομαρχιών» ορίζεται ότι : «1. Ο Νομάρχης ασκεί εποπτεία επί πάντων των εν τω νομώ σωματείων και ενώσεων αυτών. 2. ...».

7. Περαιτέρω, στα άρθρα 26 και 43 του ν.δ. 795 της 31-12-1970/1-1-1971 «περί σωματείων και ενώσεων» (Α' 1), το οποίο καταργήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 1 περ. α του ν.δ. 42/1974, προβλέπονταν τα εξής :

Άρθρο 26 με τον τίτλο «Εποπτεία, περιεχόμενον και όργανα» : «1. Η άσκησης εποπτείας της Διοικήσεως επί των σωματείων συνίσταται εις την επίβλεψιν της δράσεως των οργάνων αυτών και εις την λήψιν των κατά νόμον μέτρων, διά την εφαρμογήν και την τήρησιν του νόμου και του καταστατικού. 2. Η εποπτεία ανήκει εις τον Υπουργόν, εις την αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται ο σκοπός του σωματείου, ο συνδεδόμενος προς την κατά περίπτωσιν εποπτευομένην δραστηριότητα αυτού (ανωτέρα εποπτική αρχή), ασκείται δε εφ' όσον εν τω παρόντι δεν ορίζεται ειδικώς άλλως, υπό του νομάρχου της έδρας του σωματείου (εποπτεύουσα αρχή). Κατ' εξαίρεσιν, αμέσως εποπτεύουσα αρχή είναι ο Υπουργός εάν η λειτουργία του σωματείου ή της ενώσεως εκτείνεται εις πλείονας του ενός νομούς. 3. Κατά πάσης πράξεως ασκήσεως εποπτείας του νομάρχου, επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του οικείου Υπουργού διά παράβασιν νόμου».

Άρθρο 43 : «Πάσα διάταξις νόμου αντικειμένη προς τας διατάξεις του παρόντος και αναφερομένη εις θέματα ρυθμιζόμενα υπ' αυτού καταργείται».

8. Με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν.δ. 42 της 14/14-9-1974 «περί αποκαταστάσεως των συνδικαλιστικών ελευθεριών κλπ.» (Α' 247) προβλέφθηκαν τα εξής :

Άρθρο 1 : «Από της ισχύος του παρόντος καταργούνται τα κάτωθι εκδοθέντα κατά την περίοδον της δικτατορίας Νομοθετικά Διατάγματα, αφορώντα εις τα εργατοϋπαλληλικά σωματεία και τας ενώσεις αυτών : α) Το Ν.Δ. 795/1971 «περί σωματείων και ενώσεων», β) ... Επαναφέρονται δε εν ισχύι: α) άπασαι αι ισχύουσαι κατά την 21ην Απριλίου 1967 διατάξεις περί επαγγελματικών σωματείων και ενώσεων, ως και αι δια του Ν.Δ. 795/1971 καταργηθείσαι διατάξεις, περί σωματείων και ενώσεων επιφυλασσομένης κατά





την πρώτηην εφαρμογήν, της ισχύος των διατάξεων του άρθρου 2 του παρόντος».

9. Στο ν.δ. 1111/1972 «περί Φιλανθρωπικών Σωματείων» (Α' 23) και ειδικότερα στα άρθρα 1, 2, 6, 7 και 28 αυτού ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 1 με τον τίτλο «Έννοια» : «1. Φιλανθρωπικά Σωματεία είναι τα έχοντα σκοπόν την παροχήν υλικής και ηθικής προστασίας ή αρωγής, εις άτομα ή ομάδας ατόμων ευρισκόμενα μονίμως ή προσκαιρώς εις κατάστασιν αποδεδειγμένης ανάγκης. 2. ...».

Άρθρο 2 με τον τίτλο «Διάκρισις Φιλανθρωπικών Σωματείων» : «1. Τα φιλανθρωπικά Σωματεία διακρίνονται εις ειδικώς ανεγνωρισμένα και μη ειδικώς ανεγνωρισμένα. 2. Επί των ειδικώς ανεγνωρισμένων Σωματείων εφαρμόζονται, πλην των γενικών διατάξεων του παρόντος και αι τοιαύται των άρθρων 18 έως και 27 του παρόντος».

Άρθρο 6 με τον τίτλο «Υποχρεώσεις συστάσεως ιδρύματος» : «Φιλανθρωπικά Σωματεία σκοπούντα την παροχήν οργανωμένης περιθάλψεως, υποχρεούνται όπως, εντός εξ μηνών από της δημοσίευσως του παρόντος, προβούν εις διάθεσιν περιουσίας και σύστασιν ιδρύματος κατά τας διατάξεις των άρθρων 108 - 121 του Αστικού Κώδικος. 2. Εφ' εξής συνιστώμενα Φιλανθρωπικά Σωματεία, σκοπούντα κατά το καταστατικόν των, την παροχήν οργανωμένης περιθάλψεως, δεν δύνανται να επιδιώκουν τον σκοπόν τούτον, εκτός εάν προβούν εις διάθεσιν περιουσίας και σύστασιν ιδρύματος κατά τας υπό της προηγουμένης παραγράφου διατάξεις. 3. Το υπό των διατάξεων των άρθρων 108 - 121 του Αστικού Κώδικος προβλεπόμενον Β.Δ. εκδίδεται τη προτάσει του Υπουργού Κοινωνικών Υπηρεσιών και υπό την προϋπόθεσιν της προηγουμένης διαπιστώσεως, ότι οι διατιθέμενοι πόροι επαρκούν προς εκπλήρωσιν του σκοπού του Ιδρύματος».

Άρθρο 7 με τον τίτλο «Εποπτεύουσα Αρχή» : «1. Ανωτέρα εποπτική αρχή επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων είναι ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών. Ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών δύναται να παρέχη γενικής κατευθυντηρίου οδηγίας περί προσαρμογής της δράσεως των Φιλανθρωπικών Σωματείων προς το ευρύτερον κρατικόν πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας και συντονισμού της λειτουργίας αυτών επί σκοπώ αποφυγής ενισχύσεως των αυτών προσώπων υπό πολλαπλών φορέων δια την αυτήν αιτίαν. 2. Η κατά το άρθρον 26 του Ν.Δ. 795/71 εποπτεία επί των Φιλανθρωπικών Σωματείων,



ασκείται διά των οικείων Νομαρχιών, υπό δε του Υφυπουργού Περιφερειακού Διοικητού εάν η λειτουργία του Σωματείου εκτείνεται εις πλείονας του ενός νομού ή καθ' άπασαν την Επικράτειαν».

Άρθρο 28 : «1. .. 2. .. 3. Παρ' εκάστω Πρωτοδικείω τηρείται ειδικόν μητρώον Φιλανθρωπικών Σωματείων εις ο καταχωρούνται και τα κατά την δημοσίευσιν του παρόντος λειτουργούντα Φιλανθρωπικά Σωματεία. 4. Ωσαύτως μητρώον Φιλανθρωπικών Σωματείων τηρείται παρ' εκάστη Νομαρχία και Περιφερειακή Διοίκησι, ως και παρά τω Υπουργείω Κοινωνικών Υπηρεσιών».

10. Στο άρθρο 1 του ν.δ. 241 της 13/13-12-1973 «Περί καταργήσεως των Περιφερειακών διοικήσεων κλπ.» (Α' 324) ορίζονται τα εξής : «1. Από της ενάρξεως ισχύος του παρόντος καταργούνται αι Περιφερειακά Διοικήσεις και αι θέσεις των Υφυπουργών Περιφερειακών Διοικητών ... 2. Αι πάσης φύσεως αρμοδιότητες των Υφυπουργών-Περιφερειακών Διοικητών μεταφέρονται αυτοδικαίως εις τα οικεία κεντρικά και περιφερειακά όργανα των καθ' έκαστον Υπουργείων και ασκούνται εφ' εξής υπ' αυτών ...».

11. Στο άρθρο 3 του ν. 2218/1994 (Α' 90), όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 2240/1994 (Α' 153) και κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 1 του π.δ/τος 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» ορίζεται ότι : «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών ...».

12. Στο άρθρο 94 με τίτλο «Πρόσθετες αρμοδιότητες Δήμων» του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) ορίζονται τα εξής : «1. ... Β. Στο άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων υπό τον τομέα ε' («Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης») προστίθενται οι ακόλουθες αρμοδιότητες : ... 11. Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς. 12. ...».

#### **Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων :**

Από το συνδυασμό και την ερμηνεία των προαναφερθεισών διατάξεων προκύπτουν τα εξής :



13. Όταν με διαθήκη ή άλλη πράξη διατίθενται περιουσιακά στοιχεία με κληρονομία, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ κοινωφελών σκοπών, η επίτευξη των τελευταίων μπορεί να επιδιώκεται, είτε με τη σύσταση αυτοτελούς ιδρύματος, στο νομικό πρόσωπο του οποίου περιέρχεται η καταλειφθείσα περιουσία, κατ' άρθρο 95 παρ. 1 του α.ν. 2039/39, είτε με τη μεταβίβαση της περιουσίας αυτής σε ορισμένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με τον όρο της εκπληρώσεως από αυτό του ταχθέντος κοινωφελούς σκοπού, κατά το άρθρο 96 παρ. 1 του ίδιου νόμου, οπότε πρόκειται για μη αυθύπαρκτο, άλλως υποτελές ίδρυμα ή κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης και η αφιερούμενη περιουσία αποτελεί ιδιαίτερη περιουσιακή ομάδα, υποκείμενη, κατά το άρθρο 97 παρ. παρ. 1 - 2 του ίδιου νόμου, στην εποπτεία του Υπουργού των Οικονομικών (βλ. ΑΠ 1542/1998 ΕΕΝ 2000 σελ. 2003, ΕΑ 607/2012 ΝΟΜΟΣ, ΕΑ 2188/2008, ΕΠατρ 317/2006 ΝΟΜΟΣ, ΕΑ 9628/2000 ΕΛΔ.44.550 - 552, ΕΑ 863/83 ΕΛΔ.25.573).

Περαιτέρω από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι η περιουσία που διατίθεται για την εκπλήρωση κοινωφελούς σκοπού σε υφιστάμενο ίδρυμα, σωματείο οποιασδήποτε φύσεως, οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, νομικό πρόσωπο κλπ, χωρίς να καθορίζεται ειδικότερος τρόπος για τη διοίκησή της, τότε μόνον αποτελεί κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, που διακρίνεται της υπόλοιπης περιουσίας του νομικού προσώπου, όταν ο κοινωφελής σκοπός της είναι ειδικός, δηλαδή διαφορετικός, σε σχέση με το σκοπό τον οποίο, κατά τον προορισμό του, επιδιώκει το δεχόμενο την περιουσία αυτό νομικό πρόσωπο και ο ειδικός αυτός σκοπός προσδιορίζεται ή τουλάχιστον επαρκώς συνάγεται από τη συστατική πράξη. Στην περίπτωση αντίθετα που ο κοινωφελής σκοπός της διατιθέμενης περιουσίας ταυτίζεται με αυτόν του νομικού προσώπου ή δεν προσδιορίζεται στη συστατική πράξη, από την οποία και δεν μπορεί να συναχθεί με επάρκεια σκοπός ειδικός, σε σχέση με το σκοπό που, κατά τον προορισμό του, επιδιώκει το νομικό πρόσωπο, η διατιθέμενη περιουσία θεωρείται τότε, κατά τον ερμηνευτικό κανόνα του άρθρ. 96§2 α.ν. 2039/1939, ότι καταλείφθηκε για να εξυπηρετήσει το σκοπό του νομικού προσώπου και συνεπώς δεν προστατεύεται από τις διατάξεις του αναγκαστικού αυτού νόμου (ΑΠ 1344/1992, ΑΠ 344/2010, ΑΠ 256/2011 πρβλ και ΣτΕ 443/2009).

14. Τα ανωτέρω ισχύουν και υπό το καθεστώς του ισχύοντος Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών (ν. 4182/2013), δηλ. όταν με διαθήκη ή άλλη πράξη διατίθενται περιουσιακά στοιχεία με κληρονομία, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ



κοινωφελών σκοπών, η επίτευξη των τελευταίων μπορεί να επιδιώκεται, κατ' άρθρο 50 του ν. 4182/2013, είτε με τη σύσταση αυτοτελούς ιδρύματος, στο νομικό πρόσωπο του οποίου περιέρχεται η καταλειφθείσα περιουσία, είτε με τη μεταβίβαση της περιουσίας αυτής σε υφιστάμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με τον όρο της εκπληρώσεως από αυτό του ταχθέντος κοινωφελούς σκοπού, οπότε πρόκειται για αυτοτελές ίδρυμα όταν ορίζεται ειδικότερος τρόπος διοίκησης ή για κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης όταν δεν ορίζεται ειδικότερος τρόπος διοίκησης, με την προϋπόθεση ότι ο κοινωφελής σκοπός δεν ταυτίζεται με αυτόν που επιδιώκει το υφιστάμενο πρόσωπο, διότι, στην περίπτωση αυτή, η καταλειφθείσα περιουσία εντάσσεται στην περιουσία του. Στις περιπτώσεις αυτές (αυτοτελές ίδρυμα, κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης) η αφιερούμενη περιουσία αποτελεί ιδιαίτερη περιουσιακή ομάδα, υποκείμενη, κατά το άρθρο 53 παρ. 1-2 του ίδιου νόμου, στην εποπτεία της αρμόδιας αρχής, που είναι πλέον, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 του άνω νόμου, ο Υπουργός Οικονομικών ή ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι οποίοι ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες δια των οικείων Διευθύνσεων (βλ. ΕφΘεσσαλ 661/2017 ΝΟΜΟΣ). Εξάλλου, κατά τη ρητή διάταξη του άρθρου 2 του ισχύοντος Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών (βλ. και άρθρα 1 και 2 παρ. 1-3 του προΐσχύσαντος α.ν. 2039/1939), οι διατάξεις του νόμου αυτού ισχύουν επικουρικώς, εφόσον τα από αυτές προβλεπόμενα θέματα δεν ρυθμίζονται από τη συστατική πράξη του ιδρύματος, εκτός από τις δημόσιας τάξης διατάξεις, οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, υπερισχύουν των τυχόν αντίθετων διατάξεων της συστατικής πράξης (ΑΠ 1542/1998, ΝΣΚ 343/2003).

15. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 82 του ν. 4182/2013 οι διατάξεις του Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών εφαρμόζονται και στις περιουσίες για τις οποίες δεν ορίζεται διαφορετικά και οι οποίες εποπτεύονται από άλλη αρχή, πλην του Υπουργού Οικονομικών και του Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι ειδικές διατάξεις που αφορούν την εποπτεία συγκεκριμένων περιουσιών εξακολουθούν να ισχύουν, μπορεί όμως να τροποποιούνται με π.δ/γμα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Κώδικα αυτού, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις διατάξεις του.

16. Ο Ν. 281/1914 «περί σωματείων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, αποτέλεσε το πρώτο βασικό νομοθέτημα το οποίο περιελάμβανε διατάξεις κοινές για κάθε είδος σωματείου. Σύμφωνα με τις



διατάξεις του νόμου αυτού (ανωτ. άρθρο 29) η εποπτεία των σωματείων (πλην των εργατικών) ανήκει στον οικείο Νομάρχη, ενώ ανώτερη εποπτική αρχή ορίζεται ο Υπουργός, στη μέριμνα του οποίου υπάγεται ο κύριος σκοπός του σωματείου. Τα ανωτέρω ισχύουν εφόσον δεν υφίσταται ειδική διάταξη νόμου, με την οποία η εποπτεία για ορισμένη κατηγορία σωματείων να ανατίθεται ρητά σε άλλη αρχή (λ.χ. κυνηγετικά σωματεία βάσει του άρθρου 266 παρ. 3 του ν.δ/τος 86/1969). Η εποπτεία επί των σωματείων, σύμφωνα με το άρθρο 29 του νόμου αυτού, αφορά στην εφαρμογή των διατάξεων του νόμου, στην τήρηση του καταστατικού τους και στον έλεγχο της ταμειακής τους διαχείρισης.

17. Με το άρθρο 14 του α.ν. 1179/1938 αρχικά (βλ. και άρθρο 1 του ν.δ/τος 532/1970, Α' 103 «περί συμπληρώσεως των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως») ορίστηκε ο νομάρχης ως αποκλειστικά αρμόδιος για την άσκηση εποπτείας στα σωματεία (ΝΣΚ 318/1994).

18. Περαιτέρω, το καταργηθέν το 1974, άρθρο 26 του ν.δ/τος 795/1971 «περί σωματείων», στη μεν πρώτη παράγραφο, όριζε σε τι συνίσταται η εποπτεία επί των σωματείων, στη δε δεύτερη, ότι η εποπτεία ανήκει στον Υπουργό, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται ο σκοπός του σωματείου («ανωτέρα εποπτική αρχή»), ασκείται όμως διά των οικείων νομαρχών («εποπτεύουσα αρχή»). Σύμφωνα με το εν λόγω ν.δ. η εποπτεία ασκείται από τον Υπουργό, μόνο στις περιπτώσεις που η λειτουργία του σωματείου εκτείνεται σε περισσότερους του ενός νομούς.

19. Με την κατάργηση του ως άνω ν.δ. με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν.δ/τος 42/1974 επανήλθε σε ισχύ ο ν. 281/1914 «περί σωματείων», όπως μεταγενέστερα τροποποιήθηκε και ίσχυε μέχρι τη δημοσίευση του ν.δ/τος 795/1971, ο οποίος (ν. 281/1914), ως προελέχθη, στο άρθρο 29 αυτού όριζε ότι εποπτεύουσα αρχή των σωματείων εν γένει είναι ο Νομάρχης (ΝΣΚ 6/1979).

20. Στο άρθρο 7 του ν.δ/τος 1111/1972 «περί Φιλανθρωπικών Σωματείων», ορίστηκε, ειδικώς για τα φιλανθρωπικά σωματεία, ως ανώτερη εποπτική αρχή ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών και του δόθηκε ρητά η αρμοδιότητα να παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες με σκοπό την προσαρμογή της δράσης των φιλανθρωπικών σωματείων προς το κρατικό πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας και το συντονισμό της λειτουργίας τους ώστε να αποφεύγεται η ενίσχυση των ίδιων προσώπων από περισσότερα σωματεία για



την ίδια αιτία (άρθρο 7 παρ. 1). Κατά τα λοιπά (άρθρο 7 παρ. 2) ο νομοθέτης παραπέμπει στο είδος της εποπτείας που ασκείται σύμφωνα με το καταργηθέν άρθρο 26 του ν.δ. 795/1971 και ορίζει ότι αυτή ασκείται από τις οικείες νομαρχίες και από τον Υφυπουργό Περιφερειακό Διοικητή προκειμένου για σωματεία που η λειτουργία τους εκτείνεται σε περισσότερους νομούς και, μετά την κατάργηση του τελευταίου με το άρθρο 1 του ν.δ/τος 241/1973 (ανωτ. υπ' αριθμ. 9), από τα κεντρικά και περιφερειακά όργανα του εν λόγω Υπουργείου. Μετά την κατάργηση του ν.δ/τος 795/1971 και την επαναφορά σε ισχύ των προϊσχυουσών διατάξεων, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η παραπομπή του άρθρου 7 παρ. 2 στο άρθρο 26 του ν.δ/τος 795/1971 αφορά στο είδος της εποπτείας που οι ισχύουσες πλέον διατάξεις προβλέπουν για τα σωματεία, δηλ. ο ν. 281/1914 και οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα περί σωματείων (ΑΚ 78-105) (ΝΣΚ 110/2003). Η εποπτεία αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 29 του ν. 281/1914, περιλαμβάνει τον έλεγχο εφαρμογής των διατάξεων του νόμου και του καταστατικού τους και τον έλεγχο της ταμειακής τους διαχείρισης. Κατόπιν τούτου, οι μόνες αλλαγές που επέφερε στην εποπτεία των φιλανθρωπικών σωματείων το ν.δ. 1111/1972 ήταν η πρόβλεψη στην παράγραφο 1 του άρθρου 7 της αρμοδιότητας του Υπουργού, ως ανώτερης εποπτικής αρχής, να παρέχει γενικές κατευθυντήριες οδηγίες, προκειμένου να υπάρχει κατά το δυνατό συντονισμένη και ομοιογενής δράση των φιλανθρωπικών σωματείων ανά την επικράτεια και η πρόβλεψη της άσκησης της εποπτείας από τον Υφυπουργό Περιφερειακό Διοικητή (ήδη κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Υπουργείου) για τα σωματεία που η λειτουργία τους εκτείνεται σε περισσότερους νομούς (προβλεφθείσα ως προελέχθη και από το καταργηθέν ν.δ. 795/1971). Κατά τα λοιπά, και ειδικότερα ως προς το ζήτημα της άσκησης εκ μέρους των νομαρχών της εποπτείας επί των φιλανθρωπικών σωματείων ο νομοθέτης δεν απέστη από τα όσα ορίζονται για τα κοινά σωματεία δηλ. η άσκηση της εποπτείας από το Νομάρχη (ΝΣΚ 273/2016).

Το περιεχόμενο της εποπτείας επί των φιλανθρωπικών σωματείων προσδιορίζεται, για τα μεν μη ειδικώς αναγνωρισμένα φιλανθρωπικά σωματεία κυρίως στις διατάξεις των άρθρων 8 (περί οικονομικού ελέγχου), 9 (περί είσπραξης εσόδων και κτηματολογίου) και 10 (περί προϋπολογισμού και ισολογισμού) του ν.δ/τος 1111/1972, για τα δε ειδικώς αναγνωρισμένα φιλανθρωπικά σωματεία στις διατάξεις των άρθρων 18-27 του Κεφαλαίου Β'



του ιδίου ν.δ/τος. Η εποπτεία, σε αμφότερες τις κατηγορίες των φιλανθρωπικών σωματείων, ασκείται από το Νομάρχη και τον Υφυπουργό Περιφερειακό Διοικητή για τα σωματεία που η λειτουργία τους εκτείνεται σε περισσότερους νομούς.

21. Εξάλλου, με το άρθρο 6 του ν.δ/τος 1111/1972 αποκλείεται η παροχή οργανωμένης περίθαλψης να αποτελεί τον καταστατικό σκοπό φιλανθρωπικού σωματείου, αλλά επιβάλλεται σε αυτό η υποχρέωση να συστήσει ίδρυμα με σκοπό την επιδίωξη του σκοπού του, το οποίο καθίσταται άμεσος φορέας του εν λόγω σκοπού, ενώ η δραστηριότητα του φιλανθρωπικού σωματείου εξαντλείται στη σύσταση του ιδρύματος και την εν συνεχεία ενίσχυσή του στην επιδίωξη του σκοπού αυτού. Σημειώνεται ότι η διάταξη αυτή κρίθηκε (ΣΤΕ 2743/1973) ως αντίθετη στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 19 του Συντάγματος του 1968). Τα φιλανθρωπικά ιδρύματα του άρθρου 6 του ν.δ/τος 1111/1972 δεν αποτελούν κοινωφελή ιδρύματα του Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών (α.ν. 2039/1939 και ήδη ν. 4182/2013) διότι δεν αποτελούν περιουσίες που διατέθηκαν με διάταξη τελευταίας βούλησης ή με χαριστική πράξη εν ζωή ή αιτία θανάτου για κοινωφελή σκοπό, αλλά πρόκειται για περιουσίες που διατέθηκαν από τα φιλανθρωπικά σωματεία με στόχο την επίτευξη του καταστατικού τους σκοπού και τα οποία, κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους, ενισχύονται από τα σωματεία αυτά στην επιδίωξη του σκοπού αυτού. Κατόπιν τούτου τα φιλανθρωπικά αυτά ιδρύματα εποπτεύονται από τα ίδια όργανα που εποπτεύουν τα φιλανθρωπικά σωματεία που τα συνέστησαν. Διευκρινίζεται ότι η εποπτεία αυτή αφορά στον έλεγχο των πράξεων διοίκησης και διαχείρισης της περιουσίας των ιδρυμάτων αυτών, και όχι στον έλεγχο των προϋποθέσεων ίδρυσης και λειτουργίας τους ως φορέων κοινωνικής πρόνοιας και στην επίβλεψη των παρεχόμενων από αυτά οργανωμένων υπηρεσιών περίθαλψης, ως προς την ποιότητα και την επάρκειά τους, η οποία διενεργείται κατά τις κείμενες διατάξεις για κάθε φορέα που παρέχει παρόμοιες υπηρεσίες (πρβλ. ΝΣΚ 343/2003).


22. Με το άρθρο 3 του ν. 2218/1994 (Α' 90), όπως αυτό τροποποιήθηκε μεταγενέστερα και κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 1 του π.δ/τος 30/1996, περιήλθαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, μεταξύ αυτών και η εποπτεία επί των σωματείων. Επισημαίνεται ότι η διάταξη αυτή (άρθρο 3



παρ. 1 του ν. 2218/1994) και συνολικά ο ν. 2218/1994 έχει κριθεί ότι δεν αντίκειται στα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος, όπως τα άρθρα αυτά ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο, δηλ. πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001, ήτοι δεν πάσχουν το ελάττωμα ότι δεν διαφυλάχθηκαν επαρκείς και σημαντικές αρμοδιότητες υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων και εν γένει του Κράτους, ως Κεντρικής Διοίκησης. Σε κάθε δε συγκεκριμένη περίπτωση θα κριθεί εάν η συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί, κατά παράβαση του Συντάγματος, στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ενώ έπρεπε να παρακρατηθεί υπέρ της Κεντρικής Διοίκησης (ΟλομστΕ 3440-43/1998, 1169/2006, 1024/2008, 189/2009).

23. Τέλος, με το άρθρο 1 του ν. 3852/2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης*» (Α' 87), συνεστήθησαν οι δήμοι της Χώρας οι οποίοι αποτελούν τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης από 1-1-2011, δηλαδή οι δήμοι που συγκροτήθηκαν από καταργηθέντες Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, καθώς και οι δήμοι στους οποίους δεν επήλθαν μεταβολές. Με το άρθρο 94 του αυτού ν. 3852/2010 συμπληρώθηκαν οι παρ. I και II του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114), ανατέθηκε δε στους δήμους η άσκηση πρόσθετων αρμοδιοτήτων ανά θεματικό τομέα και συγκεκριμένα στον τομέα β' (Περιβάλλον), στον τομέα γ' (Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία των Πόλεων), στον τομέα ε' (Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη), στον τομέα στ' (Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός), σε νέο τομέα η' (Αγροτική Ανάπτυξη, Κτηνοτροφία, Αλιεία), καθώς και η άσκηση πρόσθετων, κρατικού χαρακτήρα, αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε τοπικό επίπεδο (βλ. αντιστοίχως, άρθρο 94 παρ. 1 έως 6 ν. 3852/2010). Εν συνεχεία, με το άρθρο 95 παρ. 1 περιπτ. α' του ν. 3852/2010 ορίσθηκε ότι ορισμένες από τις απονεμηθείσες πρόσθετες αρμοδιότητες ασκούνται από τους δήμους από 1-1-2011 και συγκεκριμένα αυτές του άρθρου 94 που αναφέρονται στην παράγραφο 1 (αριθμ. 11 έως και 26), στην παράγραφο 2 (αριθμ. 15 έως και 28), στην παράγραφο 3 (αριθμ. Β7 έως και 25), στην παράγραφο 4, στην παράγραφο 5 (αριθμ. 1 έως και 7) και στην παράγραφο 6, κατά το αυτό δε άρθρο 95 παρ. 1 περιπτ. β', οι λοιπές, απονεμηθείσες με το άρθρο 94, αρμοδιότητες ασκούνται από τους δήμους από 1-1-2013.



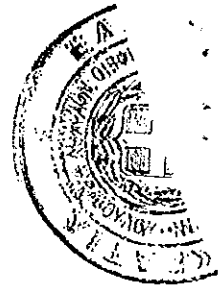


24. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, στο κεφάλαιο περί των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων των νέων ΟΤΑ, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι, ενόψει της αναθεωρημένης διάταξης 102 παρ. 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, η έννοια «τοπική υπόθεση» διευρύνεται και οδηγεί σε ανάλογη ενδυνάμωση του ρόλου των νέων δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς (σελ. 14), μεταξύ των οποίων είναι και ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας (σελ. 15).

Περαιτέρω, στην αιτιολογική έκθεση του άρθρου 94 ορίζεται ότι, υπό το ανωτέρω πρίσμα, με πρόσθετο κριτήριο την αρχή της εγγύτητας των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών και με γνώμονα το χαρακτήρα της υπόθεσης ως τοπικής, κατά συνεκτίμηση και των διευρυμένων διοικητικών ορίων των νέων δήμων απονέμεται σε αυτούς σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων, οι οποίες ασκούνται από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (σελ. 36) και γίνεται ειδική αναφορά στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σελ. 37).

25. Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω (υπ' αριθμ. 23, 24), με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ν. 3852/2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*», επαναθεμελιώθηκε η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη την χώρα, οι οποίοι δέχθηκαν διευρυμένες αρμοδιότητες, που πριν ασκούσαν άλλοι φορείς είτε της αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) είτε και του Κράτους. Μεταξύ των νέων διευρυμένων αρμοδιοτήτων περιλαμβάνονται και αυτές της κοινωνικής πρόνοιας. Στο πλαίσιο αυτό, με τις προαναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 94 και 95 του ν. 3852/2010, στις αρμοδιότητες οι οποίες περιήλθαν και ασκούνται, από 1-1-2011, από τους οικείους δήμους περιλαμβάνεται και η άσκηση εποπτείας επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους (άρθρο 75 παρ. Ι τομέας ε' περιπτ. 11 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως ισχύει) (ΔιοικΕφΑθ 1063/2017).

26. Συμπερασματικά, οι περιουσίες, που διατίθενται με διάταξη τελευταίας βούλησης ή με χαριστική πράξη εν ζωή ή αιτία θανάτου σε



συνιστώμενα το πρώτον ή σε ήδη υφιστάμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα για κοινωφελή σκοπό εποπτεύονται από τον Υπουργό Οικονομικών ή τον Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης, κατά τη διάκριση του άρθρου 2 του Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών (ν. 4182/2013), οι οποίοι ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες διά των οικείων Δ/σεων. Αντιθέτως, τα σωματεία, ως ενώσεις προσώπων, ακόμα και όταν επιδιώκουν κοινωφελή σκοπό, αποτελούν νομικά πρόσωπα με διαφορετική νομική μορφή από αυτή των ιδρυμάτων, τα οποία συνιστώνται και λειτουργούν, όχι κατά τη βούληση δωρητών ή διαθετών, αλλά κατά τη βούληση των συνιστώντων αυτά προσώπων και των μελών αυτών και δεν υπάγονται στην ως άνω εποπτεία (ΑΠ 924/1980 ΝοΒ 29.301, ΝΣΚ 84/1989). Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων ειδικότερα, αρχικά ασκείτο από τον Υπουργό (1914-1938), στη συνέχεια η αρμοδιότητα αυτή μεταβιβάστηκε στο Νομάρχη αρχικά ως κρατικό όργανο (1938-1994) και αργότερα ως αιρετό (1994-2010) και εντέλει με το ν. 3852/2010 περιήλθε, από 1-1-2011, στον αρμόδιο κατά τόπο Δήμο ως τοπική υπόθεση κρατικού χαρακτήρα, σε αρμονία και με το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Το νομοθετικό καθεστώς που διέπει σήμερα την εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων περιλαμβάνει τις μη καταργηθείσες γενικές διατάξεις του ν. 281/1914, τις ειδικές διατάξεις του ν.δ/τος 1111/1972, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικότερες ρυθμίσεις για την κατηγορία των ειδικώς αναγνωρισμένων φιλανθρωπικών σωματείων (άρθρα 18-27 του Κεφαλαίου Β' του εν λόγω ν.δ/τος) και συμπληρωματικά τις διατάξεις των άρθρων 78 επ. του Αστικού Κώδικα περί σωματείων. Τα ίδια όργανα (σήμερα οι Δήμοι) εποπτεύουν επίσης τα ιδρύματα που συστήνουν υποχρεωτικά τα φιλανθρωπικά σωματεία, προκειμένου να παρέχουν υπηρεσίες οργανωμένης περίθαλψης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 του ν.δ/τος 1111/1972. Στο εν λόγω άρθρο δεν ορίζεται ειδικά το περιεχόμενο της εποπτείας επί των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται οι διατάξεις του, εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 108 επ. του Αστικού Κώδικα και 6 του ν.δ/τος 1111/1972, διατάγματος με το οποίο εγκρίθηκε η σύσταση εκάστου φιλανθρωπικού ιδρύματος και κυρώθηκε ο οργανισμός του. Εάν δεν περιλαμβάνονται διατάξεις περί του περιεχομένου και του εύρους της εποπτείας στον οργανισμό του, τότε



είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Κοινοφελών Περιουσιών, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 82 του Κώδικα αυτού, κατά την οποία οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται και στις περιουσίες για τις οποίες δεν ορίζεται διαφορετικά και οι οποίες εποπτεύονται από άλλη αρχή, πλην του Υπουργού Οικονομικών και του Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Τέλος, με βάση τη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 3B περιπτ. 11 του ν. 3852/2010, στους Δήμους έχει περιέλθει και η αρμοδιότητα της παρακολούθησης και του ελέγχου των επιχορηγήσεων γενικώς σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς.

#### **Απάντηση :**

27. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε'), γνωμοδοτεί ομόφωνα επί του τεθέντος ερωτήματος ως εξής :

I. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 3B περ. 11 του ν. 3852/2010 (Α' 87), από 1-1-2011, περιέρχεται στους Δήμους η άσκηση εποπτείας επί των φιλανθρωπικών σωματείων που η λειτουργία τους εκτείνεται εντός των ορίων της χωρικής τους αρμοδιότητας και των ιδρυμάτων που έχουν αυτά συστήσει, προκειμένου να παρέχουν υπηρεσίες οργανωμένης περίθαλψης σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 του ν.δ/τος 1111/1972 (Α' 23). Η εποπτεία αυτή αφορά στον έλεγχο των πράξεων διοίκησης και διαχείρισης της περιουσίας των ιδρυμάτων αυτών και δεν πρέπει να συγχέεται με τον έλεγχο των προϋποθέσεων ίδρυσης και λειτουργίας τους ως φορέων κοινωνικής πρόνοιας και την επίβλεψη των παρεχόμενων από τα ιδρύματα αυτά οργανωμένων υπηρεσιών περίθαλψης, ως προς την ποιότητα και την επάρκειά τους, η οποία διενεργείται από τα αρμόδια κατά τις κείμενες διατάξεις όργανα για κάθε φορέα που παρέχει παρόμοιες υπηρεσίες. Στην εποπτεία αυτή περιλαμβάνεται, κατά τη ρητή πρόβλεψη του ίδιου άρθρου και νόμου, η έγκριση του προϋπολογισμού τους. Η εποπτεία αυτή διέπεται από τις μη καταργηθείσες γενικές διατάξεις του ν. 281/1914 (Α' 8), τις ειδικές διατάξεις του ν.δ/τος 1111/1972, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικότερες ρυθμίσεις για την κατηγορία των ειδικώς αναγνωρισμένων φιλανθρωπικών σωματείων (άρθρα 18-27 του Κεφαλαίου Β' του εν λόγω ν.δ/τος) και συμπληρωματικά από τις διατάξεις των άρθρων 78 επ. του Αστικού Κώδικα περί σωματείων.

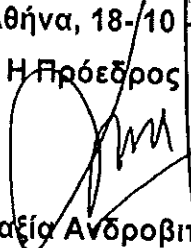
II. Αναφορικά με τα ιδρύματα του άρθρου 6 του ν.δ/τος 1111/1972, ελλείψει ειδικών διατάξεων σχετικά με την εποπτεία τους στο ως άνω ν.δ., εφαρμόζονται οι διατάξεις του, εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 108 επ. του Αστικού Κώδικα και 6 του ν.δ/τος 1111/1972, διατάγματος με το οποίο εγκρίθηκε η σύσταση εκάστου φιλανθρωπικού ιδρύματος και κυρώθηκε ο οργανισμός του. Εάν δεν περιλαμβάνονται διατάξεις περί του περιεχομένου και του εύρους της εποπτείας στον οργανισμό του, τότε είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Κοινωνικών Περιουσιών (ν. 4182/2013, Α' 185), σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 82 του Κώδικα αυτού, κατά την οποία οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται και στις περιουσίες για τις οποίες δεν ορίζεται διαφορετικά και οι οποίες εποπτεύονται από άλλη αρχή, πλην του Υπουργού Οικονομικών και του Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

III. Τέλος, με βάση την ίδια ως άνω διάταξη έχει περιέλθει στους Δήμους και η αρμοδιότητα της παρακολούθησης και του ελέγχου των επιχορηγήσεων γενικώς σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία επιδιώκουν κοινωνικώς σκοπούς.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

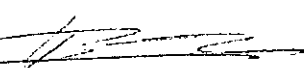
Αθήνα, 18-10-2017

Η Πρόεδρος

  
Μεταξία Ανδροβιτανέα  
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Η Εισηγήτρια

  
Βασιλική Παπαλόη  
Πάρεδρος ΝΣΚ