

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Επιμέλεια: Μ. Τσαπόγας

ΔρΝ - Ειδικός Επιστήμονας στο Συνήγορο του Πολίτη

ν. 2690/99 (Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας) άρθρο 11.2, ν.δ. 3026/54 (Κωδ.Δικηγόρων)
άρθρο 52, ΚΠολΔ 449.1-2

Επικύρωση αντιγράφων διαβατηρίων από δικηγόρο

Η αρμοδιότητα των δικηγόρων να επικυρώνουν ακριβή αντίγραφα εγγράφων καταλαμβάνει και αλλοδαπά δημόσια έγγραφα, όπως τα διαβατήρια. Η διοίκηση υποχρεούται να δέχεται παντός είδους έγγραφα επικυρωμένα από δικηγόρο, εφόσον δεν απαγορεύεται η επικύρωσή τους από ειδικότερες διατάξεις.

Πόρισμα 20360.03.2.1/27.1.2004

(Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ανδρέας Τάκης, Χειριστές: Καλλιόπη Στεφανάκη, Αθανάσιος - Γεώργιος Ράλλης)

Ο κ. Τ., δικηγόρος Αθηνών και πληρεξούσιος αλλοδαπών οι οποίοι ζητούν την ανανέωση των αδειών εργασίας και παραμονής τους, ζήτησε να ελεγχθεί η νομιμότητα της άρνησης υπαλλήλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να παραλάβουν φωτοαντίγραφα διαβατηρίων επικυρωμένα από δικηγόρο. Την άρνησή τους αυτή, οι ανωτέρω υπάλληλοι φέρονται να στηρίζουν σε σχετικές εντολές του Υπουργείου Εσωτερικών και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής. Ο αναφερόμενος δικηγόρος απέστειλε, περαιτέρω, επιστολή στο Γραφείο Ενημέρωσης Πολιτών του Υπουργείου Εξωτερικών, με την οποία αφ' ενός αμφισβητούσε τη νομιμότητα της επίμαχης άρνησης των υπαλλήλων ΟΤΑ να παραλάβουν τα ως άνω φωτοαντίγραφα και αφ' ετέρου ζητούσε να πληροφορηθεί την άποψη των αρμοδίων οργάνων της διοίκησης, καθώς και την εν συνεχεία κοινοποίηση αυτής στα αρμόδια όργανα της αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών, ώστε να εξασφαλισθεί η ενιαία αντιμετώπιση του ζητήματος από τις εκάστοτε εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες. Η επιστολή αυτή διαβιβάστηκε από το Υπουργείο Εξωτερικών στο Υπουργείο Εσωτερικών, επ' αυτής δε η Διεύθυνση Σχέσεων Κράτους - Πολίτη του Υπουργείου Εσωτερικών απέστειλε στον ενδιαφερόμενο το υπ' αρ. πρωτ. .../12.12.2003 έγγραφό του, σύμφωνα με το οποίο η δυνατότητα των δικηγόρων «να επικυρώνουν έγγραφα εκδοθέντα από αλλοδαπές διοικητικές αρχές είναι ζήτημα το οποίο δεν ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (...) αλλά των διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία των δικηγόρων και συμβολαιογράφων». Με το έγγραφό της αυτό, η ως άνω υπηρεσία, χωρίς να αποφαινεται επί του επίμαχου ζητήματος καθ' εαυτό (αν, δηλαδή, δύναται ο δικηγόρος να επικυρώνει έγγραφα αλλοδαπών διοικητικών αρ-

χών ή όχι), δέχεται πάντως, στηριζόμενη στην υπ' αρ. 233/2000 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ότι από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν απορρέει αποκλεισμός της εν λόγω δυνατότητας των δικηγόρων, όπως φέρονται να υποστηρίζουν υπάλληλοι ΟΤΑ.

Η δυνατότητα του δικηγόρου να επικυρώνει φωτοτυπικά αντίγραφα από το πρωτότυπο, τα οποία, έτσι, αποκτούν αποδεικτική δύναμη ίση προς αυτήν του πρωτοτύπου, προβλέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 11 παρ. 2 εδ. α' ν. 2690/99 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) και 52 ν.δ. 3026/54 (Κώδικας περί Δικηγόρων), σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 449 παρ. 1-2 Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει, κατ' αρχάς, ότι δεν υπάρχει διάταξη νόμου, από την οποία να προκύπτει ότι ο δικηγόρος στερείται της δυνατότητας επικύρωσης φωτοαντιγράφων αλλοδαπών δημοσίων εγγράφων κατ' αποκλιση των όσων ισχύουν σε σχέση με τα ημεδαπά δημόσια έγγραφα. Πρώτα απ' όλα, αυτή καθ' εαυτή η πιστοποίηση της ακρίβειας της φωτοτυπικής αναπαραγωγής ενός αλλοδαπού εγγράφου δεν παραλλάσσει ως προς τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά από την αντίστοιχη πιστοποίηση σε σχέση με ημεδαπό έγγραφο, και έτσι δεν δικαιολογεί τη διαφοροποίηση της ρύθμισης ως προς την εκάστοτε αντίστοιχη δυνατότητα του δικηγόρου για επικύρωση. Η άποψη ότι ο δικηγόρος δεν στερείται της δυνατότητας επικύρωσης φωτοαντιγράφων αλλοδαπών δημοσίων εγγράφων, φαίνεται να ενισχύεται από το γεγονός ότι ο νόμος παρέχει στον δικηγόρο το μείζονος βαρύτητας δικαίωμα να μεταφράζει αλλοδαπά δημόσια έγγραφα και να βεβαιώνει το ακριβές της μετάφρασης αυτών στην ελληνική. Άλλωστε, στο μέτρο που η άσκηση της επίμαχης δυνατότητας των δικηγόρων αναμφιβόλως συμβάλλει στην απαλλαγή από επί πλέον γραφειοκρατικές ενέργειες και, επομένως, στην εξοικονόμηση χρόνου και ενέργειας τόσο της διοίκησης, όσο και των ενδιαφερομένων πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει την άποψη ότι η εν λόγω παράμετρος πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπ' όψιν για την οριστική διευθέτηση του ζητήματος.

Εν όψει των ανωτέρω και δεδομένης της σοβαρότητας του ζητήματος του κύρους των επικυρώσεων των φωτοαντιγράφων αλλοδαπών εγγράφων από δικηγόρους κατά τη διαδικασία ανανέωσης των αδειών εργασίας και παραμονής αλλοδαπών, ο Συνήγορος του Πολίτη καλεί το Υπουργείο Εσωτερικών να μεριμνήσει, ούτως ώστε να διευκρινισθεί με σχετική εγκύκλιο το ζήτημα και να δοθούν οδηγίες προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, στην κατεύθυνση των ως άνω παρατηρήσεων της Αρχής.

Σημείωση

Αναποκρινόμενο στο συγκεκριμένο πόρισμα, το Υπουργείο Εσωτερικών (Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης & Διαδικασιών) εξέδωσε το υπ' αρ. πρωτ. 10014/21.4.2004 διευκρινιστικό έγγραφο, σύμφωνα με το οποίο «οι δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει ... να δέχονται τα φωτοαντίγραφα αλλοδαπών δημοσίων εγγράφων,

εν προκειμένω διαβατηρίων, εφόσον έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο και δεν απαγορεύεται η επικύρωσή τους από ειδικότερες διατάξεις». Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη κοινοποίησε το ανωτέρω έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών στο Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, προς ενημέρωση των μελών αυτού με κάθε πρόσφορο τρόπο.

M.T.

Σ 10.3, ν. 2690/99 (Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας) άρθρο 4.4, ν. 1756/88 (Οργ. Δικαστηρίων) άρθρο 25.4, ν. 2112/1920 άρθρο 2, ΑΚ 678, ΚΠολΔ 438-441

Χορήγηση και περιεχόμενο πιστοποιητικού προϋπηρεσίας

Η εισαγγελική παραγγελία για χορήγηση διοικητικών εγγράφων αφορά υπαρκτά έγγραφα και δεν δημιουργεί υποχρέωση έκδοσης νέων. Επειδή το ισχύον δημοσιούπαλληλικό δίκαιο δεν διαθέτει ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας, είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή κανόνων του αστικού και εργατικού δικαίου.

Το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας υπηρετεί παράλληλα τη συνέχιση της επαγγελματικής σταδιοδρομίας και την αλήθεια, δηλαδή την ακριβή πληροφόρηση για το επαγγελματικό παρελθόν του υπαλλήλου, και πρέπει ν' αναφέρει τόσο τη διάρκεια της υπαλληλικής σχέσης, όσο και τη διάρκεια της πραγματικής απασχόλησης.

Πόρισμα 9227.03.2.2/29.9.2003

(Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Χειριστής: Ευτύχης Φυτράκης)

Ο ιατρός κ. Σ. διορίστηκε σε θέση επιμελητή Α' ... στο Κέντρο Υγείας ... και ανέλαβε υπηρεσία στις 22.10.2001. Υπέβαλε αρχικά στις 20.5.2002 παραίτηση, ενώ στη συνέχεια με αιτήσεις του (12.6.2002 και 28.6.2002) ζήτησε τη λύση της σύμβασης εργασίας του για σπουδαίο λόγο. Το αίτημα αυτό δεν έγινε αποδεκτό (16.8.2002). Στη συνέχεια αποχώρησε από την υπηρεσία του την 1.7.2002, ενώ τελικά στις 24.10.2002 υπέβαλε γραπτή παραίτηση, η οποία έγινε δεκτή και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ. Ο κ. Σ. με αιτήματά του (25.11.2002, 11.12.2002, 3.1.2003, 17.1.2003, 20.1.2003) ζήτησε την έκδοση πιστοποιητικού προϋπηρεσίας με βεβαίωση του χρόνου ανάληψης υπηρεσίας και παραίτησης, προκειμένου να (μπορεί να) συμμετέχει σε προκηρύξεις θέσεων. Για τον ίδιο λόγο προσκόμισε και σχετικές εισαγγελικές παραγγελίες (από 11.2.2003, 17.7.2003 και 21.8.2003). Το Κέντρο Υγείας χορήγησε αρχικά πιστοποιητικό (18.11.2002) στο οποίο περιεχόταν ο χρόνος έναρξης της υπηρεσιακής σχέσης και η διάρκεια αυτής μέχρι την 1.7.2002 (ημέρα αποχώρησης του ιατρού από την υπηρεσία). Στη συνέχεια το Κ.Υ. εξέδωσε νέο πι-

στοποποιητικό (11.2.2003) όπου, ακολουθώντας σχετικές οδηγίες του Β' Πε.Σ.Υ.Π. Νοτίου Αιγαίου, εκτός από την έναρξη, τη λήξη και τη διάρκεια της υπηρεσιακής σχέσης περιέλαβε και την ακόλουθη αναφορά: «Ο κ. Σ. με την από 28.6.2002 εξώδικη πρόσκλησή του κατήγγειλε την σύμβαση εργασίας του για τάχα σπουδαίο λόγο και με την από 16.8. 2002 εξώδικη απάντηση του Κέντρου Υγείας ... δεν έγινε αποδεκτή η καταγγελία. Επομένως δεν λύθηκε η εργασιακή - υπαλληλική του σχέση ως ιατρός ΕΣΥ κατά το διάστημα από 1.7.2002 μέχρι 21.10.2002 και απουσίαζε αδικαιολόγητα, γι' αυτό και επέστρεψε τα χρήματα της σχετικής μισθοδοσίας του (διπλότυπο είσπραξης τύπου Α' ... της Δ.Ο.Υ. ...) για το διάστημα αυτό».

Η συμπερίληψη της ως άνω αναφοράς στο περιεχόμενο του πιστοποιητικού προϋπηρεσίας αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς του κ. Σ. με τη διοίκηση. Ειδικότερα ο συγκεκριμένος πολίτης υποστηρίζει ότι, μη νόμιμα, η διοίκηση περιλαμβάνει στο πιστοποιητικό αυτήν την αναφορά, η οποία λειτουργεί βλαπτικά γι' αυτόν. Υποστηρίζει ειδικότερα ότι θα πρέπει το πιστοποιητικό να περιέχει αποκλειστικά και μόνο τα αιτούμενα απ' αυτόν στοιχεία, δηλαδή έναρξη και λήξη της υπηρεσιακής του σχέσης.

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, το αντικείμενο έρευνας εστιάζεται στο πιστοποιητικό προϋπηρεσίας που ζητάει από τη (δημόσια) υπηρεσία στην οποία εργαζόταν ως ιατρός ο κ. Σ. Το ερευνητικό αυτό αντικείμενο διαθέτει δύο κύριες πτυχές: Πρώτον, η υποχρέωση της διοίκησης να χορηγήσει το αιτούμενο πιστοποιητικό. Καίριο σημείο εδώ αποτελεί το ερώτημα, κατά πόσο οι εισαγγελικές παραγγελίες χορήγησης εγγράφων έχουν εκτελεσθεί δεόντως από τη διοίκηση ή, σε αρνητική περίπτωση, γιατί δεν έχει συμβεί αυτό. Δεύτερον, το περιεχόμενο του πιστοποιητικού προϋπηρεσίας εν γένει και ειδικότερα η συμπερίληψη σ' αυτό (παρά την αντίρρηση του αιτούντος) στοιχείων ή δεδομένων σχετικά με την πραγματική απασχόληση του εργαζόμενου, κατά τη διάρκεια της υπηρεσιακής του σχέσης. Στη διακρίβωση των δύο αυτών σημείων εστιάζεται η έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη, χωρίς να υπεισέρχεται σε επιμέρους ήσσονος σημασίας θέματα που μπορεί να έχουν τεθεί υπόψη του.

Με τη χορήγηση και το περιεχόμενο του πιστοποιητικού προϋπηρεσίας του κ. Σ. έχουν κατά σειρά εμπλακεί το Κέντρο Υγείας ..., το Β' Πε.Σ.Υ.Π. Νοτίου Αιγαίου και η κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Το Κ.Υ. χορήγησε αρχικώς πιστοποιητικό προϋπηρεσίας με το ως άνω περιεχόμενο σχετικώς με τη διάρκεια της υπηρεσίας του κ. Σ. Ακολούθως το Β' Πε.Σ.Υ.Π. Νοτίου Αιγαίου, μετά από σχετική γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου του, έλαβε τη θέση ότι στο πιστοποιητικό προϋπηρεσίας θα πρέπει, πλην του χρόνου και των στοιχείων ένταξης στην υπηρεσία και αποχώρησης απ' αυτήν, να αναφέρεται η απουσία του εργαζόμενου κατά το διάστημα 1.7.2002 μέχρι 22.10.2002 καθώς και η εξώδικη πρόσκληση του παραπάνω (από 28.6.2002), η καταγγελία του ίδιου (17.6.2002) και η μη αποδοχή τους από την πλευρά του Κ.Υ.. Μάλιστα το Δ.Σ. του Β' Πε.Σ.Υ.Π. Νο-

τίου Αιγαίου αποφάνθηκε (.../2.4.2003) ότι «το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας κατ' ελάχιστο πρέπει να αναφέρει έναρξη και λήξη της θητείας, αλλά είναι υποχρέωση της υπηρεσίας να αναφέρει σε αυτό και άλλα σημαντικά πραγματικά περιστατικά, που στην περίπτωση του κ. Σ. ήταν η αδικαιολόγητη απουσία του από την υπηρεσία». Για το ίδιο θέμα, μετά από σχετικό διευκρινιστικό ερώτημα του Β' Πε.Σ.Υ.Π. Νοτίου Αιγαίου, το Υπουργείο Υγείας αποφάνθηκε ότι τα χρονικά διαστήματα απουσίας του γιατρού πρέπει να αναφέρονται αναλυτικά στο πιστοποιητικό προϋπηρεσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 § 3 του Συντάγματος, «[η] αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει». Ταυτόσημη είναι και η διάταξη του άρθρου 4 § 4 ν. 2690/99 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) που επιβάλλει στις διοικητικές αρχές την άμεση χορήγηση πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων. Είναι, βέβαια, αληθές ότι η διοίκηση δεσμεύεται από το αίτημα του πολίτη, ως προς το πιστοποιητικό που θα χορηγήσει. Έτσι, εφ' όσον ζητηθεί συγκεκριμένο πιστοποιητικό, δεν μπορεί η διοίκηση στη θέση του να χορηγήσει κάποιο άλλο. Από την άλλη πλευρά, τα διοικητικά έγγραφα πρέπει να διακρίνονται από ακρίβεια, σαφήνεια και πληρότητα. Ενίοτε μάλιστα μπορεί η ακρίβεια να εξαρτάται από την πληρότητα του εγγράφου. Ως εκ τούτου, το πιστοποιητικό θα πρέπει να διαθέτει την αναγκαία πληρότητα, ώστε να είναι αληθές. Μ' άλλα λόγια, να μεν η διοίκηση οφείλει να απαντά σ' αυτά που τη ρωτούν, με τρόπο όμως που να λέει (όλη) την αλήθεια, χωρίς να παραλείπει κάποιο απαραίτητο στοιχείο. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το αίτημα του ενδιαφερόμενου πολίτη αφορά την έκδοση πιστοποιητικού προϋπηρεσίας. Το αιτούμενο αυτό έγγραφο εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο των παραπάνω διατάξεων και ως εκ τούτου η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να προχωρήσει στη χορήγησή του. Μάλιστα, η χορήγηση αυτή πρέπει να γίνει άμεσα, δηλαδή χωρίς χρονοτριβή, αφού άλλωστε πρόκειται για σύνταξη εγγράφου με βάση τηρούμενα στα αρχεία στοιχεία. Το πιστοποιητικό θα πρέπει, αφ' ενός να απαντά στο αίτημα του πολίτη, αφ' ετέρου να είναι τόσο πλήρες, ώστε να είναι αληθές, να περιέχει δηλαδή όλα εκείνα τα στοιχεία που είναι αναγκαία, ώστε να προκύπτει σαφές, ακριβές και πλήρες νόημα.

Ο κ. Σ. με αιτήσεις του ζήτησε την έκδοση εισαγγελικών παραγγελιών προς τη διοίκηση (Υπουργείο Υγείας και Κ.Υ. ...), ώστε αυτή να υποχρεωθεί να προχωρήσει στη χορήγηση πιστοποιητικού προϋπηρεσίας με το επιθυμητό περιεχόμενο. Σε απάντηση αυτών των αιτήσεων εκδόθηκαν συνολικά τρεις εισαγγελικές παραγγελίες. Αρχικά, εκδόθηκε η υπ' αρ. πρωτ. .../11.2.2003 (Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών) με το ακόλουθο περιεχόμενο: «[...] παραγγέλλουμε τη χορήγηση του αιτούμενου κατ' άρθρο 25 § 4 του ν. 1756/88 πιστοποιητικού προϋπηρεσίας αναφορικά με ανάληψη καθηκόντων και με τον χρόνο παραίτησης του αιτούντος από το εργαστήριο

... στο Κ.Υ. ...». Στη συνέχεια εκδόθηκε η δεύτερη όμοια υπ' αρ. πρωτ. .../17.7.2003 (Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών) με το εξής περιεχόμενο: «[...] παραγγέλλουμε τη χορήγηση των αιτούμενων κατ' άρθρο 25 § 4 του ν. 1756/88 (να χορηγηθεί μόνο σε σχέση με τα αιτούμενα)». Τέλος, ακολούθησε και τρίτη εισαγγελική παραγγελία υπ' αρ. πρωτ. .../21.8.2003 (Εισαγγελία Πρωτοδικών Κω) με την οποία εξητείτο η «χορήγηση του πιστοποιητικού προϋπηρεσίας το οποίο θα αναφέρει την ημερομηνία ανάληψης καθηκόντων και το χρόνο παραίτησής του (...)». Οι εισαγγελικές αυτές παραγγελίες δεν εκτελέστηκαν από τη διοίκηση, με το αιτιολογικό (αρ. πρωτ. .../12.8.2003/Β' Π.Ε.Σ.Υ.Π. Νοτίου Αιγαίου) ότι η «εισαγγελική παραγγελία αφορά τη χορήγηση υπαρκτού εγγράφου ή αντιγράφου του και όχι τον τρόπο σύνταξης δημοσίου εγγράφου». Χορηγήθηκε, αντίθετα, στον ενδιαφερόμενο αντίγραφο του εξ' αρχής εκδοθέντος πιστοποιητικού.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 § 4 ν. 1756/88, «[ο] εισαγγελέας πρωτοδικών: α) ... β) δικαιούται να παραγγείλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των ΝΠΔΔ, ... να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγρατά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα...». Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται ταχεία διαδικασία «δικαστικής» προστασίας του πολίτη για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα (βλ. Γ. Σκιαδαρέση, ΠoinΧρον ΜΒ' σ. 95, Ν. Παπαδόπουλου, Διδικ 1996, σ. 1389 επ.). Τονίζεται ειδικά ότι από την ίδια τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 25 § 4 ν. 1756/88 προκύπτει ότι μ' αυτήν ενδυναμώνεται το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Δεν αφορά όμως διόλου την υποχρέωση των αρχών «να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις» που ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 4 ν. 2690/99. Ακριβέστερα, στο άρθρο 5 § 1 ν. 2690/99 καθιερώνεται το δικαίωμα των πολιτών για γνώση των διοικητικών ή και των ιδιωτικών εγγράφων, που φυλάσσονται σε δημόσια αρχεία. Το δικαίωμα αυτό αφορά, βέβαια, έγγραφα τα οποία έχουν τελειωθεί, δηλαδή έχουν ήδη εκδοθεί και υφίστανται στον εξωτερικό κόσμο. Αντίθετα, το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να αφορά έγγραφο που δεν έχει συνταχθεί ή εκδοθεί ή που η έκδοσή του δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί. Η ενδεχόμενη υποχρέωση της διοίκησης για την έκδοση συγκεκριμένου εγγράφου μπορεί να θεμελιωθεί σε άλλες διατάξεις, πάντως όχι στο δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Συνακόλουθα, δεν μπορεί να νοηθεί εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφου που δεν έχει εκδοθεί. Μ' άλλα λόγια, η εισαγγελική αρμοδιότητα (κατά το άρθρο 25 § 4 ν. 1756/88) δεν αφορά την έκδοση εγγράφων από τη διοίκηση. Σύμφωνα με τα παραπάνω, στο μέτρο που οι τρεις εισαγγελικές παραγγελίες αναφέρονται στη χορήγηση εγγράφων μη υπαρκτών (δηλαδή μη ήδη εκδοθέντων) καθίστανται άνευ αντικειμένου και συνεπώς δεν είναι δεκτικές εκτέλεσης από τη διοίκηση.

Πηγές του δικαίου των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων είναι κυρίως το Σύνταγμα, οι διεθνείς συμβάσεις (που έχει επικυρώσει η Ελλάδα), οι κοινοτικοί κανόνες και βέβαια ο Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 2683/99). Στον τελευταίο περιέχεται κατά

τρόπο συστηματικό το κύριο σώμα των ρυθμίσεων που αφορούν την όλη υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Εν γένει, πάντως, οι πηγές του σύγχρονου δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων δεν διαφέρουν απ' αυτές του καθ' όλου διοικητικού δικαίου (Α. Τάχου, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, 4^η έκδ. Αθήνα - Θεσσαλονίκη 1996, σ. 49, Α. Τάχου/Ι. Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Θεσσαλονίκη 1999, σ. 28). Εξ άλλου γίνεται δεκτό (Π. Λαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 4^η έκδ. Αθήνα - Κομοτηνή 1997, σ. 134-5, Δ. Κόρσου, Διοικητικό δίκαιο, Γενικό μέρος, Αθήνα - Κομοτηνή 1995, σ. 48-9, Α. Τάχου, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 6^η έκδ. Αθήνα - Κομοτηνή 2000, σ. 74-5, βλ. και πλήρη παράθεση σε D. Ehlers, in: H.-U. Erichsen/hrsg., Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin - New York, σ. 44 επ.) ότι είναι δυνατή η χρησιμοποίηση των κανόνων και των εννοιών του αστικού δικαίου για την απάντηση ερωτημάτων του διοικητικού δικαίου, όταν αυτό δεν προσφέρει τέτοια απάντηση (είτε με ειδική ρύθμιση είτε με τις γενικές του αρχές). Όταν, συνεπώς, διαπιστώνεται κενό του διοικητικού δικαίου, είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή του ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή «η εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου σε αρρυθμιστες περιπτώσεις, που είναι όμοιες, αλλά μη ταυτόσημες με τις ρυθμιζόμενες απ' αυτόν».

Στο πλαίσιο του ισχύοντος δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου δεν ανευρίσκονται ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Αντίθετα, ο σχετικός θεσμός συναντάται και ρυθμίζεται ειδικώς στο πλαίσιο του εργατικού δικαίου. Ως εκ τούτου, η αναζήτηση της νομικής προσέγγισης του πιστοποιητικού προϋπηρεσίας θα γίνει, βάσει και των ανωτέρω αναπτύξεων, με αναλογική εφαρμογή των ισχυόντων για τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα, δοθέντος ότι πρόκειται για όμοιες, αλλά μη ταυτόσημες περιπτώσεις. Ειδικότερα, σχετικές είναι οι διατάξεις του άρθρου 678 ΑΚ («Πιστοποιητικό εργασίας. Κατά τη λήξη της σύμβασης ο εργαζόμενος μπορεί να απαιτήσει από τον εργοδότη πιστοποιητικό για το είδος και τη διάρκεια της εργασίας του. Μόνο αν το ζητήσει ειδικά ο εργαζόμενος, βεβαιώνεται και η ποιότητα της εργασίας του και η διαγωγή του») αλλά και του άρθρου 2 ν. 2112/1920 («Ο εργοδότης οφείλει να εκδώσει δια τον απολυόμενο υπάλληλον πιστοποιητικόν περί του είδους και της διάρκειας της εκτελεσθείσης υπηρεσίας του, επί τη ειδική δε αιτήσει του υπαλλήλου και περί του ποιού και της διαγωγής αυτού»).

Το πιστοποιητικό εργασίας έχει σκοπό να διευκολύνει την επαγγελματική σταδιοδρομία του εργαζόμενου, παρέχοντας την πληροφόρηση για την εμπειρία του. Με το πιστοποιητικό εργασίας εξυπηρετούνται δύο παράλληλες λειτουργίες: Αφ' ενός δίνεται η ανάλογη βάση για τη συνέχιση της καριέρας του εργαζόμενου, αφ' ετέρου δίνεται πληροφόρηση στο μελλοντικό εργοδότη για την όποια απόφαση πρόσληψης και ανάθεσης καθηκόντων. Όμως, το μέλλον του εργαζόμενου και την πληροφόρηση του εργοδότη μπορεί να εξυπηρετήσει μόνο ένα αληθινό πιστοποιη-

τικό εργασίας (βλ. *P. Schwerdtner*, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 4, 3.Aufl., München 1997, § 630 Rn. 8). Ως εκ τούτου, το πιστοποιητικό πρέπει να είναι αληθές κατά το περιεχόμενο, αντικειμενικό και σαφές και να αποδίδει σωστά και συνολικά την υπηρεσιακή εικόνα του εργαζόμενου (βλ. ΕφΑθ 2115/1995 ΑρχΝ 1995, σ. 509, *I. Κουκιάδη*, Εργατικό δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1995, σ. 853 επ., *Αλ. Καρακατσάνη/Στ. Γαρδίκια*, Ατομικό εργατικό δίκαιο, 5^η έκδ. Αθήνα - Κομοτηνή 1995, σ. 394, *Δ. Τραυλού - Τζανετάτου*, εν: Γεωργιάδη/Σταθόπουλου, ΑΚ, ΙΙΙ, 1980, σ. 568, *Δ. Σιδέρη*, Αρμ 1999, σ. 409, *W. Diitz*, Arbeitsrecht, 4. Aufl., München 1999, σ. 178). Εν κατακλείδι, το πιστοποιητικό εργασίας υπακούει στην υποχρέωση αλήθειας, αλλά και ευνοϊκής προς τον εργαζόμενο διατύπωσης. Σημειώνεται, τέλος, ότι η υποχρέωση χορήγησης πιστοποιητικού εργασίας ανατρέχει και για το δημόσιο εφ' όσον είναι εργοδότης (βλ. *Στ. Βλαστός*, Ατομικό εργατικό δίκαιο, 3^η έκδ. Αθήνα - Κομοτηνή 1999, σ. 1470 επ.).

Αληθές είναι ένα πιστοποιητικό, όταν το περιεχόμενό του ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Σημειώνεται εξ' αρχής ότι το δημόσιο έγγραφο παράγει πλήρη απόδειξη, δηλαδή λειτουργεί έναντι όλων ακόμα και υπέρ του εκδότη, και όχι μόνο έναντι του εκδότη του όπως το ιδιωτικό (βλ. άρθρα 438, 440, 441 ΚΠολΔ). Η πλήρης απόδειξη αφορά μόνο ό,τι φέρεται ότι έγινε από το συντάκτη του εγγράφου ή ενώπιόν του ή ως προς την αλήθεια των γεγονότων που όφειλε να εξακριβώσει ο συντάκτης. Εξ άλλου γίνεται δεκτό ότι ελλιπές έγγραφο μπορεί να σημαίνει ψευδές έγγραφο. Τότε η έλλειψη μιας εγγραφής εξομοιώνεται με ψευδή βεβαίωση που, βέβαια, αποτελεί αξιόποινη πράξη (βλ. *N. Μπιτζιλέκη*, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, 2^η έκδ. Θεσσαλονίκη 2001, σ. 406). Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί, ψευδές είναι το περιστατικό όταν δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και συγκεκριμένα είτε βεβαιώνεται περιστατικό μη αληθές, είτε δεν αναγράφεται περιστατικό αληθές που έπρεπε να αναφερθεί (βλ. ενδ. ΑΠ 1134/2002 ΠοινΧρον 2003, σ. 403, ΑΠ 63/98 ΠοινΧρον 1998, σ. 733, ΑΠ 1524/1994 ΠοινΧρον 1994, σ. 1263, *Δ. Σπινέλλη*, Ποινικό δίκαιο, Ειδικό μέρος - Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, Αθήνα - Κομοτηνή 1988, σ. 90, *Α. Κονταζή*, Ποινικός Κώδικας, 3^η έκδ. Αθήνα 2000, σ. 2164). Κρίσιμο, συνεπώς, γεγονός για να υπάρξει αληθές πιστοποιητικό αποτελεί η μη παράλειψη καταχώρισης στο έγγραφο ενός αληθούς πραγματικού περιστατικού με έννομες συνέπειες. Το περιεχόμενο του πιστοποιητικού διακρίνεται σε υποχρεωτικό και προαιρετικό (δυναμικό για τον εργαζόμενο). Έτσι και το πιστοποιητικό διακρίνεται σε δύο είδη: Αφ' ενός το απλό, αφ' ετέρου το λεπτομερές. Το μεν πρώτο περιέχει μόνο το είδος και τη διάρκεια της εργασίας, ενώ το δεύτερο αναφέρεται επί πλέον στην ποιότητα της εργασίας και τη διαγωγή του εργαζόμενου. Για τη χορήγηση του λεπτομερούς πιστοποιητικού εργασίας απαιτείται ειδική αίτηση του εργαζόμενου.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στο υποχρεωτικό περιεχόμενο του πιστοποιητικού εργασίας περιλαμβάνεται η διάρκεια της εργασίας. Ως διάρκεια της εργασί-

ας νοείται η πραγματική διάρκεια απασχόλησης, το διάστημα δηλαδή κατά το οποίο προσφέρθηκε πραγματικά η εργασία. Κρίσιμος χρόνος συνεπώς που πρέπει να αναγράφεται είναι ο χρόνος πραγματικής απασχόλησης (βλ. έτσι. ΕφΘεσ 626/1986 ΕΕργΔ 1988, σ. 518, Στ. Βλαστού, όπ.π., σ. 1470 επ., Ελ. Ράφτη, Το πιστοποιητικό εργασίας, ΕΕργΔ 1984, σ. 170, G. Schaub, Arbeitsrechts - Handbuch, 8. Aufl., München 1996, σ. 1280, H. Krejci, in: P. Rummel, Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch, 1. Bd, 2. Aufl., Wien 1990, § 1163 Rn. 7-8) και όχι ο χρόνος της σύμβασης εργασίας (ΕφΠειρ 90/1986 ΠειρΝμλγ 1986, σ. 195).

Κατά τη διάρκεια της εργασιακής σχέσης, είναι δυνατό να υπάρχουν απουσίες του εργαζόμενου διαφορετικής διάρκειας, νομικής βάσης και χαρακτήρα. Έτσι, μια απουσία μπορεί να αποτελεί άσκηση δικαιώματος του εργαζόμενου που πηγάζει από το νόμο (π.χ. κανονική άδεια, Σαββατοκύριακα) ή να είναι αυθαίρετη, να αφορά μικρό χρονικό διάστημα (π.χ. μία ημέρα) ή μεγαλύτερο (π.χ. δύο χρόνια), και τέλος να είναι τακτική ή έκτακτη. Το συναφές ζήτημα που τίθεται, είναι, ποιές απ' αυτές τις απουσίες - διακοπές της απασχόλησης πρέπει να αναφέρονται στο πιστοποιητικό εργασίας. Δεδομένου ότι το πιστοποιητικό εργασίας υπακούει στην αρχή της αλήθειας (δίνει δηλαδή τη σωστή συνολική εικόνα για την εμπειρία του εργαζόμενου), γίνεται δεκτό ότι θα πρέπει να πληροφορεί για τις απουσίες του εργαζόμενου, στο μέτρο που απαιτείται ώστε να αποτραπεί η εσφαλμένη εντύπωση για την αδιάκοπη εργασία και την αντίστοιχη επαγγελματική εμπειρία του εργαζόμενου (βλ. U. Preis, in: Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 2, Berlin 2002, § 630 Rn. 34, H. Eisemann, in: Das Bürgerliche Gesetzbuch - Kommentar, 12. Aufl. [65 Lfg.], Berlin - New York 1991, § 630 Rn. 31). Εφ' όσον όμως το πιστοποιητικό εργασίας στοχεύει παράλληλα να υποβοηθήσει την επαγγελματική συνέχεια του εργαζόμενου, δεν πρέπει να αναφέρει μικρές διακοπές της απασχόλησης εφ' όσον αυτές δεν επιδρούν καθοριστικά στο σχηματισμό της συνολικής εικόνας για την εργασιακή εμπειρία του εργαζόμενου (βλ. R. Wank, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 2 Individualarbeitsrecht II, München 1993, § 124 Rn. 18, U. Preis, όπ.π., G. Schaub, Arbeitsrechts - Handbuch, 8. Aufl., München 1996, σ. 1280). Σχετικά όμως με τις μεγαλύτερες απουσίες - διακοπές της απασχόλησης, γίνεται δεκτό ότι θα πρέπει να αναγράφονται, αφού επιδρούν στη συνολική εικόνα της εμπειρίας του εργαζόμενου (βλ. έτσι Ελ. Ράφτη, όπ.π., σ. 170, U. Preis, όπ.π., H. Eisemann, όπ.π.). Το μέγεθος της απουσίας έχει προταθεί να κρίνεται με βάση τη συνολική διάρκεια της απασχόλησης ή και με βάση τον τακτικό ή έκτακτο χαρακτήρα της. Σημειώνεται εδώ ότι η αναγραφή της απουσίας δεν εξαρτάται από το αν αυτή είναι δικαιολογημένη (π.χ. ετήσια εκπαιδευτική άδεια) ή όχι (π.χ. αυθαίρετη απουσία), αφού αυτό το γεγονός δεν αφορά την εμπειρία του εργαζόμενου, αλλά τη διαγωγή του. Η αναγραφή του χρόνου διακοπής της απασχόλησης υπηρετεί απολύτως αντικειμενικούς λόγους (μέγεθος εμπειρίας) και συνδέεται με την εί-

σοδο του εργαζόμενου σε νέα θέση εργασίας και την ανάθεση σ' αυτόν ανάλογων (της εμπειρίας του) καθηκόντων. Αντίθετα, δεν ενδιαφέρει ο λόγος της απουσίας και οι ειδικότερες λεπτομέρειες που την αφορούν (βλ. *H. Eisemann*, ό.π.), εκτός αν το ζητήσει ο ίδιος ο εργαζόμενος. Η ακριβής αναγραφή των χρόνων διακοπής της απασχόλησης στο πιστοποιητικό εργασίας αποκτά ξεχωριστή σημασία, καθ' όσον το μέγεθος της προηγούμενης εμπειρίας είναι καθοριστικό για την κατάληψη δημόσιας θέσης, την ανάληψη καθηκόντων ή την επιτέλεση έργου με δημόσιο ενδιαφέρον. Τούτο συμβαίνει προεχόντως στην περίπτωση των ιατρών εν γένει και ιδίως των ιατρών Ε.Σ.Υ., όπου η προϋπηρεσία είναι κρίσιμο μέγεθος για την κατάληψη θέσης και την εκτέλεση συγκεκριμένων ιατρικών πράξεων, ανάλογων της προϋπηρεσίας. Τυχόν ανακριβής μέτρηση της προϋπηρεσίας θα απέβαινε σε βάρος της δημόσιας υγείας, εφ' όσον θα είχε σαν αποτέλεσμα πρόσωπα να εκτελούν έργο για το οποίο δεν έχουν τα νόμιμα προσόντα (εμπειρία). Συνεπώς, το δημόσιο συμφέρον εν προκειμένω επιβάλλει την πιστή, σαφή και ακριβή αποτύπωση της αληθινής εμπειρίας του εργαζόμενου, με την αναφορά του πραγματικού χρόνου απασχόλησης.

Συμπερασματικά:

Η διοίκηση οφείλει να χορηγεί άμεσα πιστοποιητικά και βεβαιώσεις στους πολίτες που τα ζητούν. Τέτοιο πιστοποιητικό είναι και το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας. Ωστόσο, με βάση εισαγγελική παραγγελία μπορεί να επιδιωχθεί μόνο η χορήγηση ήδη υπάρχοντος και όχι η έκδοση τέτοιου πιστοποιητικού. Το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας είναι ανάλογο με το πιστοποιητικό εργασίας των εργαζόμενων στον ιδιωτικό τομέα. Υπηρετεί παράλληλα δύο αρχές, αφ' ενός τη συνέχιση της επαγγελματικής σταδιοδρομίας του εργαζόμενου, αφ' ετέρου την αλήθεια, δηλαδή την ακριβή πληροφόρηση για το επαγγελματικό παρελθόν του υπαλλήλου. Ένα πιστοποιητικό είναι αληθές εφ' όσον ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και δεν παραλείπει να αναφέρει όλα τα στοιχεία που πρέπει να περιέχει.

Η διάρκεια της υπαλληλικής σχέσης πρέπει να αναφέρεται, παράλληλα όμως με τη διάρκεια της πραγματικής απασχόλησης. Πραγματική απασχόληση είναι ο χρόνος κατά τον οποίο ο υπάλληλος προσέφερε πράγματι τις υπηρεσίες του κανονικά. Εφ' όσον όμως έχουν υπάρξει διακοπές από την απασχόληση, αυτές θα πρέπει, αν μεν είναι μικρής διάρκειας και δεν επιδρούν στην συνολική εργασιακή εικόνα του υπαλλήλου να μην αναφέρονται, αν όμως είναι μεγαλύτερης διάρκειας να αναφέρονται, ώστε να προκύπτει με ακρίβεια η συνολική εικόνα του υπαλλήλου. Ο λόγος της απουσίας και ο χαρακτήρας της δεν πρέπει να αναφέρονται, εκτός αν το ζητήσει ειδικά ο υπάλληλος, αφού μια τέτοια αναφορά δεν είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της εμπειρίας του υπαλλήλου.

Με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία, ο ιατρός κ. Σ. αποχώρησε από την υπηρεσία του (Κ.Υ....) την 1.7.2002 και απουσίασε (τουλάχιστον) μέχρι τις 21.10.2002, ενώ

υπέβαλε παραίτηση στις 24.10.2002. Η παραίτηση αυτή «έγινε αποδεκτή» στις 13.1.2003 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ στις 17.1.2003. Κατά την άποψη της διοίκησης, η υπαλληλική σχέση (και άρα η απουσία) του κ. Σ. τερματίστηκε με την υποβολή της παραίτησής του στις 24.10.2003. Ο κ. Σ. ανέλαβε υπηρεσία στις 22.10.2001 και αποχώρησε την 1.7.2002 ενώ παραιτήθηκε στις 24.10.2002 και η υπαλληλική του σχέση έληξε (κατά την άποψη της διοίκησης) στις 24.10.2002. Η απουσία του ενδιαφερομένου από την άσκηση των καθηκόντων του εκτείνεται σε σημαντικό χρονικό διάστημα σε σχέση με την υπηρεσία του εν γένει και ως εκ τούτου πρέπει να αναφέρεται, δοθέντος μάλιστα ότι πρόκειται για γιατρό, οπότε η προστασία του δημόσιου συμφέροντος επιτάσσει την ακριβή αναφορά της προϋπηρεσίας του.

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η διοίκηση οφείλει να χορηγήσει άμεσα στον αιτούντα κ. Σ. πιστοποιητικό από το οποίο να προκύπτει η προϋπηρεσία του. Το πιστοποιητικό πρέπει να περιέχει το χρόνο και τα στοιχεία εισόδου και εξόδου του αιτούντος από την υπηρεσία (π.χ. ΦΕΚ διορισμού, ανάληψη υπηρεσίας κ.λπ.). Το πιστοποιητικό πρέπει να αναφέρεται στο διάστημα απουσίας του αιτούντος, από τη στιγμή αποχώρησής του μέχρι τη στιγμή που έληξε η υπαλληλική του σχέση. Το πιστοποιητικό δεν πρέπει να αναφέρεται σε επί πλέον προσδιορισμό του λόγου απουσίας του αιτούντος («τάχα σπουδαίο λόγο»), εφ' όσον δεν το ζήτησε ο ενδιαφερόμενος. Το πιστοποιητικό δεν πρέπει να αναφέρεται σε επί πλέον στοιχεία τα οποία δεν είναι απαραίτητα για τον υπολογισμό της εμπειρίας (π.χ. καταγγελία του ενδιαφερομένου, απάντηση της διοίκησης, μισθοδοσία κ.λπ.), εφ' όσον δεν το ζήτησε ο ενδιαφερόμενος.

Σημείωση

Ανταποκρινόμενο στο συγκεκριμένο πόρισμα, το εμπλεκόμενο Κέντρο Υγείας χορήγησε το πιστοποιητικό προϋπηρεσίας, με περιεχόμενο σύμφωνο προς τις εισηγήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

M.T.

Σ 117.3, ν. 998/79 άρθρα 10-14 & 37-41, ν. 2459 άρθρο 23

Φορολόγηση εκτάσεων που έχουν υποχρεωτικά κηρυχθεί αναδασωτέες

Όταν αποδεικνύεται ότι το φορολογούμενο ακίνητο έχει υποχρεωτικά κηρυχθεί αναδασωτέο, πρέπει να υπάγεται άνευ άλλου τινός στις ευνοϊκές ρυθμίσεις που αφορούν τη φορολόγηση δασικών εκτάσεων.

Πόρισμα 14530.02.2.2 & 16312.03.2.2/30.11.2003

(Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη: Γεωργία Γιαννακούρου & Καλλιόπη Σπανού, Χειριστές: Μαρία Διαδή, Χρήστος Παπαστυλιανός, Χρήστος Τσαϊτουρίδης)

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης αναφορών που αφορούν τον τρόπο φορολόγησης, από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών, εκτάσεων γης που έχουν κηρυχθεί αναδασωτέες. Επειδή από τη διερεύνηση των υποθέσεων και την αλληλογραφία με τις συναρμόδιες υπηρεσίες, δηλαδή το Δασαρχείο ... και τη Διεύθυνση Φορολογίας Κεφαλαίου του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών, ανέκυψε ένα γενικότερο ζήτημα για τη φορολόγηση των εκτάσεων αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκληρώνει την έρευνά του με τη σύνταξη του παρόντος πορίσματος, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 6 ν. 3094/2003.

Σύμφωνα με την υπουργική απόφαση ΥΑΟ 107/201/Β-1140 Π 1204 παρ. 2ε', όταν συντρέχει κατά νόμο περίπτωση απαλλαγής της αξίας γεωργικής ή κτηνοτροφικής ή δασικής έκτασης, απαιτείται βεβαίωση της αρμόδιας Διεύθυνσης Γεωργίας ή του Δασαρχείου ότι η έκταση που δηλώνεται είναι γεωργική, κτηνοτροφική ή δασική. Ωστόσο, στις περιπτώσεις των εκτάσεων που έχουν υποχρεωτικά, όπως επιτάσσεται από το Σύνταγμα και ορίζεται από το ν. 998/79, κηρυχθεί αναδασωτέες, υφίσταται ήδη η αντικειμενική και αιτιολογημένη διαπίστωση της πολιτείας ότι πρόκειται για εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα. Η κήρυξη των εκτάσεων ως αναδασωτέων γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (παλαιότερα με απόφαση του Νομάρχη), που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, και δεν απαιτείται η χορήγηση σχετικής βεβαίωσης από τα αρμόδια δασαρχεία, αλλά μόνον η έγγραφη ενημέρωση των πολιτών για την κήρυξη της έκτασης ως αναδασωτέας. Οι αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες, ωστόσο, ζητούν, με βάση την ανωτέρω υπουργική απόφαση, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση έκπτωσης στο φορολογούμενο, την προσκόμιση βεβαίωσης για το δασικό χαρακτήρα της έκτασης, ιδίως σχετικά με τυχόν πράξη χαρακτηρισμού του άρθρου 14 ν. 998/79, ακόμα και όταν αποδεικνύεται από δημόσια έγγραφα ότι πρόκειται για εκτάσεις που βρίσκονται εντός περιοχών που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες. Με την πρακτική αυτή, όμως, εξαιρούνται των ευεργετικών ρυθμίσεων οι κάτοχοι εκτάσεων

που έχουν υποχρεωτικά κηρυχθεί ως αναδασωτέες, αν και οι κρίσιμες εκτάσεις έχουν δασικό χαρακτήρα.

Με την υπ' αρ. πρωτ. 14530/2002 αναφορά του στο Συνήγορο του Πολίτη, ο ενδιαφερόμενος πολίτης διαμαρτύρεται για τον τρόπο με τον οποίο φορολογείται η ακίνητη περιουσία του από τη Δ.Ο.Υ. ... Συγκεκριμένα, ο πολίτης αναφέρει ότι είναι συνιδιοκτήτης με ιδανικό μερίδιο 1% εξ αδιαιρέτου στο δασόκτημα ..., αρμοδιότητας του Δασαρχείου ..., εκτάσεως 1680 στρ., το οποίο εντάσσεται σε περιοχή που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα με αποφάσεις του Νομάρχη ..., των ετών 1993 και 1994. Για την ιδιοκτησία του αυτή καλείται να καταβάλει τον προβλεπόμενο φόρο από τη Δ.Ο.Υ. ..., η οποία τον έχει ενημερώσει ότι, για να απαλλαγεί βάσει του άρθρου 23 του ν. 2459/97 από το φόρο μεγάλης ακίνητης περιουσίας των ιδιωτικών δασικών εκτάσεων, απαιτείται σε κάθε περίπτωση η χορήγηση βεβαίωσης ως προς το δασικό χαρακτήρα της έκτασης. Το Δασαρχείο, από την πλευρά του, έχει ενημερώσει εγγράφως τον ενδιαφερόμενο πολίτη για την κήρυξη της επίμαχης περιοχής ως αναδασωτέας.

Με την υπ' αρ. πρωτ. 16312/2003 αναφορά του, άλλος ενδιαφερόμενος πολίτης διαμαρτύρεται για τον τρόπο φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας που περιήλθε σε αυτόν με γονική παροχή από την μητέρα του. Ενώ έχει προσκομίσει στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. απόφαση του Δασαρχείου ..., με την οποία χαρακτηρίζεται ως αναδασωτέα η περιοχή όπου βρίσκονται οι εκτάσεις που περιήλθαν σε αυτόν, η Δ.Ο.Υ. βεβαίωσε την οφειλή του χωρίς να τις αναγνωρίσει ως τέτοιες, με αποτέλεσμα την οικονομική επιβάρυνσή του εφ' όσον χάνει το δικαίωμα έκπτωσης 40% που προβλέπεται για τις δασικές εκτάσεις. Η άρνηση της υπηρεσίας να ικανοποιήσει το αίτημά του οφείλεται, σύμφωνα με έγγραφο που του απευθύνθηκε, στο γεγονός ότι το Δασαρχείο ... δεν έχει προβεί σε σύνταξη πράξης χαρακτηρισμού της έκτασης ως δασικής. Όπως προκύπτει από το έγγραφο αυτό, το Δασαρχείο δεν δύναται να προβεί στην πράξη αυτή, ύστερα από σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Γεωργίας η οποία εκδόθηκε μετά την απόφαση Σ.τ.Ε. 838/2002, βάσει της οποίας δεν είναι επιτρεπτή η πράξη χαρακτηρισμού όταν η κρίσιμη έκταση έχει κηρυχθεί αναδασωτέα. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρμόδια οικονομική υπηρεσία, ο απλός χαρακτηρισμός της έκτασης ως αναδασωτέας δεν αρκεί, αλλά απαιτείται επί πλέον αυτοτελής πράξη χαρακτηρισμού της ως δασικής, για να τύχει ο πολίτης της προβλεπόμενης έκπτωσης φόρου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί στις ανωτέρω υποθέσεις διότι εκτιμά ότι η διαδικασία της επίλυσης αμφισβητήσεων ως προς το δασικό χαρακτήρα έκτασης δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις των εκτάσεων που έχουν υποχρεωτικά κηρυχθεί αναδασωτέες, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και από τη συστηματική ερμηνεία της οικείας δασικής νομοθεσίας.

Συγκεκριμένα, η δεσμευτική διαπίστωση ως προς το δασικό χαρακτήρα μίας περιοχής πρέπει, κατ' αρχήν, να προκύπτει από τους δασικούς χάρτες κάθε νομού,

σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν. 998/79 και του ν. 2664/98. Καθώς, όμως, δεν υφίσταται γενικό δασολόγιο και σε πολλές περιοχές της χώρας δεν έχουν συνταχθεί και κυρωθεί δασικοί χάρτες, ο ν. 998/79 αναγνώρισε την ύπαρξη αμφισβητήσεων ως προς το δασικό χαρακτήρα περιοχών και θεσμοθέτησε τη διαδικασία προσωρινής επίλυσης δασικών αμφισβητήσεων, όπως αυτή προβλέπεται στα άρθρα 10 και 14 του νόμου. Η κρίσιμη διαδικασία περατώνεται, είτε όταν εκδίδεται η προβλεπόμενη πράξη χαρακτηρισμού από τον δασάρχη είτε, αν υποβληθούν αντιρρήσεις κατά της πράξης του δασάρχη, με την έκδοση της απόφασης της Πρωτοβάθμιας ή της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων, οπότε και επιλύεται η αμφισβήτηση. Οι αποφάσεις των επιτροπών λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη κατά τη σύνταξη των δασικών χαρτών.

Ωστόσο, για τη διαδικασία της υποχρεωτικής κήρυξης περιοχών ως αναδασωτέων προβλέπονται ήδη στο Σύνταγμα (άρθρο 117 παρ. 3), αλλά και στην δασική νομοθεσία (ν. 998/79, άρθρα 37, 38, 41), ειδικές διατάξεις, από τις οποίες προκύπτει ότι η πολιτεία διαπιστώνει και τεκμηριώνει, ήδη με την πράξη κήρυξης, το δασικό χαρακτήρα των εκτάσεων, τον οποίο υποχρεούται να προστατεύσει λόγω προηγηθείσας καταστρεπτικής ενέργειας σε βάρος της κρίσιμης περιοχής. Όπως, μάλιστα, έχει κρίνει το Συμβούλιο της Επικρατείας με την υπ' αρ. 1151/1997 απόφασή του, «Κατά την έννοια της διάταξης αυτής [άρθρο 117 παρ. 3 Σ], η οποία, σε περίπτωση που δάσος ή δασική έκταση καταστραφεί ή απομιλωθεί από πυρκαγιά ή από οποιαδήποτε άλλη αιτία, έχει άμεση εφαρμογή, γιατί δεν εξαρτάται από την έκδοση νόμου, η κήρυξη της εκτάσεως ως αναδασωτέας και η απαγόρευση κάθε χρήσεως που θα παρεμπόδιζε την αναδάσωση δεν έχει αφεθεί στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά είναι υποχρεωτική και επιβάλλεται χωρίς εξαίρεση, με μόνη την αντικειμενική διαπίστωση ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται από την προαναφερόμενη συνταγματική διάταξη (Σ.τ.Ε. 788, 3818/1989, 3272/1996)». Σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 38 παρ. 1 ν. 998/79 προβλέπει ότι «κηρύσσονται υποχρεωτικώς ως αναδασωτέα τα δάση και οι δασικές εκτάσεις ... εφ' όσον ταύτα καταστρέφονται ή απομιλούνται συνεπεία πυρκαϊάς ή παρανόμου υλοτομίας αυτών», ενώ στο άρθρο 38 παρ. 2 προβλέπονται ειδικότεροι λόγοι για την υποχρεωτική κήρυξη εκτάσεων ως αναδασωτέων.

Από την άλλη πλευρά, ο νόμος προβλέπει, κατ' αντιδιαστολή, και την κατ' ευχέρεια κήρυξη εκτάσεων ως αναδασωτέων, οι οποίες, όπως ρητά αναφέρεται, «δεν έχουν ουδέ είχαν εις το παρελθόν τον χαρακτήρα δάσους ή δασικής εκτάσεως» (άρθρο 37 παρ. 2). Με τη δυνητική κήρυξη οι εν λόγω εκτάσεις δεν αποκτούν δασικό χαρακτήρα, καθώς, άλλωστε, σκοπός της κήρυξης είναι η «το πρώτον ... δάσους ασκεπών εκτάσεων». Είναι προφανές ότι το παρόν πόρισμα και οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη που ακολουθούν, δεν αφορούν τις εκτάσεις που κηρύσσονται κατ' ευχέρεια ως αναδασωτέες.

Η απόφαση για την κήρυξη έκτασης που καταστράφηκε ως αναδασωτέας εκδίδεται μετά από εισήγηση της αρμόδιας δασικής υπηρεσίας, αποτελεί δε αναπόσπαστο μέρος της πράξης ο καθορισμός της θέσης, των ορίων και του εμβαδού της έκτασης, όπως αυτά καταγράφονται σε εκθέσεις αυτοψίας και εκθέσεις φωτοερμηνείας. Τα στοιχεία αυτά είναι αναγκαία για την πληρότητα και ορθότητα της αιτιολογίας της πράξης. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «από τον ακριβή προσδιορισμό των στοιχείων αυτών εξαρτάται ο χαρακτήρας της έκτασης ως δάσους ή δασικής έκτασης, που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την κήρυξη της αναδάσωσης, ανάλογα με τη μορφή, τη φύση και την πυκνότητα της δασικής βλάστησης που εκφύετο μέσα στα όρια της συγκεκριμένης αυτής έκτασης πριν από την καταστροφή ή την παράνομη εκχέρωσή της» (Σ.τ.Ε. 2169/1994).

Σε ό,τι αφορά την τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 14 ν. 998/79 για τον χαρακτηρισμό της εκτάσεως ως δασικής ή μη, το Συμβούλιο της Επικρατείας ήδη με την υπ' αρ.1710/2000 απόφασή του επισημαίνει ότι «δεν αποτελεί, κατά νόμο, προϋπόθεση για την κήρυξη αποψιλούμενης δασικής εκτάσεως ως αναδασωτέας ούτε απαιτείται η ... προηγούμενη επίλυση τυχόν αμφισβητήσεων για τον χαρακτήρα της εκτάσεως ως δασικής (πρβλ. Σ.τ.Ε. 382/1998, 3914/1994, 679/1994, 7/1993 κ.α.)». Στην κρίσιμη υπ' αρ. 838/2002 απόφαση του Σ.τ.Ε. διαμορφώνεται πλέον η θέση, μετά από ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, ότι «εάν έχει προηγηθεί η κήρυξη εκτάσεως τινός ως αναδασωτέας, δηλαδή ως καταστραφέντος δασικού οικοσυστήματος, το οποίο χρήζει αποκαταστάσεως, δεν υπάρχει πλέον έδαφος χαρακτηρισμού αυτής ως δασικής ή μη», καθώς «οι δύο διαδικασίες ... είναι διαδικασίες διακεκριμένες αλλήλων».

Όπως προκύπτει από την εν λόγω απόφαση και από τη νομολογία του Σ.τ.Ε. που αναπτύχθηκε ανωτέρω, για τις εκτάσεις που κηρύσσονται υποχρεωτικά ως αναδασωτέες υφίσταται η διαπίστωση της πολιτείας, μέσω της αιτιολόγησης της πράξης του Νομάρχη και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, όπως εξηγείται παραπάνω, ότι πρόκειται για δάση - δασικές εκτάσεις (τα οποία έχουν υποστεί βλάβες ως δασικά οικοσυστήματα). Αντίθετα, για τις εκτάσεις που εξετάζονται στο πλαίσιο της πράξης χαρακτηρισμού, επίκειται η έγκυρη διαπίστωση ως προς το εάν αποτελούν δασικά οικοσυστήματα ή όχι, καθώς η πολιτεία αποδέχεται την ύπαρξη αμφισβήτησης λόγω της μη κατάρτισης και κύρωσης δασικών χαρτών.

Το ζήτημα του χαρακτηρισμού των αναδασωτέων εκτάσεων έχει ήδη εξετασθεί από το Συνήγορο του Πολίτη με αφορμή παλαιότερες αναφορές. Ήδη στην Ετήσια Έκθεση του έτους 2001 η Αρχή κατέθεσε, βάσει του ν. 2477/97, οργανωτική - νομοθετική πρόταση, με την οποία ζητεί από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Δασών να διευκρινιστεί ότι «σε εκτάσεις που έχουν κηρυχθεί αναδασωτέες δεν έχει εφαρμογή η προσωρινή επίλυση δασικών αμφισβητήσεων και γενικότερα η διαδικασία του άρθρου 14 του ν. 998/1979».

Η θέση αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη είχε διατυπωθεί με βάση την υπ' αρ. 178/2000 απόφαση του Σ.τ.Ε., η οποία είχε διαπιστώσει τον αμοιβαίο αποκλεισμό των κρίσιμων διαδικασιών και παρέπεμπε για την οριστική κρίση στην επταμελή σύνθεση του Ε' Τμήματος του Σ.τ.Ε., η κρίση της οποίας αποτυπώνεται στην υπ' αρ. 838/2002 απόφαση. Το Υπουργείο Γεωργίας, στη συνέχεια, εξέδωσε ορθά την υπ' αρ. 10524/2793/02 εγκύκλιο «σε εναρμόνιση με το περιεχόμενο ...» της απόφασης Σ.τ.Ε. 838/2002, επισημαίνοντας την υποχρέωση του δασάρχη να απέχει από τον χαρακτηρισμό «όταν υποβάλλεται αίτημα για χαρακτηρισμό τμήματος της κηρυγμένης ως αναδασωτέας έκτασης». Με την εγκύκλιο αυτή υιοθετείται εν τούτοις πράγμασι και η ανωτέρω πρόταση της Αρχής.

Συνεπώς, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η βεβαίωση για το δασικό χαρακτήρα εκτάσεως από το εκάστοτε αρμόδιο δασαρχείο, δύναται να εκδοθεί μόνο όταν υφίσταται σχετική καταχώριση σε επικυρωμένο δασικό χάρτη ή όταν έχει ακολουθηθεί και περατωθεί η διαδικασία του άρθρου 14 ν. 998/79 για την επίλυση δασικών αμφισβητήσεων. Σε ό,τι αφορά τις εκτάσεις που έχουν υποχρεωτικά κηρυχθεί ως αναδασωτέες, δεν τίθεται, βάσει των ανωτέρω, ζήτημα έκδοσης βεβαίωσης, καθώς προκύπτει από την ίδια την πράξη - απόφαση του Νομάρχη ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ο δασικός χαρακτήρας των εκτάσεων. Τα δασαρχεία οφείλουν μόνον να ενημερώνουν τους ενδιαφερόμενους πολίτες για την τυχόν ύπαρξη τέτοιων αποφάσεων ή και να χορηγούν φωτοαντίγραφα αυτών. Επισημαίνεται ότι, στις ανωτέρω υποθέσεις που ερευνά ο Συνήγορος του Πολίτη, τα δασαρχεία έχουν ενημερώσει εγγράφως τους ενδιαφερόμενους πολίτες για την υποχρεωτική κήρυξη των εκτάσεων που τους ενδιαφέρουν ως αναδασωτέων.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών ζητούν, εν προκειμένω, από τον πολίτη να τους προσκομίσει έγγραφο, το οποίο είναι αδύνατο να εκδοθεί από δημόσια υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτό διασπάται το ενιαίο της δημόσιας διοίκησης αφού οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες λειτουργούν αντιφατικά. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τονίσει πολλές φορές ότι είναι απαραίτητος ο συντονισμός των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε η δράση τους να ανταποκρίνεται στις αρχές λειτουργίας της σύγχρονης διοίκησης και, κυρίως, στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη στην ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία της. Ειδικά, για την ορθή εφαρμογή του φορολογικού νόμου θα πρέπει να επισημανθεί ότι απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη τόσο οι αρχές του διοικητικού δικαίου, όσο και η νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε με το υπ' αρ. πρωτ. 14530.2.3/8.10.2002 έγγραφό του στη Διεύθυνση Φορολογίας Κεφαλαίου του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών, επισημαίνοντας την διάσταση των διοικητικών πρακτικών που ακολουθούνται από το Υπουργείο Γεωργίας και το Υπουργείο Οικονομίας &

Οικονομικών, η οποία έχει ως συνέπεια την αντιφατική δράση της διοίκησης στο ζήτημα της φορολόγησης των αναδασωτέων εκτάσεων. Ανάμεσα σε άλλα, στο έγγραφο αυτό τονίζεται ότι με την παρούσα κατάσταση διασπάται το ενιαίο της διοίκησης και παρέχεται η δυνατότητα άσκησης αθέμιτων πιέσεων στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες με τελικό αποτέλεσμα να υπονομεύεται η κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα προστασία των δασών. Στην υπ' αρ. πρωτ. 1082986/478/0013/31.10.2002 απάντησή της, η Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος παραπέμπει το Συνήγορο του Πολίτη στο Υπουργείο Γεωργίας, εμμένοντας στη μέχρι σήμερα εφαρμογή του νόμου, η οποία όμως δεν ανταποκρίνεται στις νέες απαιτήσεις που έχουν δημιουργηθεί. Το Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών απέφυγε να ασχοληθεί με το πρόβλημα που έχει ανακύψει, υποστηρίζοντας ότι δεν μπορούν να χορηγούνται απαλλαγές κατά τεκμήριο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το Υπουργείο Γεωργίας ορθά ενσωμάτωσε την νομολογία του Σ.τ.Ε.. Αυτό που απαιτείται επί πλέον είναι να εναρμονιστεί και η εφαρμογή του φορολογικού νόμου, ώστε να μη δημιουργούνται αντιφατικές πρακτικές που οδηγούν σε ανεπιεική αποτελέσματα για τους πολίτες.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγείται ότι θα πρέπει να διευκρινισθεί, με τον προσφορότερο τρόπο – ίσως με την έκδοση ερμηνευτικής εγκυκλίου από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών που καλούνται να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις – ότι, εφ' όσον ο πολίτης ισχυρισθεί ότι η φορολογούμενη έκταση έχει υποχρεωτικά κηρυχθεί αναδασωτέα και μπορεί να το αποδείξει προσκομίζοντας τα απαραίτητα δημόσια έγγραφα, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι το υπό κρίση ακίνητο αποτελεί δασική έκταση και να υπαχθεί ο πολίτης στις ευνοϊκές ρυθμίσεις του άρθρου 23 ν. 2459/97.