



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ

Θεσσαλονίκη, 31. 08. 2018

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 152/2018**

**Ατομική**

**Γνωμοδοτών:** Γεώργιος Α. Βαμβακίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.-

**Αριθ. ερωτήματος:** Το υπ'αρ.πρωτ.οικ.3808/24.8.2018 έγγραφο της Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Τομέα Μακεδονίας & Θράκης που υπογράφεται από την Υφυπουργό Εσωτερικών.-

**Ερώτημα:** Ερωτάται εάν η προτεινόμενη από το ν.π.δ.δ., με την επωνυμία "Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Παγίων" (Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων), νέα διατύπωση στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 του σχεδίου π.δ/τος του οικείου Οργανισμού τούτου, σε συνέχεια προηγούμενης επεξεργασίας του από το ΣτΕ, καλύπτεται ή όχι από τις διατάξεις των άρθρων 22Γ και 22Δ του ν. 2937/2001 και τα αναφερόμενα στη σχετική γνωμοδότηση του οικείου δικαστικού σχηματισμού τούτου και: **α)** σε καταφατική περίπτωση, τούτο απαιτείται να τεθεί εκ νέου προς γνωμοδότηση από τον οικείο σχηματισμό του ΣτΕ, όταν προστεθεί στο σχέδιο στη θέση της προηγούμενης διατύπωσης, **β)** σε αρνητική περίπτωση είναι δυνατόν να τεθεί στο σχέδιο ή θα πρόκειται για τροποποίηση των οικείων νομικών διατάξεων, **γ)** στην περίπτωση αυτή καλύπτεται ή όχι η τροποποίηση των διατάξεων των άρθρων 22Γ και 22Δ του ν. 2937/2001 από την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 54 (παρ. 1) του ν. 4178/2013, και, σε καταφατική περίπτωση, θα μπορούσε να τεθεί στο σχέδιο και να τύχει εκ νέου γνωμοδοτήσεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή όχι.-

---

## Ιστορικό

Από όσα εκτίθενται στο πιο πάνω έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα συνοδεύοντα τούτο σχετικά, που περιήλθαν σε μας την 27<sup>η</sup> Αυγούστου 2018, προκύπτουν τα εξής:

1. Καταρχάς, παρατίθενται οι διατάξεις των άρθρων 22Γ (που αναφέρεται στις αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου {Δ.Σ.} της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων) και 22Δ (που αφορά στις αρμοδιότητες του Προέδρου του Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων) του ν. 2937/2001, με την επισήμανση ότι, εκτός του πιο πάνω νομοθετικού πλαισίου, δεν έχει ακόμη εκδοθεί Οργανισμός της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, παρά μόνο ότι βρίσκεται σε εξέλιξη η σχετική διαδικασία.

2. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι στο ΣΔ 69/2018 σχέδιο π.δ/τος, υπό τον τίτλο "Οργανισμός του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων", η (αρχική) διατύπωση στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 τούτου που αφορά στα ζητήματα Διοίκηση – Εποπτεία – Συντονισμός, είναι η ακόλουθη: «2. Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο όργανο διοίκησης του Νομικού Προσώπου, χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις των δραστηριοτήτων του για την εκπλήρωση του σκοπού του και αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τη διοίκησή του, τη διαχείριση των εν γένει περιουσιακών του στοιχείων, την ανάθεση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων σε υπαλλήλους του ή σε τρίτους και την άσκηση των δικαιωμάτων που του παραχωρούνται. 3. Ο Πρόεδρος έχει τις εξής αρμοδιότητες: α) προεδρεύει στο Διοικητικό Συμβούλιο και εκπροσωπεί εξδίκως το Νομικό Πρόσωπο, β) εκτελεί τις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου, γ) διευθύνει, ελέγχει και συντονίζει τη διοίκηση και διαχείριση του Νομικού Προσώπου, δ) εισηγείται στο Διοικητικό Συμβούλιο τον απολογισμό και ισολογισμό, τον προϋπολογισμό του Νομικού Προσώπου, καθώς και την αναλυτική έκθεση των δραστηριοτήτων και το πρόγραμμα δράσης του, ε) εγκρίνει δαπάνες του Νομικού Προσώπου και αποφασίζει για τα έργα, τις προμήθειες και την παροχή υπηρειών μέχρι ορισμένου ποσού, το οποίο και καθορίζεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Νομικού Προσώπου. Ο Πρόεδρος αναπληρώνεται, σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, από τον Αντιπρόεδρο.»

3. Επί του σχεδίου αυτού εκδόθηκε το υπ'αρ.91/2018 πρακτικό συνεδρίασης και γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος Συμβουλίου της Επικρατείας (εφεξής ΠΕ ΣτΕ)



όπου στην παράγραφο 14 τούτου που αφορά παρατηρήσεις του στις πιο πάνω παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 τούτου, γίνεται επίκληση του άρθρου 65 (παρ. 1) του ν. 4270/2014, καθώς και του υπ' αριθ. πρωτ.2/1867/0026/22.1.2018 εγγράφου του Υπουργείου Οικονομικών (ΓΛΚ) προς τη Διεύθυνση Επεξεργασίας Νομοθετικών και Κανονιστικών Πράξεων του Υπουργείου Οικονομικών, βάσει και των οποίων επισημαίνεται ότι «... εφόσον η Διοίκηση επιθυμεί αποκλειστικώς το Διοικητικό Συμβούλιο να έχει αρμοδιότητες διατάκτη του νομικού προσώπου, δηλαδή ως υπεύθυνο όργανο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, και μόνο αυτό, να αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος του προϋπολογισμού αυτού και να προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του, οφείλει να το ορίσει ρητά προς αποφυγή παρερμηνειών. Το ίδιο πρέπει να πράξει εάν επιθυμεί ο Πρόεδρος μόνο να έχει τις αρμοδιότητες διατάκτη. Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση διατηρεί την ευχέρεια να ορίσει στην παρ. 2 του άρθρου 2 του σχεδίου ότι διατάκτης κατά την έννοια του άρθρου 65 του ν. 4270/2014 είναι το Διοικητικό Συμβούλιο, στην δε περ. ε' της παρ. 3 του ίδιου άρθρου ότι διατάκτης, δυνάμει εξουσιοδότησεως εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου, μπορεί να είναι ο Πρόεδρος του Δ.Σ. αλλά μόνο για δαπάνες που προκύπτουν από έργα, προμήθειες και υπηρεσίες μέχρι ορισμένου ποσού, το οποίο καθορίζεται με την ως άνω εξουσιοδοτική απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων. 15. ...».

4. Στη συνέχεια και έπειτα από τη θέση αυτή του ΣτΕ, η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων επανήλθε, αφού ανέφερε ότι με την υπ' αριθμ.25/2017 απόφαση του Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων ομόφωνα αποφάσισε να εξουσιοδοτήσει τον Πρόεδρο αυτής για έγκριση δαπανών μέχρι του ποσού των 20.000 ευρώ, εκτός από τις δαπάνες μισθοδοσίας και τις δαπάνες για τους λογαριασμούς δημοσίων έργων στα οποία είναι κύριος και Προϊσταμένη Αρχή η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, τις οποίες θα εγκρίνει ο Πρόεδρος ανεξαρτήτως ποσού, ακολούθως με το υπ' αριθμ. πρωτ.666/6.8.2018 έγγραφό της προς την ερωτώσα υπηρεσία πρότεινε μια διαφορετική διατύπωση για τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 του πιο πάνω σχεδίου π.δ/τος, που έχει ως ακολούθως: «α) Στο άρθρο 2 παρ. 2, η διατύπωση να είναι ως εξής: “Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο όργανο διοίκησης του Νομικού Προσώπου, χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις των δραστηριοτήτων του για την εκπλήρωση

του σκοπού του, είναι διατάκτης κατά την έννοια του άρθρου 65 του Ν. 4270/2014 και αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τη διοίκησή του, τη διαχείριση των εν γένει περιουσιακών του στοιχείων, την ανάθεση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων σε υπαλλήλους του ή σε τρίτους και την άσκηση των δικαιωμάτων που του παραχρύνονται". β) Η περ. ε' της παρ. 3 του άρθρου 2 να οριστεί ως εξής: "Ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, δυνάμει εξουσιοδότησεως του Διοικητικού Συμβουλίου, μπορεί να είναι ο διατάκτης για όλες τις δαπάνες που αφορούν την Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων ανεξαρτήτως ποσού, ειδικά όμως για τις δαπάνες που προκύπτουν από έργα, προμήθειες και υπηρεσίες, στην ως άνω εξουσιοδοτική απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, καθορίζεται ορισμένο ποσό μέχρι του οποίου μπορεί να αποφασίζει."».

5. Κατόπιν τούτων, και αφού γίνεται μνεία του άρθρου 54 του ν. 4178/2013, η ερωτώσα υφυπουργός, ως ασκούσα, κατ' αρθρ. 1 (παρ. 2 περ. β') της 39324/6.12.2016 απόφασης του Πρωθυπουργού (Β' 3959/9.12.16), την αρμοδιότητα εποπτείας (και) επί του πιο πάνω ν.π.δ.δ. (ΕΥΑΘ Παγίων), υπέβαλε το ανωτέρω ερώτημα, επί του οποίου γνωμοδοτώ, ως ακολούθως:

#### **Νομοθετικό πλαίσιο**

6. Στο άρθρο 95 (παρ. 1 περ. δ') του Συντάγματος ορίζεται ότι: «1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) ... δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. 2. ...»

7. Επίσης, τα άρθρα 15 και 16 του π.δ. 18/1989 (Α' 8) ορίζουν ότι:

**άρθρο 15.** «1<sup>1</sup>. Όλα τα κανονιστικά διατάγματα (εκτός από εκείνα που ορίζουν απλώς το χρόνο έναρξης της ισχύος του νόμου) αποστέλλονται στο Συμβούλιο από τη Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, σε σχέδιο για να γίνει η κατά το Σύνταγμα επεξεργασία τους. Τα σχέδια των κανονιστικών αυτών διαταγμάτων πρέπει να υπογράφονται από τον αρμόδιο ή τους συναρμόδιους υπουργούς ή τη νόμιμη πλειοψηφία των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, ανάλογα με το αν η έκδοσή τους γίνεται ύστερα από πρόταση ενός ή περισσότερων αρμόδιων υπουργών ή του Υπουργικού Συμβουλίου, αντίστοιχα. Ο αποκλειστικά ή κυρίως αρμόδιος υπουργός μπορεί να τάξει προθεσμία, ανάλογη με τη σπουδαιότητα και

<sup>1</sup> όπως η παράγραφος αυτή ισχύει μετά την αντικατάστασή της με την παράγραφο 6 του ν. 1968/1991 (Α' 150)

το τυχόν κατεπίγειο του διατάγματος, η οποία αρχίζει από την περιέλευση του σχεδίου στο Συμβούλιο. ... 2. Στο προοίμιο των σχεδίων διαταγμάτων που αποστέλλονται κατά τα ανωτέρω στο Συμβούλιο πρέπει να αναγράφονται οι διατάξεις των νόμων, στις οποίες βασίζεται ειδικά η έκδοσή τους, καθώς και οι προτάσεις ή γνωμοδοτήσεις που απαιτούνται κατά νόμο για την έκδοσή τους. Στο προοίμιο των διαταγμάτων που δημοσιεύονται πρέπει να αναγράφεται ο αριθμός και η χρονολογία της γνωμοδότησης του Συμβουλίου. Στο προοίμιο των διαταγμάτων, τα οποία δημοσιεύονται μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας που είχε ταχθεί για τη γνωμοδότηση, γίνεται σχετική μνεία. 3. Η γνώμη του Συμβουλίου έχει χαρακτήρα συμβουλευτικό. 4. ...».

**άρθρο 16.-** «<sup>1</sup>2. Για την επεξεργασία των κατά το προηγούμενο άρθρο σχεδίων διαταγμάτων ο πρόεδρος του Ε' τμήματος ορίζει εισηγητή, σύμβουλο ή πάρεδρο και ημέρα συνεδριάσεως, δίνει δε εντολή για την αποστολή αντιγράφου του σχεδίου σε όσους μετέχουν στη συνεδρίαση. 2. Ο Γραμματέας του Τμήματος τηρεί πρακτικά των συνεδριάσεων. 3. Ο αρμόδιος υπουργός μπορεί να παραστεί μετά τη συζήτηση ή να αντιπροσωπευθεί από τον προϊστάμενο της οικείας υπηρεσίας ή και από άλλο ανώτερο υπάλληλο. 4. ...».

**8. Εξάλλου, στα άρθρα 22, 22Γ και 22Δ του ν. 2937/2001 (Α' 287) ορίζεται ότι:**

**άρθρο 22:** «1. Συνιστάται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία "Ε.Υ.Α.Θ." Παγίων και σκοπό τη διαχείριση, συντήρηση και λειτουργία των ακινήτων περιουσιακών στοιχείων και λοιπών παγίων που θα μεταβιβασθούν σε αυτό, την άσκηση των δικαιωμάτων του Δημοσίου επί των πηγών που χρησιμοποιούνται για την ύδρευση της περιοχής δραστηριότητας της ("Εταιρείας Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης {Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.}") και τη συνδρομή του Δημοσίου κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής επενδύσεων για την ύδρευση και την αποχέτευση της εκάστοτε περιοχής δραστηριότητας Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. Για την εκπλήρωση του σκοπού της η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων δύναται να εκπονεί ή αναθέτει μελέτες, να εκτελεί έργα, να διενεργεί προμήθειες, να συνάπτει συμβάσεις παροχής σε αυτήν υπηρεσιών και να πραγματοποιεί επενδύσεις. 2. Στο νομικό

<sup>2</sup> όπως η παράγραφος αυτή ισχύει μετά την αντικατάστασή της με την παράγραφο 8 του άρθρου 1 του ν. 1968/1991

αυτό πρόσωπο που τελεί υπό την εποπτεία των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Μακεδονίας – Θράκης μεταβιβάζονται άνευ ανταλλάγματος κατά κυριότητα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία και λοιπά πάγια της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. ... 3. Από τη δημοσίευση του νόμου αυτού στο νομικό αυτό πρόσωπο παραχωρούνται, επίσης, τα δικαιώματα του Δημοσίου επί των πηγών που χρησιμοποιούνται για την ύδρευση της εκάστοτε περιοχής δραστηριότητας της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.»

**άρθρο 22Γ:** «Το διοικητικό συμβούλιο είναι το ανώτατο όργανο διοίκησης της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις των δραστηριοτήτων της για την εκπλήρωση του σκοπού της και αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τη διοίκηση της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, τη διαχείριση των εν γένει περιουσιακών της στοιχείων την ανάθεση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων σε υπαλλήλους της ή σε τρίτους και την άσκηση των δικαιωμάτων που της παραχωρούνται».

**άρθρο 22Δ** «1. Ο Πρόεδρος προεδρεύει στο διοικητικό συμβούλιο που τυχόν ανατεθούν σε αυτόν με αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων 2. Επίσης, έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες, πέρα από εκείνες που τυχόν ανατεθούν σε αυτόν με αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων: α. Εκτελεί τις αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου. β. Διευθύνει, ελέγχει και συντονίζει τη διοίκηση και διαχείριση της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων. γ. Εισηγείται στο διοικητικό συμβούλιο, τον απολογισμό και ισολογισμό, τον προϋπολογισμό της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, καθώς και την αναλυτική έκθεση των δραστηριοτήτων και το πρόγραμμα δράσης της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων. δ. Εγκρίνει τις δαπάνες της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων και αποφασίζει για τα έργα, τις προμήθειες και την παροχή σε αυτήν υπηρεσιών μέχρι ορισμένου ποσού, το οποίο και καθορίζεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων.»

**9. Περαιτέρω**, το άρθρο 54 (παρ. 1) του ν. 4178/2013 (Α' 174) ορίζει ότι: «1. Η οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών, των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθορίζεται με τους Οργανισμούς των φορέων αυτών, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού. Επίσης, μπορεί να καταρτίζονται ενιαίοι Οργανισμοί για κατηγορίες

νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Κατ' εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 35 του ν. 4024/2011 μπορεί με τα ίδια προεδρικά διατάγματα να αντικαθίσταται, να καταργείται ή να τροποποιείται κάθε ισχύουσα διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης, σχετική με την οργάνωση και λειτουργία των φορέων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου. ... Η κατάρτιση και τροποποίηση των Οργανισμών των φορέων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, πλην των νομικών προσώπων που συνιστούν επαγγελματικές ή επιστημονικές ενώσεις, βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης των οργανικών μονάδων τους που συνοδεύονται από περιγράμματα αποστολής και θέσεων, καθώς και από σχέδια στελέχωσης, τα οποία έχουν εγκριθεί από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης<sup>3</sup>. 2. ...».

**10. Ακόμη, στα άρθρα 14 (παρ. 1) και 65 (παρ. 1) του ν. 4270/2014, υπό τον τίτλο “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης & εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό” (Α' 143), που άρχισε να ισχύει από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2015, ορίζονται τα εξής:**

**άρθρο 14.- «1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι κάτωθι όροι έχουν την ακόλουθη έννοια: α. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α' 314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του. β. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, εφεξής αποκαλούμενα υποτομείς: της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής “λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης”), προσδιορίζονται, ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ. γ. Υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης: ...».**

<sup>3</sup> το τελευταίο αυτό εδάφιο της παραγράφου 1 ισχύει όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 46 παρ. 1 του ν. 4250/2014 (Α' 74)

**άρθρο 65.-** «1. Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία ή τις οργανικές διατάξεις όργανο κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης ή οποιοδήποτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα του, αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού και προσδιορίζει σε βάρος του. Κύριος διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του, ακολουθώντας τη διαδικασία των άρθρων 66, 67 και 79. Δευτερεύων διατάκτης είναι ο διατάκτης που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου διατάκτη με επιτροπικό ένταλμα. Ο ορισμός δευτερεύοντος διατάκτη διενεργείται με απόφαση του κύριου διατάκτη<sup>4</sup>.»

#### **Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων**

Από τις ανωτέρω διατάξεις, αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους ερμηνευόμενες, ευθέως προκύπτουν και πάντως σαφώς συνάγονται τα εξής:

**11.** Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 95 (παρ. 1 περ. δ') του Συντάγματος, σε συνδυασμό μ' αυτές των άρθρων 15 και 16 του π.δ. 18/1989, όπως αυτές παγίως ερμηνεύθηκαν από τον οικείο σχηματισμό του ανωτάτου ακυρωτικού (ΣτΕ), η γνωμοδοτική αρμοδιότητα τούτου κατά την επεξεργασία κανονιστικού χαρακτήρα σχεδίου προεδρικού διατάγματος που είναι καθαρά συμβουλευτικού χαρακτήρα<sup>5</sup> ασκείται μόνο μία φορά<sup>6</sup>. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται νέα επεξεργασία σχεδίου, το περιεχόμενο του οποίου είναι όμοιο με αυτό που έτυχε ήδη επεξεργασίας, εφόσον: **α)** μεταβληθούν οι κανόνες κατανομής της αρμοδιότητας στους οποίους στηρίχθηκε η πρόταση του σχεδίου κατά την αρχική επεξεργασία, **β)** σύμφωνα με τις διευκρινίσεις της διοίκησης, από τη φύση και τις

---

<sup>4</sup> Το ως άνω τρίτο εδάφιο της παραγράφου 1 ισχύει όπως πιο πάνω αντικαταστάθηκε και το τελευταίο εδάφιο αυτής προστέθηκε με το άρθρο 10 (παρ. 20) του ν. 4337/2015 (Α' 129)

<sup>5</sup> και ως εκ τούτου δεν υπόκειται παραδεκτώς σε αίτηση ακυρώσεως (βλ. ΣτΕ 216/2011 – 9<sup>ο</sup> σκ., ΣτΕ 1985/2002 – 3<sup>ο</sup> σκ. κ.α.)

<sup>6</sup> βλ. ΠΕ ΣτΕ 139/2018, 207/2017, 155/2017 κ.α.





συνέπειες ορισμένων ρυθμίσεων που προτείνονται με το σχέδιο, ανακύπτει ζήτημα συνυπογραφής και από άλλον Υπουργό, Αναπληρωτή ή Υφυπουργό, ή αν ήθελε μεταβληθεί πριν από τη δημοσίευση του διατάγματος, η αρμοδιότητα του Υπουργού ή του Αναπληρωτή Υπουργού ή Υφυπουργού που είχε προτείνει το σχέδιο, οπότε στις περιπτώσεις αυτές σε επεξεργασία υπόκειται το σχέδιο μόνον ως προς το ζήτημα της αρμοδιότητας πρότασης του σχεδίου από το προτείνον όργανο<sup>7</sup>, γ) η Διοίκηση επέφερε ουσιώδεις τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις που μεταβάλλουν το κανονιστικό περιεχόμενο του σχεδίου ή επικαλείται νέα κρίσιμα πραγματικά στοιχεία ή αν επήλθε μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος ή επιχειρείται διαφορετική νομική θεμελίωση συγκεκριμένης ρύθμισης και δ) αν το προηγούμενο σχέδιο θεωρήθηκε μη νόμιμο, επειδή τα στοιχεία που το συνόδευαν δεν ήταν επαρκή, κατά την έννοια της εξουσιοδότησης, για τη θέσπιση ορισμένων ρυθμίσεων ή για τον έλεγχο της συμβατότητας της προτεινόμενης ρύθμισης προς την εξουσιοδοτική διάταξη και η διοίκηση, επανερχόμενη, θέτει υπόψη του γνωμοδοτικού σχηματισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας νέα ουσιώση, από την άποψη αυτή, στοιχεία<sup>8</sup>.

12. Περαιτέρω, κατά την αυτήν ως άνω πάγια θέση, νέα επεξεργασία σχεδίου επιτρέπεται και ως προς τυχόν νέες διατάξεις, με τις οποίες συμπληρώνεται ή τροποποιείται το αρχικό σχέδιο χωρίς οι σχετικές ρυθμίσεις να συνδέονται με παρατηρήσεις του προηγούμενου πρακτικού επεξεργασίας, καθώς και ως προς εκείνες που τίθενται σε συμμόρφωση προς παρατηρήσεις του πρακτικού, οι οποίες κατέλειπαν στη διοίκηση πεδίο εξυπαρχής άσκησης της κανονιστικής της εξουσίας. Αντιθέτως, δεν υπόκεινται σε επεξεργασία οι διατάξεις, οι οποίες είχαν περιληφθεί αυτούσιες και οι οποίες, ως εκ τούτου, έτυχαν επεξεργασίας, καθώς και εκείνες που τίθενται σε συμμόρφωση προς παρατηρήσεις, οι οποίες περιέχονται στο πρακτικό επεξεργασίας και με τις οποίες προσδιορίζονται, κατά συγκεκριμένο τρόπο, οι μεταβολές που όφειλε να επιφέρει η διοίκηση στο σχέδιο<sup>9</sup>.

13. Εξάλλου, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 54 του ν. 4178/2013, όπως έχουν ήδη ερμηνευθεί από το ίδιο παραπάνω ανώτατο δικαστήριο<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> βλ. ΠΕ ΣτΕ 139/2018, 207/2017, 5, 38, 75/2011 κ.α.

<sup>8</sup> βλ. ΠΕ ΣτΕ 155/2017, 140, 53, 1/2016, 113/2015 κ.α.

<sup>9</sup> βλ. ΠΕ ΣτΕ 139/2018, 207/2017, 41/2016, 306/2014, 92/2011, 218/2010, 305/2004 κ.α.

με τους εκδιδόμενους δυνάμει αυτής της εξουσιοδοτικής διάταξης οργανισμούς είναι δυνατή, μεταξύ άλλων και η αντικατάσταση, κατάργηση και τροποποίηση κάθε ισχύουσας διάταξης νόμου ή κανονιστικής πράξης, σχετικής με την οργάνωση και λειτουργία των φορέων που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 54, εφόσον οι εν λόγω ρυθμίσεις συνδέονται με το αποτέλεσμα της διαδικασίας αξιολόγησης που προβλέφθηκε στο άρθρο 35 παρ. 4 του ν. 4024/2011.

14. Η ερμηνευτική αυτή θέση έτι περαιτέρω, κατά τη γνώμη μας, ενισχύεται και επικουρείται και από τα εκτιθέμενα στην αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας επί του νομοσχεδίου που έλαβε τον αριθμό άρθρου 54 του ν. 4178/2013. Πράγματι, σύμφωνα με τα εκεί αναφερόμενα, επισημαίνεται εκτός των άλλων ότι η επιλογή του νομικού εργαλείου του προεδρικού διατάγματος για τη θέση σε ισχύ των νέων οργανισμών υπαγορεύθηκε από την ανάγκη της ευελιξίας και της ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης ως προς την οργάνωσή της, βάσει προηγούμενων εκθέσεων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων που συνοδεύονται από περιγράμματα θέσεων, καθηκόντων, αποστολής του οικείου φορέα και διαδικασιών, καθώς και από σχέδια στελέχωσης των υπηρεσιών, τελεί δε υπό τη δικαιοκρατική εγγύηση του προηγούμενου ελέγχου των προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Τούτο δε, καθόσον η ως άνω εξουσιοδοτική διάταξη νόμου, θεσπισθείσα προς επίρρωση της ευελιξίας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής λειτουργίας και αναφερομένη αποκλειστικά στο γενικό περιεχόμενο των οργανισμών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, στο μέτρο που δια του τρόπου αυτού κατοχυρώνει σε επίπεδο τυπικού νόμου μόνον τα απαραίτητα θεσμικά χαρακτηριστικά που είναι περιληπτικά στην ύλη του οργανισμού (*αποστολή φορέα, διάρθρωση υπηρεσιών, τίτλος και αποστολή κάθε οργανικής μονάδας, αναφορά των κλάδων κατά κατηγορίες, τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα, κατανομή των οργανικών θέσεων σε κλάδους και ειδικότητες, γενική περιγραφή προσόντων και καθηκόντων κάθε θέσης ευθύνης*), είναι σαφές ότι εμπιστεύεται στην εκτελεστική εξουσία τον αναλυτικό προσδιορισμό τους. Και, βεβαίως, αυτό ισχύει υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι οι προτεινόμενες από αυτήν ρυθμίσεις συνδέονται με το αποτέλεσμα της διαδικασίας αξιολόγησης που προβλέφθηκε στο

---

<sup>10</sup> βλ. ΠΕ ΣτΕ 122/2018, ΣτΕ 27/2018, 144-154/2014 κ.α.



άρθρο 35 παρ. 4 του ν. 4024/2011 και ότι αυτές (θα) τελούν υπό την εγγυητική λειτουργία του προηγούμενου ελέγχου τούτων από το ΣΤΕ, κατά τα παραπάνω.

15. Τέλος, κατά την έννοια των, υπό στοιχ. 10, διατάξεων του ν. 4270/2014, σε συνδυασμό και με τους κανόνες του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών 1995 (ΕΣΛ 95), όπως το σύστημα αυτό αναθεωρήθηκε με τον Κανονισμό 549/2013 (ΕΕΛ 174), “Για το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, προκειμένου ένας φορέας να προσδιορισθεί ανά υποτομέα από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και να ταξινομηθεί στη Γενική Κυβέρνηση, υπό την ειδικότερη κατηγορία “Λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης”, πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά τα εξής: α) να αποτελεί θεσμική μονάδα (βλ. παρ. 2.12. ΕΣΛ), β) να μην ελέγχεται από τη Γενική Κυβέρνηση (βλ. παρ. 20.309 επ., 20.18, 2.32. ΕΣΛ) και γ) είναι παραγωγός μη εμπορεύσιμου προϊόντος (βλ. παρ.20.19, 2.25, 2.28 ΕΣΛ)<sup>11</sup>. Μάλιστα, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 65 (παρ. 1) του ν. 4270/2014, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με το άρθρο 10 του ν. 4337/2015, εκτός από τον προσδιορισμό της έννοιας του διατάκτη, ήτοι του από τις κείμενες διατάξεις προβλεπόμενου οργάνου της Γενικής Κυβέρνησης που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του φορέα κ.λ.π, εντός της οποίας (έννοιας) υπάγονται και οι λοιποί φορείς αυτής, υπό τη σωρευτική συνδρομή των προεκτεθεισών προϋποθέσεων, γίνεται και διαχωρισμός κυρίου και δευτερεύοντος διατάκτη, με παράλληλη ρύθμιση και θεμάτων σύγκρουσης και ασυμβίβαστων<sup>12</sup>.

16. Στην προκειμένη περίπτωση, από το διδόμενο ιστορικό εκ μέρους της ερωτώσας υπηρεσίας, όπως αυτό συμπληρώνεται από τα συνοδεύοντα προς τούτο έγγραφα, προκύπτει ότι η προτεινόμενη από την (υπαγομένη στην έννοια των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης) Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων<sup>13</sup> διατύπωση, κατά το σκέλος που αφορά την παράγραφο 2 του άρθρου 2 του ανωτέρω αρχικώς

<sup>11</sup> βλ. ΣΤΕ 3374/2017 – 5<sup>η</sup> σκ.

<sup>12</sup> ΓνμδΝΣΚ 87/2017 – Τμ. Δ’

<sup>13</sup> βλ. η οποία, σύμφωνα με τον από Ιουνίου 2017 οικείο πίνακα του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, περιλαμβάνεται στον υποτομέα S1311 “λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης”, με α/α 261.

επεξεργασθέντος ως άνω σχεδίου προεδρικού διατάγματος θέσπισης του οργανισμού της και αναφέρεται στις αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου αυτής, εν μέρει καλύπτεται από το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 22Γ του ν. 2937/2001, εφόσον επαναλαμβάνει τις αρμοδιότητες του Δ.Σ. Ωστόσο, στο μέτρο που παράλληλα προστίθενται σ' αυτήν και οι παρατηρήσεις του υπ' αριθμ.91/2018 ΠΕ του ΣτΕ, κατά τις οποίες τούτο επέτρεψε στη διοίκηση<sup>14</sup>, κατά την υπ' αυτής άσκηση διακριτικής ευχέρειας, να ορίσει ότι διατάκτης κατά την έννοια του άρθρου 65 του ν. 4270/2014 είναι το Διοικητικό Συμβούλιο και μόνο αυτό, συντρέχει, κατά τη γνώμη μας, νόμιμη περίπτωση, η διατύπωση αυτή, προστιθέμενη στο νέο σχέδιο του εν λόγω π.δ/τος, να τεθεί εκ νέου υπόψη του ΣτΕ για την υπ' αυτού κατ' εξαίρεση άσκηση της ως άνω γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας. Και τούτο, διότι στην περίπτωση αυτή, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στις 11<sup>η</sup> και 12<sup>η</sup> σκέψεις της παρούσας, επιτρέπεται, κατά τη γνώμη μας, η εκ νέου επεξεργασία του εν λόγω σχεδίου, καθόσον η ανωτέρω προτεινόμενη αναδιατύπωση γίνεται μεν στο πλαίσιο εναρμόνισης με τις παρατηρήσεις του ως άνω πρακτικού, πλην, όμως, αυτές δεν ετέθησαν κατά συγκεκριμένο υποχρεωτικό τρόπο για τη διοίκηση, ώστε να παρέλκει η εκ νέου επεξεργασία, αλλά σαφέστατα κατέλειπαν σ' αυτή εξ υπαρχής πεδίο άσκησης της κανονιστικής της εξουσίας, κατά διαζευκτικό μάλιστα τρόπο, ως προς το ζήτημα του ορισμού της ιδιότητας του διατάκτη μεταξύ των οργάνων του εν λόγω φορέα (ήτοι Δ.Σ. και Προέδρου της ΕΥΑΘ Παγίων), κατά τις ως γενόμενες επισημάνσεις, πράγμα που στοιχειοθετεί την εκ νέου εξαιρετική επεξεργασία της από το ανώτατο ακυρωτικό στο πλαίσιο άσκησης της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας.

17. Ακόμη, ως προς το σκέλος της προτεινόμενης διατύπωσης στην περ. ε' της παραγράφου 3 του άρθρου 2 του εν λόγω σχεδίου, έχω τη γνώμη ότι, εφόσον δι' αυτής επιχειρείται διαφοροποίηση της αρμοδιότητας του Προέδρου του Δ.Σ., σε σχέση με το αρχικό σχέδιο, ως προς το σκέλος κατά το οποίο αυτός ορίζεται ως διατάκτης όλων λοιπών των δαπανών που αφορούν την Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων ανεξαρτήτως ποσού, πλην αυτών που προκύπτουν από έργα, προμήθειες και υπηρεσίες, για τις οποίες η σχετική του αρμοδιότητα ισχύει μέχρι ορισμένο ποσό που καθορίζεται με απόφαση του Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων, επιτρέπεται κατ'

<sup>14</sup> βλ. 14<sup>η</sup> παράγραφο τούτου, ό.π.



αρχήν η κατ' εξαίρεση νέα επεξεργασία αυτής. Κι' αυτό, γιατί πρόκειται κατ' ουσία για ουσιώδη τροποποίηση της διάταξης του αρχικού σχεδίου, δυνάμει της οποίας φαίνεται, κατά τη γνώμη μας, την ιδιότητα του κυρίου διατάκτη, κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 65 του ν. 4270/2014, να κατέχουν τόσο το Δ.Σ. όσο και ο Πρόεδρος του εν λόγω φορέα και μάλιστα ανεξαρτήτως ποσού για όλες τις περιπτώσεις δαπανών, πλην αυτών (ως προς τον δεύτερο τούτων) που προκύπτουν από έργα, προμήθειες και υπηρεσίες.

**18.** Μάλιστα, η προτεινόμενη αυτή νέα διατύπωση φαίνεται, κατά τη γνώμη μας, εμμέσως πλην σαφώς, να έρχεται σε αντίθεση με τις ως άνω γενόμενες παρατηρήσεις κατά την επεξεργασία του αρχικού σχεδίου π.δ/τος από το ΣτΕ, καθόσον, σύμφωνα μ' αυτές, η παρεχόμενη στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια στο γενικότερο ζήτημα των αρμοδιοτήτων των οργάνων της ΕΥΑΘ Παγίων συνίστατο στον ορισμό μεν του Δ.Σ. ως κύριου διατάκτη, κατά την έννοια του άρθρου 65 του ν. 4270/2014 (σχετ. η παρ. 2 του άρθρου 2 του σχεδίου), στον δε Πρόεδρο του Δ.Σ. ως διατάκτη για ορισμένη κατηγορία δαπανών (ήτοι, από έργα, προμήθειες και υπηρεσίες) και μέχρι ορισμένου ποσού (σχετ. περ. ε' της παρ. 3 του ίδιου άρθρου), κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησεως εκ μέρους του Δ.Σ. της ΕΥΑΘ Παγίων, ήτοι κατ' ουσίαν του δευτερεύοντος διατάκτη, εφόσον βεβαίως το όργανο αυτό (ήτοι ο Πρόεδρος του Δ.Σ.) δεν έχει επιλεγεί, μόνο του, ως κύριος διατάκτης, σύμφωνα με τις πιο πάνω παρατηρήσεις του ΣτΕ.

**19.** Με την έννοια αυτή, εκτός της, κατά τη γνώμη μας, μη αποκλειόμενης κρίσης από τον οικείο γνωμοδοτικό σχηματισμό του ΣτΕ, ότι εν λόγω διατύπωση εγείρει ενδεχομένως και ζήτημα υπέρβασης των ορίων εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 54 ν. 4178/2013, όχι μόνον ενόψει των άλλως οριζομένων στα άρθρα 22Γ και ιδίως 22Δ (παρ. 2 περ. ε') του ν. 2937/2001, αλλά διότι μέσω αυτών επιχειρείται κατ' ουσία τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 65 του ν. 4270/2014, ήτοι επί θεμάτων μη καλυπτομένων, κατά την άποψη αυτή, από τη γενική εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 54 ν. 4178/2013, η νέα ως άνω διατύπωση στην παράγραφο 3 του άρθρου 2 του σχεδίου του π.δ/τος της ΕΥΑΘ Παγίων στην πράξη θα προκαλέσει παρερμηνείες και σύγχυση περί του προσώπου του πραγματικού κυρίου διατάκτη του συγκεκριμένου φορέα, κατά τα παραπάνω, όπως άλλως επισημαίνεται από τον ανωτέρω σχηματισμό του ΣτΕ.

20. Συνεπώς, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, σε συνδυασμό με τα ως άνω ερμηνευτικώς γενόμενα δεκτά, φρονώ ότι και οι νέες διατυπώσεις για τις παραγράφους 2 και 3 του σχεδίου π.δ/τος που προτείνονται από την ΕΥΑΘ Παγίων πρέπει να τεθούν εκ νέου προς γνωμοδότηση από το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθόσον αυτές συνδυαζόμενες και πάντως αλληλοεπηρεαζόμενες μεταξύ τους λόγω της ως άνω διαγνωσθείσης από το ΣτΕ ορισμένης διακριτικής ευχέρειας άσκησης κανονιστικής εξουσίας ως προς την έννοια του διατάκτη μεταξύ των δύο οργάνων της ΕΥΑΘ Παγίων, κατά τα παραπάνω, επιβάλλουν, κατά τη γνώμη μας, την υποβολή τους στον πιο πάνω γνωμοδοτικό σχηματισμό του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να λάβει χώρα εκ νέου ενιαία επεξεργασία τούτων. Τούτο, δε, υπό την επιφύλαξη ότι το Δ.Σ. της ΕΥΑΘ Παγίων δεν ήθελε απολύτως εναρμονιστεί με τις πιο πάνω γενόμενες παρατηρήσεις που έλαβαν χώρα κατά την αρχική επεξεργασία τους, δηλ. αποσύροντας και επαναδιατυπώνοντας αυτές κατά τρόπο, ώστε να υπάρχει πλήρης συμμόρφωση προς το σκεπτικό της παραγράφου 14 του υπ' αρ.91/2018 ΠΕ του ΣτΕ, οπότε παρέλκει η εκ νέου επεξεργασία τους.

#### Απάντηση

21. Κατ'ακολουθία των προεκτεθέντων, γνωμοδοτώ ότι, υπό την επιφύλαξη της πλήρους συμμόρφωσης της ΕΥΑΘ Παγίων προς τις γενόμενες παρατηρήσεις στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 του σχεδίου π.δ. του οικείου Οργανισμού τούτου με το 91/2018 ΠΕ του ΣτΕ, κρίνεται, κατά τη γνώμη μας, σκόπιμη και επιβεβλημένη η υποβολή της ως άνω προτεινόμενης νέας διατύπωσης τούτων στον οικείο σχηματισμό του ανωτάτου ακυρωτικού, προκειμένου αυτές να τύχουν εκ νέου επεξεργασίας και έκδοση εκ μέρους του σχετικής νέας γνωμοδότησης.-



Ο Γνωμοδοτών  
*Γεώργιος Α. Βαρβακίδης*  
Γεώργιος Α. Βαρβακίδης  
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους