

2. Επειδή, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Λαμίας, με την υπ' αριθ. 293/2016 απόφασή του, αφού απέρριψε την προσφυγή κατά το μέρος που εστρέφετο κατά του ανωτέρω υπ' αριθ. 83/28.4.2014 δελτίου ελέγχου, με την αιτιολογία ότι το δελτίο αυτό εστερείτο εκτελεστότητας, υπέβαλε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 3900/2010 τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα: α) αν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των παρ. 4 και 5 του άρθρου 24 του ν. 3996/2011, κατ' επίκληση των οποίων εκδόθηκε η ανωτέρω υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινή υπουργική απόφαση είναι ειδικές και ορισμένες, σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, β) αν η διάταξη του άρθρου 1 της ίδιας υπουργικής απόφασης, στην οποία προβλέπεται ότι ο Επιθεωρητής Εργασίας όταν διαπιστώσει τη μη αναγραφή εργαζομένου στον τηρούμενο από τον εργοδότη πίνακα προσωπικού επιβάλλει πρόστιμο κατά δεσμία αρμοδιότητα, κείται εντός των ορίων της εξουσιοδότησης που παρέχεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις και γ) αν το προβλεπόμενο από την ίδια διάταξη του άρθρου 1 της εν λόγω υπουργικής απόφασης πρόστιμο ύψους 10.549,44 ευρώ για την προαναφερθείσα παράβαση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

3. Επειδή, με την από 14.10.2016 πράξη του Προέδρου του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η υπόθεση εισάγεται στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος λόγω σπουδαιότητας.

4. Επειδή, έχουν διενεργηθεί νομίμως οι προβλεπόμενες από τα άρθρα 1 παρ. 1 εδαφ. β' και 1 παρ. 2 του ν. 3900/2010 δημοσιεύσεις.

5. Επειδή, με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3900/2010 (Α' 213), εισήχθη ο θεσμός της «δίκης - πιλότου» ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα που, ως εκ της φύσεώς τους, έχουν γενικότερο ενδιαφέρον και, συνεπώς, αναμένεται να προκαλέσουν σημαντικό αριθμό διαφορών, με τον κίνδυνο να εκδοθούν αντιφατικές αποφάσεις και να υπάρξει σημαντική καθυστέρηση για τους διαδίκους ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Ειδικότερα, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, όπως ισχύουν, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από τακτικό διοικητικό δικαστήριο στο Συμβούλιο της Επικρατείας για «ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος» προϋποθέτει ότι το διοικητικό δικαστήριο, ως αρμόδιο κατ' αρχήν επί της συγκεκριμένης διαφοράς, έχει ασκήσει πράγματι την αρμοδιότητά του και έχει διαγνώσει ότι η επίλυση του εν λόγω ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση οριστικής απόφασης. Περαιτέρω, ο χαρακτήρας του ζητήματος ως «γενικότερου ενδιαφέροντος» πρέπει να αναδεικνύεται με την απαραίτητη σαφήνεια, ούτως ώστε το Ανώτατο Δικαστήριο να μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά, την αντίστοιχη δική του αρμοδιότητα ελέγχοντας ευχερώς ποιά από τα ζητήματα που του παραπέμπονται παρουσιάζουν πραγματικά γενικότερο ενδιαφέρον και συμβάλλοντας, με την επίκαιρη επίλυσή τους, στην ενότητα της νομολογίας και την ασφάλεια δικαίου. Συνεπώς, το τακτικό διοικητικό δικαστήριο που διατυπώνει προδικαστικό ερώτημα πρέπει, στην απόφασή του, αφ' ενός μεν να παραθέτει και να τεκμηριώνει τους λόγους, για τους οποίους το ζήτημα ή τα ζητήματα που ανέκυψαν στην αχθείσα ενώπιόν του διαφορά και αποτελούν το αντικείμενο του ερωτήματος είναι, όπως ορίζει ο νόμος, «γενικότερου ενδιαφέροντος με συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων», αφ' ετέρου δε να αναδεικνύει επαρκώς, με την παράθεση των -νομίμως αποδειχθέντων- πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως καθώς και του εφαρμοστέου νομοθετικού πλαισίου ότι το ζήτημα, για το οποίο υποβάλλεται το ερώτημα,

ανακύπτει πράγματι στην ενώπιόν του διαφορά, δηλαδή ότι είναι κρίσιμο για την επίλυσή της (ΣτΕ Ολομ. 1841-3/2013), χωρίς να απαιτείται να λαμβάνει, και μάλιστα αιτιολογημένα, θέση επί του νομικού ζητήματος που τίθεται με αυτό, αν και κάτι τέτοιο είναι σκόπιμο, προς το συμφέρον της απονομής της δικαιοσύνης (ΣτΕ 2182/2015 επταμ., 761, 2282/2014 επταμ., 1470/2016 Ολομ.).

6. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Λαμίας με την υπ' αριθμ. 293/2016 απόφασή του, υπέβαλε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατ' επίκληση του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 3900/2010, τα προδικαστικά ερωτήματα που αναφέρθηκαν στη σκέψη 2. Σε ό,τι αφορά τον χαρακτήρα των τιθεμένων με τα εν λόγω ερωτήματα ζητημάτων ως «γενικότερου ενδιαφέροντος» που έχουν συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων, το ανωτέρω δικαστήριο εδέχθη ότι α) το ένδικο πρόστιμο μπορεί εν δυνάμει να επιβληθεί σε εργοδότες, απογεγραμμένους ή όχι στο Ι.Κ.Α. σε ολόκληρη την επικράτεια, β) ήδη εκκρεμεί πλήθος αναλόγων υποθέσεων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα οποία έχουν ήδη εκδόσει αντιφατικές αποφάσεις.

7. Επειδή, παραδεκτώς, με βάση τα κριτήρια που ανεφέρθηκαν στη σκέψη 5, υπεβλήθησαν τα ανωτέρω προδικαστικά ερωτήματα στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η δε επίλυσή τους παρίσταται κρίσιμη για την έκβαση της δίκης.

8. Επειδή, σύμφωνα με τη διάταξη της υποπαραγράφου γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 3900/2010, στην πιλοτική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να παρέμβει κάθε διάδικος σε εκκρεμή δίκη στην οποία ανακύπτει το ίδιο νομικό ζήτημα που τίθεται με το ένδικο βοήθημα που έχει εισαχθεί στο Δικαστήριο κατά τα αναφερθέντα στις προηγούμενες σκέψεις. Εν προκειμένω, στην παρούσα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δίκη παρεμβαίνει η Ο.Ε. με την επωνυμία «.....», η οποία προβάλλει και αποδεικνύει ότι είναι διάδικος σε εκκρεμή δίκη ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης επί προσφυγής της κατά πράξης επιβολής προστίμου που εκδόθηκε σε βάρος της από όργανα της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης, κατ' εφαρμογή της υπ' αριθ. Φ.11321/1115/802/2014 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (Β' 1551), η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση τόσο του άρθρου 24 του ν. 3996/2011 όσο και του άρθρου 20 παρ. 2 του ν. 4255/2014. Η παρέμβαση, όμως, αυτή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, διότι με αυτή δεν τίθεται το ίδιο νομικό ζήτημα που τίθεται με το ένδικο βοήθημα που έχει εισαχθεί στο Δικαστήριο με την υπ' αριθ. 293/2016 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Λαμίας. Τούτο δε διότι η τελευταία αυτή υπουργική απόφαση, έστω και αν περιέχει όμοιες ρυθμίσεις με αυτές της υπ' αριθ. 27397/122/1.19.8.2013 κοινής υπουργικής απόφασης προβλέπει την επιβολή προστίμου σε βάρος του εργοδότη από διαφορετικά όργανα (ελεγκτές της Ε.Υ.Π.Ε.Α. και αρμόδιους υπαλλήλους του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), έχει δε εκδοθεί και κατ' επίκληση εξουσιοδοτικής διατάξεως διαφορετικής (άρθρο 20 παρ. 2 του ν. 4255/2014) από τη διάταξη κατ' εξουσιοδότηση της οποίας εκδόθηκε η ανωτέρω υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινή υπουργική απόφαση, το κύρος της οποίας δεν αποτελεί αντικείμενο εξετάσεως στην παρούσα δίκη.

9. Επειδή, στο άρθρο 26 παρ. 9 του ΑΝ 1846/1951 (Α' 179) ορίζεται ότι: «Προς εξακρίβωσιν των εκάστοτε υπαγομένων εις την ασφάλισιν προσώπων, του αριθμού τούτων και των καταβλητέων εισφορών, οι εργοδότες υποχρεούνται α.....στ. (όπως προσετέθη με το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2556/1997 - Α' 270, αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3232/2004 - Α' 48 και ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο) αα. Να καταχωρίζουν στο Ειδικό

Βιβλίο Καταχώρισης Νεοπροσλαμβανομένου Προσωπικού τους μισθωτούς που απασχολούνται σε αυτούς και υπάγονται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α. Ε.Τ.Α.Μ., αμέσως μετά την πρόσληψη και πριν αυτοί αναλάβουν εργασία. ββ.....εε. Επιβάλλεται πρόστιμο σε βάρος του εργοδότη:Για κάθε απασχολούμενο που βρίσκεται να απασχολείται και δεν είναι καταχωρισμένος, όπως ορίζεται στην υποπερίπτωση αα.....στ. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ύστερα από πρόταση του Ι.Κ.Α. Ε.Τ.Α.Μ., προσδιορίζεται το ύψος του προστίμου για κάθε ακαταχώριστο εργαζόμενο.... Το πρόστιμο δεν μπορεί να ξεπερνά κατ' άτομο το εικοσιπενταπλάσιο του τεκμαρτού ημερομισθίου της ανώτατης ασφαλιστικής κλάσης, όπως ισχύει κατά την ημερομηνία της επιβολής του». «Με την υπ' αριθ. Φ21/500/1998 απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 313), όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθ. Φ11321/5924/270/2004 απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (Β' 772), το ύψος του προστίμου για την προβλεπόμενη από την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 26 παρ. 9 περ. στ' υποπερ. αα' του ΑΝ 1846/1951 παράβαση ορίσθηκε για κάθε έναν μισθωτό στο ποσό των 500 ευρώ.

10. Επειδή, με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 2639/1998 (Α' 205) συνεστήθη στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων υπηρεσία με τον τίτλο «Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.)», το οποίο, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 2 του ίδιου άρθρου, έχει ως κύριο έργο, μεταξύ άλλων, «την επίβλεψη και τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας», «την έρευνα, ανακάλυψη και δίωξη, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, των παραβατών της εργατικής νομοθεσίας», «την έρευνα, ανακάλυψη και δίωξη, παράλληλα και ανεξάρτητα από τις αστυνομικές αρχές, της παράνομης απασχόλησης» και «την έρευνα, παράλληλα και ανεξάρτητα από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, της ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων». Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου το Σ.Ε.Π.Ε. έχει, μεταξύ άλλων, τις εξής αρμοδιότητες: «α. Να ελέγχει όλες τις επιχειρήσεις και γενικότερα κάθε ιδιωτικό ή δημόσιο χώρο όπου υπάρχει υπόνοια ότι απασχολούνται εργαζόμενοι. β. Να προβαίνει σε κάθε είδους αναγκαία εξέταση, έλεγχο ή έρευνα αναφορικά με τη διαπίστωση της τήρησης και εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, της σχετικής με τους όρους και τις συνθήκες εργασίας, ιδίως τα χρονικά όρια εργασίας, την αμοιβή ή άλλες παροχές, την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. ... ε. Να λαμβάνει άμεσα διοικητικά μέτρα, να επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις. ... στ. Να λαμβάνει άμεσα μέτρα, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, σε περίπτωση που διαπιστώσει παράνομη απασχόληση. ζ.». Περαιτέρω, στο άρθρο 16 του ανωτέρω νόμου ορίσθηκαν τα ακόλουθα: «1. Στον εργοδότη που παραβαίνει τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας επιβάλλεται με αιτιολογημένη πράξη του αρμόδιου Προϊσταμένου Διεύθυνσης Κοινωνικής Επιθεώρησης Εργασίας ή Κέντρου Πρόληψης Επαγγελματικού Κινδύνου ή του ελέγχαντος Ειδικού Επιθεωρητή Εργασίας και ύστερα από προηγούμενη πρόσκληση του εργοδότη για παροχή εξηγήσεων: α. Πρόστιμο για καθεμία παράβαση από πεντακόσια (500,00) ευρώ μέχρι πενήντα χιλιάδες (50.000) ευρώ. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης κατηγοριοποιούνται οι παραβάσεις και καθορίζεται το ύψος του προστίμου. β. ... 2. ... 6. Διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας που προβλέπουν ως διοικητική κύρωση το πρόστιμο κατά τρόπο διάφορο από τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου αυτού καταργούνται, εκτός από τις διατάξεις που αφορούν την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, οι οποίες εξακολουθούν να ισχύουν...» (το ανωτέρω άρθρο 16 του ν. 2639/1998 καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 33 παρ. 14 του ν. 3996/2011 - Α' 170). Ακολούθως, με τη διάταξη του άρθρου 16 του ν. 2874/2000 (Α' 286) αντικαταστάθηκε το άρθρο 4 του ν.δ. 515/1970 «περί χρονικών ορίων

εργασίας μισθωτών» (Α' 95), όπως ίσχυε, ως εξής: «1. Κάθε εργοδότης υπαγόμενος στις διατάξεις του παρόντος υποχρεούται όπως μία φορά το χρόνο και κατά το χρονικό διάστημα από 15 Σεπτεμβρίου έως 15 Νοεμβρίου, καταθέτει, καθ' οιονδήποτε τρόπο, στην αρμόδια υπηρεσία του Σ.Ε.Π.Ε. - Τμήμα Κοινωνικής Επιθεώρησης, εις διπλούν, πίνακα με την επωνυμία, το είδος, τον τόπο λειτουργίας και το Α.Φ.Μ. της επιχείρησης, ο οποίος θα περιλαμβάνει τα παρακάτω στοιχεία ενός εκάστου των απασχολούμενων σε αυτή μισθωτών Α. Το ονοματεπώνυμο, ονοματεπώνυμο πατέρα και μητέρας, ηλικία και οικογενειακή κατάσταση (τέκνα). Β. Την ειδικότητα, ημερομηνία πρόσληψης και την τυχόν προϋπηρεσία στην ειδικότητα. Γ. Τον αριθμό κάρτας πρόσληψης (Ο.Α.Ε.Δ.), τον αριθμό μητρώου του Ι.Κ.Α., τον αριθμό βιβλιαρίου ανηλίκων (επί απασχολήσεως ανηλίκων) και τον αριθμό αδείας εργασίας αλλοδαπού (επί απασχολήσεως αλλοδαπού). Δ. Τα στοιχεία του τεχνικού ασφαλείας και του γιατρού εργασίας, καθώς και το ωράριο απασχόλησής τους στην επιχείρηση. Ε. Τη διάρκεια εργασίας (ώρες έναρξης και λήξης ημερήσιας εργασίας), το διάλειμμα και τις διακοπές εργασίας. ΣΤ. Τις πάσης φύσεως καταβαλλόμενες αποδοχές. 2. ... 4. Με μέριμνα του εργοδότη το ένα αντίτυπο του ανωτέρω πίνακα παραλαμβάνεται από την υπηρεσία κατάθεσης σφραγισμένο και αναρτάται σε εμφανές σημείο του τόπου εργασίας χωρίς τη στήλη των καταβαλλόμενων αποδοχών... Το άλλο παραμένει στο αρχείο της υπηρεσίας του Σ.Ε.Π.Ε. Στο αρχείο των κατατεθειμένων πινάκων των υπηρεσιών του Σ.Ε.Π.Ε. έχει άμεση πρόσβαση η αρμόδια υπηρεσία του Ι.Κ.Α. σε κάθε περίπτωση. 5. (όπως τελικώς αντικαταστάθηκε με την υποπαρ. ΙΑ.13 εδάφιο 1 του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 - Α' 222) Ο εργοδότης υποχρεούται να καταθέσει συμπληρωματικούς πίνακες προσωπικού ως προς τα μεταβληθέντα στοιχεία: α) για την πρόσληψη νέου εργαζομένου, το αργότερο την ίδια ημέρα της πρόσληψης και πάντως πριν την ανάληψη υπηρεσίας από τον εργαζόμενο. β) ... 6. ... 7. Ο έλεγχος του πίνακα προσωπικού γίνεται σε κάθε στάδιο από την κατάθεση μέχρι τη διενέργεια επιθεωρήσεων στους χώρους εργασίας όπου ελέγχεται εξαντλητικά». Με την υπ' αριθ. 2063/Δ1/632/18.2.2011 απόφαση της Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 266), η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της προαναφερθείσας διατάξεως του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 2639/1998, με την οποία αντικαταστάθηκε η προηγούμενη υπ' αριθ. 25231/Δ18448/31.12.2010 απόφαση της ίδιας Υπουργού (Β' 2150), κατηγοριοποιήθηκαν οι παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας και καθορίστηκαν μέθοδοι υπολογισμού των επιβαλλομένων προστίμων με τη συνεκτίμηση των προβλεπόμενων στην απόφαση αυτή κριτηρίων. Ειδικότερα, στο άρθρο 2 της ανωτέρω υπουργικής απόφασης ορίστηκε ότι τα βασικά κριτήρια που συνεκτιμώνται για την επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων είναι η σοβαρότητα της παράβασης, ο αριθμός των εργαζομένων της επιχείρησης, η υποτροπή της επιχείρησης, ο βαθμός συνεργασίας της και ο αριθμός των εργαζομένων τους οποίους αφορά η διαπιστωθείσα παράβαση, ενώ στο παράρτημα Ι της ανωτέρω αποφάσεως αναφέρονται οι παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, η τέλεση των οποίων επισύρει την κύρωση του προστίμου. Ειδικότερα, στην ενότητα Β' του εν λόγω παραρτήματος αναφέρονται, μεταξύ άλλων, ως βασικές παραβάσεις i) η μη ανάρτηση πίνακα προσωπικού και ωρών εργασίας (άρθρο 16 παρ. 4 του ν. 2874/2000), η οποία χαρακτηρίζεται, από πλευράς σοβαρότητας, ως «χαμηλή», ii) η μη κατάθεση πίνακα προσωπικού και ωρών εργασίας (άρθρο 16 παρ. 1 του ν. 2874/2000), η οποία χαρακτηρίζεται ως «πολύ υψηλή» και iii) η μη κατάθεση πίνακα προσωπικού και ωρών εργασίας σε περίπτωση προσλήψεως νέων εργαζομένων (άρθρο 16 παρ. 5 εδ. α' του ν. 2874/2000), η οποία χαρακτηρίζεται ως «πολύ υψηλή».

11. Επειδή, στη συνέχεια, εκδόθηκε ο ν. 3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις» (Α' 170) στον οποίο ορίζονται τα εξής: Άρθρο 1 «Συνιστάται στο Υπουργείο Εργασίας και

Κοινωνικής Ασφάλισης Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.), το οποίο υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης...» Άρθρο 2 «1. Έργο του Σ.Ε.Π.Ε. είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, η έρευνα της ασφαλιστικής κάλυψης και παράνομης απασχόλησης των εργαζομένων, η συμφιλίωση και επίλυση των εργατικών διαφορών... 2. Για την εκτέλεση του έργου του, το Σ.Ε.Π.Ε. έχει τις εξής αρμοδιότητες: α. Επιθεωρεί και ελέγχει τους χώρους εργασίας με κάθε πρόσφορο μέσο, προβαίνει σε κάθε είδους αναγκαία εξέταση και έλεγχο σε όλες τις επιχειρήσεις και εκμεταλλεύσεις πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα και γενικότερα σε κάθε ιδιωτικό ή δημόσιο χώρο εργασίας ή εκμετάλλευσης ή χώρο όπου πιθανολογείται ότι απασχολούνται εργαζόμενοι ... και επιβλέπει την τήρηση και εφαρμογή: αα) ... γγ) των διατάξεων της ασφαλιστικής νομοθεσίας της σχετικής με την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, την αδήλωτη εργασία και την παράνομη απασχόληση, δδ) ... β. Ερευνά, ανακαλύπτει, εντοπίζει και διώκει, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, παράλληλα και ανεξάρτητα από άλλες Αρχές και Οργανισμούς, τους παραβάτες των υποπεριπτώσεων αα έως εε της περίπτωσης α. γ. ... δ. Ερευνά οποιαδήποτε ώρα κατά τη διάρκεια της ημέρας ή της νύχτας τους χώρους εργασίας, όταν κρίνει αναγκαίο, χωρίς προειδοποίηση προς τον εργοδότη, και έχει ελεύθερη πρόσβαση σε οποιοδήποτε από τα βιβλία, μητρώα, έγγραφα, αρχεία και κάθε άλλου είδους στοιχείο που τηρούνται από την επιχείρηση, λαμβάνει αντίγραφα, καθώς και έχει πρόσβαση στη δομή της παραγωγικής διαδικασίας. ...» Άρθρο 23 «1. Αν διαπιστώσει παραβίαση των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, το Σ.Ε.Π.Ε. είτε χορηγεί κατά την κρίση του εύλογη προθεσμία για συμμόρφωση προς τις εν λόγω διατάξεις, είτε λαμβάνει άμεσα διοικητικά μέτρα και επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις. ...» Άρθρο 24 «1. (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 23 παρ. 6α του ν. 4144/2013 - Α' 88) Στον εργοδότη που παραβαίνει τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας επιβάλλεται ύστερα από προηγούμενη πρόσκληση για παροχή εξηγήσεων Α. Πρόστιμο για καθεμία παράβαση από τριακόσια (300) ευρώ μέχρι πενήντα χιλιάδες (50.000) ευρώ με αιτιολογημένη πράξη είτε του αρμόδιου Προϊσταμένου Τμήματος Επιθεώρησης κατόπιν σχετικής εισήγησης του Επιθεωρητή Εργασίας που διενήργησε τον έλεγχο είτε του αρμόδιου Προϊσταμένου Περιφερειακής Διεύθυνσης Επιθεώρησης κατόπιν σχετικής εισήγησης του αντίστοιχου Προϊσταμένου Τμήματος Επιθεώρησης είτε του Ειδικού Επιθεωρητή Εργασίας που διενήργησε τον έλεγχο Β. Προσωρινή διακοπή της λειτουργίας συγκεκριμένης παραγωγικής διαδικασίας ή τμήματος ή τμημάτων της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης για χρονικό διάστημα μέχρι τριών ημερών. ... 2. ... 3. (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 23 παρ. 6δ του ν. 4144/2013) Στο άρθρο 20 του ν. 3418/2005 (Α' 87) προστίθεται παράγραφος 4 ως εξής: 4. Για την επιβολή των παραπάνω διοικητικών κυρώσεων συνεκτιμώνται η σοβαρότητα της παράβασης, η τυχόν επαναλαμβανόμενη μη συμμόρφωση στις υποδείξεις των αρμόδιων οργάνων, οι παρόμοιες παραβάσεις για τις οποίες έχουν επιβληθεί κυρώσεις στο παρελθόν, ο βαθμός υπαιτιότητας, ο αριθμός των εργαζομένων, το μέγεθος της επιχείρησης, ο αριθμός των εργαζομένων που θίγονται. ... 4. Προκειμένου περί των κάτωθι ευθέως αποδεικνυόμενων παραβιάσεων της νομοθεσίας, επιβάλλεται κατά περίπτωση διοικητική κύρωση της παρ. 1 περίπτωση Α' ή/και της παρ. 3 του άρθρου 26, μόλις αυτές διαπιστωθούν κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας που διενήργησε τον έλεγχο: α. στις περιπτώσεις της παρ. 3 του άρθρου 26 και β. στις εξής περιπτώσεις: αα. μη ανάρτηση πίνακα προσωπικού και προγράμματος ωρών εργασίας, ββ. μη επίδειξη βιβλίου αδειών, γγ. μη επίδειξη ειδικού βιβλίου υπερωριών, δδ. μη επίδειξη βιβλίου ημερήσιων δελτίων απασχολούμενου προσωπικού οικοδομικών και τεχνικών έργων, εε. μη ανάρτηση κανονισμού εργασίας σε υπόχρεες επιχειρήσεις, στστ. μη επίδειξη εντύπων όρων ατομικών συμβάσεων εργασίας του προσωπικού, ζζ. μη επίδειξη

εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών προσωπικού για το τελευταίο τουλάχιστον τρίμηνο, ηη. μη χρήση ή/και μη χορήγηση Μέσων Ατομικής Προστασίας (ΜΑΠ) σε οικοδομικές εργασίες, θθ. μη επίδειξη της απαιτούμενης άδειας σε χειριστές Μηχανημάτων Έργου, ιι. μη επίδειξη πιστοποιητικού απαλλαγής από επικίνδυνα αέρια σε ναυπηγοεπισκευαστικές εργασίες, ιια. μη επίδειξη πιστοποιητικού ελέγχου ανυψωτικών μηχανημάτων, ιιβ. μη επίδειξη του βιβλίου δρομολογίων των οδηγών φορτηγών αυτοκινήτων και οδηγών τουριστικών λεωφορείων και ιιγ. μη επίδειξη του βιβλιαρίου εργασίας των οδηγών τουριστικών λεωφορείων. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης καθορίζεται κάθε θέμα σχετικό με την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου, η συμπλήρωση των παραβάσεων όσο και η εισαγωγή εξαιρέσεων από αυτή.

5. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης κατηγοριοποιούνται οι παραβάσεις, καθορίζεται και ανακαθορίζεται το ύψος του προστίμου σε περίπτωση παραβίασης της εργατικής νομοθεσίας ... και προσδιορίζονται συγκεκριμένα ποσά ανά παράβαση της περίπτωσης β της παραγράφου 4.

6. Η πράξη επιβολής προστίμου κατά τα ανωτέρω κοινοποιείται με απόδειξη στον παραβάτη. Κατά της πράξης επιβολής προστίμου ασκείται προσφυγή ουσίας μέσα σε εξήντα ημέρες από την κοινοποίησή της ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου... Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκηση αυτής δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης επιβολής προστίμου. Η αρμόδια υπηρεσία του Σ.Ε.Π.Ε. βεβαιώνει το ποσό του επιβληθέντος προστίμου, το οποίο εισπράττεται από την αρμόδια Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία ως δημόσιο έσοδο. ...

9. Η υπ' αριθ. 2063/Δ1/632/2011 απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 266), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 16 του ν. 2639/1998 ... καθώς και οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, όπως του ν. 3850/2010, περί επιβολής κυρώσεων από τους Επιθεωρητές Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι εκδόσεως των υπουργικών αποφάσεων που ρυθμίζουν κατά τρόπο διάφορο την κατηγοριοποίηση, τη διαδικασία, τα κριτήρια και το ύψος των επιβαλλόμενων προστίμων σύμφωνα με το παρόν άρθρο. Μετά την έκδοση των υπουργικών αποφάσεων του παρόντος άρθρου καταργείται κάθε αντίθετη διάταξη που ρυθμίζει κατά τρόπο διαφορετικό την κατηγοριοποίηση των προστίμων, τα κριτήρια, το ύψος και τη διαδικασία επιβολής αυτών.

10. ...» Άρθρο 32 «1. ...

7. Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρεται ο όρος "αδήλωτη εργασία" νοούνται όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους, αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, κατά παράβαση των ισχυουσών διατάξεων».

12. Επειδή, κατ' επίκληση των προαναφερθεισών εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 24 παρ. 4 και 5 του ν. 3996/2011, εκδόθηκε η υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινή απόφαση του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας «Επιβολή διοικητικών κυρώσεων για τις ευθέως αποδεικνυόμενες παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας» (Β' 2062), η οποία άρχισε να ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 5 αυτής, από 15.9.2013. Στο άρθρο 1 της απόφασης αυτής ορίζονται τα εξής: «α) Ειδικός Επιθεωρητής ή Επιθεωρητής Εργασίας που διαπιστώνει τη μη αναγραφή εργαζομένου στον ισχύοντα πίνακα προσωπικού που τηρείται από τον εργοδότη, επιβάλλει διοικητική κύρωση (πρόστιμο) σύμφωνα με το άρθρο 3 της παρούσης, κατά δέσμια αρμοδιότητα, χωρίς προηγούμενη πρόσκλησή του για παροχή εξηγήσεων ως κατωτέρω: Παράβαση: Μη αναγραφή εργαζομένου στον πίνακα προσωπικού. Επιβαλλόμενο πρόστιμο: ο κατώτατος νόμιμος νομοθετημένος μισθός, μη προσαυξημένος για κάθε τριετία προϋπηρεσίας επί (18) δεκαοκτώ μήνες εργασίας για κάθε αδήλωτο - εργαζόμενο - υπάλληλο και το κατώτατο νόμιμο νομοθετημένο ημερομίσθιο, μη προσαυξημένο για κάθε τριετία προϋπηρεσίας επί τετρακόσιες τρεις (403) ημέρες εργασίας για κάθε αδήλωτο εργαζόμενο -

εργατοτεχνίτη, ανάλογα με την ηλικιακή διάκριση που θεσπίζει η υποπαράγραφος ΙΑ11 του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012». Περαιτέρω, σύμφωνα με τον περιεχόμενο στην ίδια διάταξη πίνακα, για κάθε αδήλωτο υπάλληλο ηλικίας άνω των 25 ετών, ο οποίος λαμβάνει μηνιαίο μισθό 568,08 ευρώ προβλέπεται επιβολή προστίμου σε βάρος του εργοδότη ύψους 10.549,44 ευρώ (568,08 × 18 μήνες εργασίας), ενώ για κάθε αδήλωτο υπάλληλο ηλικίας κάτω των 25 ετών, ο οποίος λαμβάνει μισθό 510,95 ευρώ το επιβαλλόμενο πρόστιμο ανέρχεται σε 9.197,10 ευρώ (510,95 × 18 μήνες εργασίας). Στο άρθρο 2 της ανωτέρω αποφάσεως ορίζονται τα πρόστιμα, τα οποία επιβάλλονται κατά δεσμία αρμοδιότητα σε βάρος του εργοδότη, χωρίς προηγούμενη πρόσκλησή του για παροχή εξηγήσεων, σε περίπτωση τέλεσης των παραβάσεων που αναφέρονται στις διατάξεις των παρ. 4 εδ. β' και 7 του άρθρου 24 του ν. 3996/2011. Τέλος, στο άρθρο 3 της ίδιας ως άνω απόφασης ορίζεται ότι: α) Για την επιβολή των ανωτέρω κυρώσεων (προστίμων) των άρθρων 1 και 2 της παρούσας, συντάσσεται και επιδίδεται επί τόπου Δελτίο Ελέγχου, με το οποίο βεβαιώνεται το είδος της παράβασης, και συντάσσεται και επιδίδεται άμεσα, και όχι αργότερα από πέντε (5) ημέρες από το Δελτίο Ελέγχου, Πράξη Επιβολής Προστίμου, με την οποία προσδιορίζεται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα ανωτέρω άρθρα 1 και 2 της παρούσης, το ύψος της κύρωσης (προστίμου) που αντιστοιχεί στη βεβαιωθείσα παράβαση. Η πράξη επιβολής προστίμου κατά τα ανωτέρω κοινοποιείται, με απόδειξη, στον παραβάτη. β) Η Πράξη Επιβολής Προστίμου, για την επιβολή των ανωτέρω κυρώσεων των άρθρων 1 και 2 της παρούσας από τον αρμόδιο Επιθεωρητή Εργασίας, αποτελεί νόμιμο τίτλο για την είσπραξη του προστίμου. Το πρόστιμο καταβάλλεται στην αρμόδια Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.) και εισπράττεται ως δημόσιο έσοδο, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, όπως ισχύει, μέσα σε προθεσμία δέκα εργασίμων ημερών (10) από την ημερομηνία επίδοσης της Πράξης Επιβολής Προστίμου γ) ... δ) Κατά της Πράξης Επιβολής Προστίμου ασκείται προσφυγή ουσίας ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου μέσα σε εξήντα ημέρες από την επίδοσή της. Μέσα στην ίδια προθεσμία η προσφυγή κοινοποιείται με μέριμνα του προσφεύγοντος και με ποινή απαραδέκτου στην αρμόδια υπηρεσία του Σ.Ε.Π.Ε. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκηση αυτής δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης επιβολής προστίμου».

13. Επειδή, το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Με τις συνταγματικές αυτές διατάξεις παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία. Ειδικότερα, τίθεται ο κανόνας (εδάφιο πρώτο) ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων. Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προβαίνει σε συγκεκριμένο προσδιορισμό του αντικείμενου της και να καθορίζει τα όριά της σε σχέση προς αυτό. Περαιτέρω, με τη διάταξη του δευτέρου εδαφίου του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου του Συντάγματος επιτρέπεται η εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Ως ειδικότερα θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν μερικότερη περίπτωση του θέματος που αποτελεί το αντικείμενο των

ουσιαστικών ρυθμίσεων του εξουσιοδοτικού νόμου, καθώς και της λοιπής σχετικής νομοθεσίας (ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., 780, ΣτΕ 1722/2014, ΣτΕ 2575/2015, ΣτΕ 652/2016 Ολομ., ΣτΕ 669/2016, ΣτΕ 1240/2016, ΣτΕ 1749/2016 Ολομ.).

14. Επειδή, με τη μνημονευθείσα στη σκέψη 11 διάταξη του άρθρου 24 παρ. 4 εδ. β' του ν. 3996/2011 παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης να καθορίσει, συμπληρωματικώς, και άλλες, πέραν των αναφερομένων στο εδάφιο α' της ανωτέρω διάταξης «ευθέως αποδεικνυόμενες» παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, η τέλεση των οποίων επισύρει την επιβολή, κατά δεσμία αρμοδιότητα του διενεργήσαντος τον σχετικό έλεγχο Επιθεωρητή Εργασίας, της διοικητικής κύρωσης του προστίμου σε βάρος του εργοδότη, κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παρ. 1 του ίδιου ως άνω άρθρου. Προκειμένου δε να χαρακτηριστεί από τον κανονιστικό νομοθέτη μία παράβαση της εργατικής νομοθεσίας ως «ευθέως αποδεικνυόμενη, αρκεί αυτή να έχει τον χαρακτήρα της τυπικής παράβασης, αρκεί, δηλαδή, η εκ μέρους του αρμόδιου οργάνου απλή διαπίστωση των αντικειμενικών στοιχείων κατά τη διάρκεια του επιτόπιου ελέγχου. Η εν λόγω εξουσιοδότηση περιέχει συγκεκριμένο προσδιορισμό των θεμάτων που μπορεί να ρυθμίσει ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και, ειδικότερα, παρέχεται σε αυτόν η αρμοδιότητα να καθορίσει και άλλες τέτοιου είδους παραβάσεις. Η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη, ανεξαρτήτως του εύρους της, δεν είναι γενική και αόριστη ως εκ του ότι δεν αναφέρονται σε αυτή συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται, ώστε να στοιχειοθετούνται οι εν λόγω παραβάσεις. Συνεπώς, η ανωτέρω εξουσιοδότηση, με την οποία καθορίζεται κατά συγκεκριμένο τρόπο, το πεδίο ασκήσεως της κανονιστικής αρμοδιότητας του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, είναι ειδική και ορισμένη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος. Περαιτέρω, το θέμα για το οποίο παρέχεται η ως άνω εξουσιοδότηση, ήτοι η συμπλήρωση των «ευθέως αποδεικνυόμενων» παραβάσεων της εργατικής νομοθεσίας, αποτελεί ειδικότερα θέμα, το οποίο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος μπορεί να ανατεθεί σε άλλο, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της Διοικήσεως, δεδομένου ότι η ουσιαστική ρύθμιση του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, δηλαδή ο καθορισμός των «ευθέως αποδεικνυόμενων» παραβάσεων της εργατικής νομοθεσίας περιέχεται κατά βάση στη διάταξη του εδαφίου α' της παρ. 4 του άρθρου 24 του ν. 3996/2011, η συμπλήρωση δε αυτών αποτελεί ειδικότερη ρύθμιση. Συνεπώς, η ανωτέρω εξουσιοδότηση είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

15. Επειδή, όπως προαναφέρθηκε, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 4 του ν. 3996/2011 αναφέρονται ορισμένες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται από το νομοθέτη ως «ευθέως αποδεικνυόμενες», παρέχεται δε η εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης να συμπληρώσει με απόφασή του τις εν λόγω παραβάσεις. Μεταξύ των παραβάσεων αυτών περιλαμβάνεται και η μη ανάρτηση πίνακα προσωπικού στον τόπο όπου οι εργαζόμενοι παρέχουν την εργασία τους. Με τη διάταξη του άρθρου 1 της υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, ορίζεται ότι η μη αναγραφή εργαζομένου στον πίνακα προσωπικού συνιστά ευθέως αποδεικνυόμενη παράβαση της εργατικής νομοθεσίας, η οποία επισύρει την κύρωση χρηματικού προστίμου. Κατά την έννοια δε της ανωτέρω διατάξεως με αυτή θεσπίζεται μαχητό τεκμήριο ότι ο αναφερόμενος από τον επιθεωρητή Εργασίας ως εργαζόμενος, ο οποίος δεν αναγράφεται στον πίνακα προσωπικού, συνδέεται με εργασιακή σχέση με τον εργοδότη, ο οποίος δύναται να ανατρέψει το τεκμήριο αυτό με την άσκηση της προβλεπόμενης από το άρθρο 24 παρ. 6 του

ν. 3996/2011 προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου, αποδεικνύοντας ότι ουδεμία σχέση εργασίας τον συνδέει με το πρόσωπο το οποίο ο Επιθεωρητής Εργασίας θεώρησε ως μισθωτό του, με συνέπεια να του αποδώσει την παράβαση της εργατικής νομοθεσίας περί μη αναγραφής του στον πίνακα προσωπικού. Με το περιεχόμενο αυτό, η προαναφερθείσα διάταξη, ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με το πλαίσιο που συνθέτουν οι κατωτέρω αναφερόμενες διατάξεις των συναφών νομοθετημάτων, κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 4 του ν. 3996/2011. Τούτο δε διότι: α) η εν λόγω παράβαση πληροί την προϋπόθεση της τυπικής παράβασης, καθόσον ερείδεται στην απλή διαπίστωση του αντικειμενικού γεγονότος της μη καταχώρισης του εργαζομένου στον τηρούμενο στην επιχείρηση πίνακα προσωπικού, β) η ίδια ως άνω παράβαση αποτελεί εξειδίκευση της θεσπιζόμενης από το άρθρο 16 παρ. 1, 4 του ν. 2874/2000 υποχρέωσης του εργοδότη να αναρτά σε εμφανές σημείο του τόπου εργασίας των απασχολούμενων σε αυτόν μισθωτών πίνακα με πλήρες περιεχόμενο, περιέχοντα τα οριζόμενα από το νόμο στοιχεία (ονοματεπώνυμο, ονοματεπώνυμο πατέρα και μητέρα, οικογενειακή κατάσταση, ειδικότητα, ημερομηνία πρόσληψης) των εργαζομένων και γ) η προαναφερθείσα παράβαση έχει άμεση σχέση με τη θεσπιζόμενη από το άρθρο 26 παρ. 9 περ. στ' του ΑΝ 1846/1251, όπως ίσχυε, υποχρέωσης του εργοδότη να καταχωρίσει σε ειδικό βιβλίο τους νεοπροσλαμβανόμενους από αυτόν εργαζομένους.

16. Επειδή, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται ρητώς από το Σύνταγμα (άρθρο 25 παρ. 1), οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τη ρύθμιση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Κατά τον διενεργούμενο δε δικαστικό έλεγχο, μία κύρωση επιβαλλόμενη από διάταξη νόμου για παράβαση διατάξεως, τότε μόνο αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, όταν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ή όταν οι δυσμενείς συνέπειές της τελούν σε προφανή δυσαναλογία ή υπερακοντίζουν τον επιδιωκόμενο σκοπό (ΣτΕ 990/2004 Ολομ., ΣτΕ 3474/2011 Ολομ., 1195/2016 Ολομ.).

17. Επειδή, με τη μνημονευθείσα στη σκέψη 11 διάταξη του άρθρου 24 παρ. 5 του ν. 3996/2011 παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης να προσδιορίσει με απόφασή του το ύψος του προστίμου που επιβάλλεται στον εργοδότη σε περίπτωση που υποπέσει σε κάποια από τις ευθέως αποδεικνυόμενες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, κατά τα προαναφερθέντα, και η παράβαση της μη αναγραφής εργαζομένου στον πίνακα προσωπικού, η οποία προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 1 περ. α' της υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Στην τελευταία αυτή διάταξη προβλέπεται ότι το ύψος του προστίμου που επιβάλλεται σε βάρος του εργοδότη για κάθε αδήλωτο εργαζόμενο ηλικίας άνω των 25 ετών, ο οποίος λαμβάνει μηνιαίο μισθό 568,08 ευρώ, προσδιορίζεται στο ποσό των 10.549,44 ευρώ (568× 18 μήνες εργασίας).

18. Επειδή, η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 1 περ. α' της υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας έχει υπαγορευθεί από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνίστανται στην αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, η οποία αφενός μεν παραβιάζει τα βασικά δικαιώματα των εργαζομένων, με συνέπεια να μεταπίπτει η εργασία από κοινωνικό λειτούργημα σε αντικείμενο εμπορίας, αφετέρου δε

στερεί από τα ασφαλιστικά ταμεία, σημαντικά έσοδα, με συνέπεια την αποδυνάμωση του ασφαλιστικού συστήματος, ιδιαίτερα κατά την περίοδο της σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης που διέρχεται η Χώρα. Πράγματι, όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του ν. 3996/2011, η αδήλωτη εργασία ανήρχετο σε ποσοστό 20%, ενώ η απώλεια εσόδων από τα ασφαλιστικά ταμεία λόγω της εισφοροδιαφυγής ανήλθε σε 6 δις ευρώ ετησίως. Περαιτέρω, η αδήλωτη εργασία, η οποία στερεί και από το Κράτος σημαντικά φορολογικά έσοδα, αποτελεί στρεβλωτικό παράγοντα της οικονομίας, καθόσον νοθεύει τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων, με τη διαμόρφωση συνθηκών αθεμίτου ανταγωνισμού. Εν όψει τούτων, η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 1 περ. α' της υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, κατά το μέρος που με αυτή προσδιορίζεται το επιβαλλόμενο στον εργοδότη πρόστιμο για κάθε αδήλωτο εργαζόμενο ηλικίας άνω των 25 ετών στο ποσό των 10.549,44 ευρώ, δεν αντίκειται στην προβλεπόμενη από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας. Και τούτο διότι με τη διάταξη αυτή δεν θεσπίζεται κύρωση προδήλως απρόσφορη, ούτε η προβλεπόμενη κύρωση υπερακοντίζει τον επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, τον οποίο αποβλέπει να εξυπηρετήσει, δηλαδή την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, δεδομένου ότι με το σοβαρό ύψος του προβλεπόμενου προστίμου επιδιώκεται τόσο ο αυστηρός κολασμός του συγκεκριμένου παραβάτη, όσο και η αποτροπή της παράνομης πρακτικής της αδήλωτης εργασίας από τους λοιπούς εργοδότες. Κατ' ακολουθίαν το καθοριζόμενο από την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 1 περ. α' της υπ' αριθ. 27397/122/19.8.2013 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας πρόστιμο των 10.549,44 ευρώ δεν δύναται, να θεωρηθεί ως προδήλως δυσανάλογο για την επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού δημοσίου συμφέροντος, εν όψει της σπουδαιότητας του διακυβευόμενου αγαθού της καταπολέμησης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, με τις εκτεθείσες σοβαρότατες για τους εργαζόμενους, το ασφαλιστικό σύστημα και τα δημόσια έσοδα δυσμενείς συνέπειες. Τέλος, το ύψος του εν λόγω προστίμου ευλόγως συναρτάται με το υψηλό ποσοστό στο οποίο, κατά τα προαναφερθέντα, έχει ανέλθει η αδήλωτη εργασία, ο δε αριθμός των 18 μηνών που τίθεται ως πολλαπλασιαστής για τον προσδιορισμό του και κατά την εκτίμηση του κανονιστικού νομοθέτη, η οποία δεν αμφισβητείται, αποτελεί τον χρόνο που οι εργαζόμενοι απασχολούνται, κατά μέσο όρο, χωρίς να έχουν δηλωθεί, δεν δύναται να θεωρηθεί ότι αποτελεί κριτήριο απρόσφορο για τον προσδιορισμό του προστίμου σε ποσό που εξυπηρετεί τον επιδιωκόμενο σκοπό της πάταξης της αδήλωτης εργασίας, ή ότι υπερακοντίζει, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, τον ανωτέρω σκοπό. Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου Η. Μάζου, η επιβολή του προστίμου αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος σκοπού της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας. Ο καθορισμός, όμως, του προστίμου, με την επίμαχη κοινή υπουργική απόφαση, προκειμένου για αδήλωτο εργαζόμενο ηλικίας άνω των 25 ετών, σε 10.549,44 ευρώ, ποσό το οποίο προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό 18 μηνών εργασίας επί μισθού 568,08 ευρώ, αντίκειται στην αρχή της εν στενή εννοίας αναλογικότητας, λαμβανομένων υπ' όψιν των συνεπειών της επιβολής του προστίμου σε μικρές επιχειρήσεις, δοθέντος μάλιστα ότι η επιλογή 18 μηνών εργασίας, ως στοιχείου υπολογισμού του προστίμου, δεν τεκμηριώνεται από τα στοιχεία του φακέλου και παρίσταται, ως εκ τούτου, αυθαίρετη.