



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ “Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ”

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

**«Άσκηση διοικητικής εποπτείας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
Από τον Ελεγκτή Νομιμότητας στον Επόπτη Ο.Τ.Α.»**

**“Exercise of administrative supervision over local-government.
From Legality Auditor to Supervisor of the Local Self-Governing Authorities”**

**Άννα Δαφνά
(Α.Μ.:1849)**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα

**Αθήνα
Δεκέμβριος 2022**



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ “Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ”

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

**«Άσκηση διοικητικής εποπτείας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
Από τον Ελεγκτή Νομιμότητας στον Επόπτη Ο.Τ.Α.»**

**Μέλη εξεταστικής επιτροπής συμπεριλαμβανομένου και του
Εισηγητή**

Η μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία εξετάστηκε επιτυχώς από την κάτωθι Εξεταστική Επιτροπή

α/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ	
2	ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΤΖΕΜΟΣ	
3	ΣΑΒΒΑΣ ΜΑΚΡΙΔΗΣ	

Υπεύθυνη Δήλωση

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Άννα Δαφνά του Ιωάννη, με αριθμό μητρώου 1849 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι 31-12-2025 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση της επιβλέπουσας καθηγήτριας.

Η Δηλούσα

Άννα Δαφνά

Η εργασία αυτή αφιερώνεται στο γιο μου Γιώργο και το σύντροφό μου Αριστοτέλη για την υπομονή και την έμπρακτη στήριξή τους σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Συντομογραφίες

Α.Δ.	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Α.Ε.Ι.	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ε.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
Άρ./άρ.	Άρθρο
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
Γ.Γ.Α.Δ.	Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης
Γ.Γ.Π.	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ε.	Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Δ.Δ.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
Ε.Σ.Ε.Δ.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων
Ε.Σ.Τ.Α.	Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ει.Σ.Ε.Π.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Ελ.Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΝ.Π.Ε.	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
Ε.τ.Κ.	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
ν./Ν.	Νόμος
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ν.Ε.	Νομαρχιακή Επιτροπή
Ν.Π.	Νομικά Πρόσωπα
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Ε.Υ.	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
π.δ./Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
περ.	περίπτωση
Π.Ε.Δ.	Περιφερειακή Ένωση Δήμων
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
Τ.Ε.	Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
Τ.Ε.Δ.Κ.	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Υ.Δ.Ε.	Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
Υ.Ε.	Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΦΟ.Δ.Σ.Α.	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία είναι το αποτέλεσμα μιας μακροχρόνιας και κοπιαστικής πορείας, με πολλά εμπόδια και δυσκολίες. Ωστόσο, η αγάπη μου για το αντικείμενο, στο οποίο ήδη εργάζομαι, και η επιμονή μου να τελειώνω πάντα οτιδήποτε ξεκινάω μου έδωσαν τη δύναμη να ολοκληρώσω, με τούτο το πόνημα, την πορεία μου αυτή.

Για την άψογη συνεργασία μας θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου. Ευχαριστώ, επίσης, τους φίλους μου Ειρήνη Π., Κώστα Ν., Νίκο Χ. και Ρούσα Π., για την υποστήριξη και την πολύτιμη βοήθειά τους, αλλά και τους συναδέλφους και συμφοιτητές μου. Ιδιαίτερος ευχαριστώ τη γραμματέα του ΜΤΠΧ κ. Σοφία Ιωαννίδου.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω και στον εξαίρετο συνάδελφο Κίμωνα Σιδηρόπουλο, Προϊστάμενο του Τμήματος Οργάνωσης Τ.Α. α' βαθμού της Διεύθυνσης Οργάνωσης & Λειτουργίας Τ.Α. του Υπουργείου Εσωτερικών, για την ανεκτίμητη βοήθειά του και τις ενδιαφέρουσες απόψεις του.

Τέλος, ευχαριστώ την οικογένειά μου για την ηθική και ψυχολογική υποστήριξη στη δύσκολη αυτή πορεία.

<i>Πίνακας περιεχομένων</i>	
Υπεύθυνη Δήλωση	2
Συντομογραφίες	4
Ευχαριστίες	5
Περίληψη	9
Abstract	10
Λέξεις - κλειδιά	11
Keywords	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	12
ΜΕΡΟΣ Α΄	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄	15
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	15
A1. Αποκεντρωτικό Σύστημα	15
A2. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄	22
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	22
B1. Δύο Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	26
<i>B.1.1. Ο.Τ.Α. α΄ Βαθμού - Δήμοι</i>	26
<i>B.1.2. Ο.Τ.Α. β΄ Βαθμού - Περιφέρειες</i>	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄	28
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	28
Γ.1. Ιστορική εξέλιξη εποπτείας μέσω της νομοθεσίας	31
<i>Γ.1.1. Β.Δ.27ης/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων»</i>	31
<i>Γ.1.2. Ν.ΔΝΖ΄/1912</i>	32
<i>Γ.1.3. Σύνταγμα 1925/1927/1952</i>	32
<i>Γ.1.4. Ν.2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»</i>	33
<i>Γ.1.5. Σύνταγμα 1975</i>	34
<i>Γ.1.6. Ν.1065/1980 «Περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικος»</i> .34	
<i>Γ.1.7. Π.Δ.76/1985 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» & Π.Δ.323/1989 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας»</i> .35	
<i>Γ.1.8. Ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»</i>	35
<i>Γ.1.9. Ν.2218/1994, Ν.2240/1994 & Π.Δ.30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»</i>	36
<i>Γ.1.10. Π.Δ.410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν»</i>	38
<i>Γ.1.11. Σύνταγμα 2001</i>	39
<i>Γ.1.12. Ν.3463/2006 «Κύρωση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα»</i>	39
ΜΕΡΟΣ Β΄	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄	43
Καλλικράτης	43
Δ.1. Η εποπτεία μέσα από το ν.3852/2010 - Η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης»	43
Δ.2. Λόγοι μεταρρύθμισης	43
Δ.3. Οι αλλαγές	44

Δ.3.1. Α.Υ.Ε.	44
Δ.3.1.α. Διάρθρωση - Προσωπικό.....	46
Δ.3.1.β. Συμβούλιο Ελεγκτών.....	47
Δ.3.1.γ. Έλεγχος νομιμότητας.....	48
Δ.3.1.γ.1. Επί των πράξεων.....	48
Δ.3.1.γ.1.α. Υποχρεωτικός Έλεγχος.....	49
Δ.3.1.γ.1.β. Αυτεπάγγελτος Έλεγχος.....	49
Δ.3.1.γ.1.γ. Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας.....	50
Δ.3.1.γ.2. Έλεγχος επί των προσώπων.....	50
Δ.4 Μεταβατικό στάδιο.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄.....	53
Ο ν.4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄.....	55
Ο ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.Δ.Σ.Α. - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».....	55
ΣΤ.1. Τα υφιστάμενα προβλήματα.....	56
ΣΤ.2. Προτάσεις της Επιτροπής.....	60
ΣΤ.3. Οι αλλαγές.....	61
ΣΤ.3.1. Από τον Καλλικράτη στον Κλεισθένη - ν.4555/2018 «Κλεισθένης Ι».....	61
ΜΕΡΟΣ Γ΄.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄.....	67
Ζ.1. Το παράδοξο των Επιτροπών ελέγχου νομιμότητας.....	67
Ζ1.1. Επιτροπή Δήμων.....	67
Ζ.1.2. Επιτροπή Περιφερειών.....	68
Ζ2. Η επίδραση της κακής νομοθέτησης στη λειτουργία των Επιτροπών..	70
Συμπεράσματα.....	73
Βιβλιογραφία.....	79
Εκθέσεις.....	80
Νομοθεσία.....	81
Νομολογία.....	83
Παράρτημα 1.....	84
Α. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	84
Πίνακας 1: Εποπτεία Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού (π.δ.30/1996 σε συνδυασμό με τους ν.2218/1994 & 2240/1994).....	84
Πίνακας 2: Εποπτεία Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού (ν.3463/2006).....	85
Πίνακας 3: Η εποπτεία Ο.Τ.Α. σήμερα (ν.3852/2010 και τροποποιήσεις του).....	86
Β. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ.....	95
Πίνακας 4: Άσκηση Πειθαρχικού Ελέγχου Αιρετών.....	95
Πίνακας 5: Επιβολή Διοικητικών Μέτρων.....	96
Γ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας.....	99
Πίνακας 6: Διαφοροποιήσεις Οργάνου Εποπτείας (Α.Υ.Ε.).....	99

Παράρτημα 2	104
Α. Πίνακας 7: Σύνθεση Επιτροπής Περιφερειών	104
Β. Νομοθεσία Επιτροπής Περιφερειών	105

Περίληψη

Τόσο η διοικητική αποκέντρωση όσο και η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν βασικούς θεσμούς του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας, και παρότι έχουν υποστεί αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σε όλη την πορεία λειτουργίας του ελληνικού κράτους, η σημαντικότητά τους αντανακλάται στη συνταγματική πρόβλεψη της ύπαρξης και λειτουργίας τους.

Το Σύνταγμα εγγυάται διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παράλληλα, όμως, αναγνωρίζει στο κράτος την αρμοδιότητα να ασκεί διοικητική εποπτεία σε αυτούς, ως αποκλειστικός φορέας της εξουσίας που επιβάλλει το σεβασμό της νομιμότητας που τη διέπει, όταν αυτή ασκείται από νομικά πρόσωπα που βρίσκονται εκτός του νομικού προσώπου του. Παρότι η εποπτεία δεν πρέπει να αναιρεί τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. ή να εμποδίζει την ελεύθερη δράση τους, η κατά παραχώρηση άσκηση δημόσιας εξουσίας στους Οργανισμούς Τ.Α. δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι απεριόριστη. Η δυνατότητα άσκησης ελέγχου μέσω αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών διασφαλίζει τη συνοχή του διοικητικού συστήματος και αποτελεί κύριο συστατικό για ένα κράτος δικαίου.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την κρατική εποπτεία που ασκείται στους Ο.Τ.Α. και ειδικότερα το εποπτικό όργανο που προβλέφθηκε να έχει την αρμοδιότητα αυτή, την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. Με τη ρύθμιση για τη λειτουργία της υπηρεσίας αυτής δημιουργήθηκαν προσδοκίες για άσκηση ανεξάρτητου, αμερόληπτου και αποτελεσματικού ελέγχου από εξειδικευμένο όργανο. Ωστόσο, το γεγονός ότι η λειτουργία του δεν έχει ακόμα ξεκινήσει θέτει το ερευνητικό ερώτημα, το οποίο καλείται να απαντήσει η παρούσα μελέτη: αν τελικά είναι απαραίτητη η έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε. και τι περισσότερο μπορεί να προσφέρουν από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, που ακούν σήμερα την εποπτεία. Στόχος της εργασίας είναι να απαντηθεί το συγκεκριμένο ερώτημα και παράλληλα να γίνει κατανοητό στον αναγνώστη το θεσμικό πλαίσιο του κρατικού ελέγχου και οι συνεχείς αλλαγές που αυτό έχει υποστεί.

Η αποτελεσματικότητα του συστήματος εποπτείας εξετάζεται μέσα από πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, και ειδικότερα μέσα από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις σε συνδυασμό με την πλούσια βιβλιογραφία και τις επιστημονικές μελέτες, οι οποίες μελετήθηκαν και εξετάστηκαν συγκριτικά.

Abstract

The administrative decentralization, as well as the local government, are basic institutions of the political and management system of our country and although they have undergone changes and reforms throughout the history of the Greek state, the fact that constitution guaranties their existence and their function shows how important they are.

The constitution guaranties the independence of the management and the finance of the local self-governing authorities. However, at the same time, it recognizes the role of the state for the administrative supervision over them as the only authority than can impose respect for the legitimacy when exercised by legal persons other than the legal entity of the state. Although the state's supervision should not restrict the administrative and financial independence of the local self-governing authorities or block their activities, the selective exercise of public authority cannot and should not be limitless. The capacity of inspection through effective systems guarantees the consistency of the administrative system and is the main factor of a state of justice.

The present thesis is about the state's inspection of local self-governing authorities and more specifically the new institution that has that function, the Autonomous Supervision Agency of the local self-governing authorities. Creating this institution raised hopes for exercising an independent, unbiased and effective inspection by a specialist institution. However, the fact that this institution hasn't started working yet, poses the question of this thesis: if the Autonomous Supervision Agency is really necessary and what can it offer more than the Decentralized Administrations that have today the responsibility of inspection. The goal of the thesis is to answer that specific question and explain to the reader the institutional framework of the state inspection and its endless changes.

The effectiveness of the inspection system is examined through different sources, and especially the relevant legislation, combined with the bibliography and the scientific studies that were examined comparatively.

Λέξεις - κλειδιά

Εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Ν. 3852/2010

Ν. 4555/2018

Keywords

Supervision of the Local Self-Government Authorities

Autonomous Supervision Agency of the Local Self-Government Authorities

Decentralized Administrations

L. 3852/2010

L. 4555/2018

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η κρατική διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. μέσα από την ιστορική νομοθετική της εξέλιξη, με ιδιαίτερη έμφαση στο ήδη συσταθέν, αλλά χωρίς να έχει ακόμα λειτουργήσει, εποπτικό όργανο με τον τίτλο «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.», προκειμένου να διερευνηθούν οι λόγοι της πολυετούς καθυστέρησης υλοποίησης της ως άνω πρόβλεψης, καθώς και αν τελικά είναι απαραίτητη η έναρξη λειτουργίας της υπηρεσίας αυτής.

Το πρωτογενές υλικό, όπως είναι το Σύνταγμα, η νομοθεσία καθώς και η σχετική νομολογία, σε συνδυασμό με το δευτερογενές υλικό που προέρχεται από τη βιβλιογραφία, τις επιστημονικές μελέτες και τις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) αποτελούν τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν στην ανά χειράς εργασία. Το κυριότερο εργαλείο, όσον αφορά τη μεθοδολογία, αποτέλεσε η αξιοποίηση των πηγών και η συγκριτική εξέταση των σχετικών νομοθετημάτων, με σκοπό να αποτυπωθούν και να αναλυθούν κριτικά οι βασικές τους διαφορές.

Ως διοικητική εποπτεία νοείται η δυνατότητα της κρατικής εξουσίας να προλαμβάνει καταστάσεις που είναι αντίθετες στο δημόσιο συμφέρον και να παρακολουθεί, μέσω των οργάνων της, εάν εκπληρώνεται η αποστολή που έχει ανατεθεί σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, που βρίσκονται εκτός του νομικού προσώπου του κράτους, όπως οι Ο.Τ.Α., καθώς και εάν αυτοί συμμορφώνονται στις νομοθετικές διατάξεις. Απορρέει, δε, από τη θεώρηση του κράτους ως κύριου και αποκλειστικού φορέα της εξουσίας με σκοπό την εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης και της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο ρόλος της διοικητικής εποπτείας, επομένως, είναι διττός: αφενός η διατήρηση της ενότητας του κράτους και αφετέρου η εξασφάλιση της κανονικής και αποδοτικής λειτουργίας των τοπικών οργανισμών.

Η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής εποπτείας συνιστά θεσμική εγγύηση της τήρησης της νομιμότητας και έχει τη δικαιολογητική της βάση στην εκχώρηση εξουσίας από την πλευρά του κράτους στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το κράτος έχει το δικαίωμα να ιδρύει και να μεταρρυθμίζει τους οργανισμούς της αυτοδιοίκησης, ωστόσο, παρότι αυτοδιοικούμενοι, έχει και την υποχρέωση να τους εποπτεύει, πάντοτε εντός του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Ταυτόχρονα, η νομοθετική κατοχύρωση της εποπτείας διασφαλίζει και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι μέσα από το ίδιο το νομοθετικό πλαίσιο οριοθετείται η

έκταση και το περιεχόμενο του ασκούμενου ελέγχου, ώστε να αποτρέπεται τυχόν αυθαιρεσία των κρατικών οργάνων.

Στην εργασία αυτή, εξετάζεται η εξέλιξη της διοικητικής εποπτείας μέσα από μία αναδρομή στις μεταρρυθμίσεις που έχουν προωθηθεί διαχρονικά, δίνοντας έμφαση στην ψήφιση του προγράμματος «Καλλικράτης», που αποτέλεσε ένα γενναίο βήμα για τη δημιουργία ενός κοινού νομοθετικού πλαισίου και για τις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως προς την εν λόγω μεταρρύθμιση, θα εστιάσουμε στη θέσπιση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. και θα παρακολουθήσουμε τις αλλαγές και τις νέες ρυθμίσεις που εισήχθησαν με τα νομοθετήματα που ακολούθησαν. Θα γίνει προσπάθεια να μελετηθεί κατά πόσο ήταν αποτελεσματικά αυτά τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα και θα διερευνηθεί εάν απαιτούνται περαιτέρω αλλαγές και εάν υπάρχουν προοπτικές βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της εποπτείας, εφόσον κάτι τέτοιο κριθεί απαραίτητο.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο αναλύονται οι θεσμοί της αποκέντρωσης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και της εποπτείας. Αρχικά διευκρινίζονται οι έννοιες της αποκέντρωσης και του αποκεντρωτικού συστήματος, με εκτενή αναφορά στο θεσμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα από τη νομική θέση και την κατοχύρωση των οργανισμών της, ενώ το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται την έννοια της διοικητικής εποπτείας μέσα από μια ιστορική προσέγγιση των συστημάτων εποπτείας σε μία νομοθετική αναδρομή.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται κριτικά τα εποπτικά καθεστάτα, «Καλλικράτης» ν.3852/2010 και «Κλεισθένης Ι» ν.4555/2018, με σκοπό την εξέταση της αποτελεσματικότητάς τους και την προοπτική βελτίωσης του τρόπου άσκησης της εποπτείας. Ειδικότερα, στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία ενός νέου συστήματος εποπτείας και γίνεται λόγος για τον τρόπο άσκησης της εποπτείας που θέσπισε ο ν.3852/2010, παρουσιάζοντας τη διαδικασία ελέγχου και τη σύσταση της νέας υπηρεσίας που επιφορτίστηκε με την εποπτεία, της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. Με γνώμονα τη μη εφαρμογή των προβλεπόμενων στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» γίνεται αναφορά και στο μεταβατικό στάδιο που διαρκεί μέχρι και σήμερα.

Το πέμπτο κεφάλαιο πραγματεύεται το ν.4257/2014 και τις αλλαγές που αυτός επέφερε κυρίως στη δομή της Α.Υ.Ε., η οποία ακόμη δεν έχει συσταθεί και λειτουργήσει. Μία κριτική επισκόπηση του καθεστώτος εποπτείας πραγματοποιείται

στο έκτο κεφάλαιο, όπου αναλύονται η αποτελεσματικότητά του και τα προβλήματα εφαρμογής του, μέσα από την παρουσίαση των απόψεων φορέων της Τ.Α. και του Συνηγόρου του Πολίτη. Επιπλέον, μελετάται ιδιαίτερα το πόρισμα και οι προτάσεις της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν.4368/2016, που κατατέθηκαν το 2017 εστιάζοντας στην επαναπροσέγγιση της έννοιας της εποπτείας. Ακολουθεί η παρουσίαση των αλλαγών που εισάγονται με το ν.4555/2018 «Κλεισθένης Ι».

Στο τρίτο μέρος γίνεται ειδική αναφορά στις Επιτροπές των άρ. 152 του ν.3463/2006 και άρ. 7 του ν.2839/2000 (ή άρ. 18 του ν.2218/1994 ή άρ. 68 του π.δ.30/1996), που εξακολουθούν να αποτελούν, μαζί με το Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τα όργανα ελέγχου νομιμότητας κατά το μεταβατικό διάστημα. Ειδικότερα παρουσιάζονται τα προβλήματα που ανακύπτουν λόγω της διατήρησης σε ισχύ παράλληλα παλιών και νέων νομοθετικών διατάξεων.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση συμπερασμάτων και τη διατύπωση προτάσεων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Α1. Αποκεντρωτικό Σύστημα

Το χαρακτηριστικό της ελληνικής διοίκησης είναι η οργάνωσή της σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, όπως επιτάσσει το άρθρο 101 του Συντάγματος, με το οποίο θεσπίζονται τρεις θεμελιώδεις κανόνες για την διοικητική αποκέντρωση του Κράτους: «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει», με σκοπό τον εξορθολογισμό των δημοσίων υπηρεσιών, την εγγύτητα στους πολίτες και το λειτουργικό καταμερισμό της εργασίας.¹

Όπως συνάγεται από τις ανωτέρω διατάξεις, η βούληση του συντακτικού νομοθέτη είναι η θέσπιση ενός ισχυρού αποκεντρωτικού συστήματος, αφού η διοικητική αποκέντρωση συντελεί στην άμβλυνση των μειονεκτημάτων του συγκεντρωτισμού, συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού, προς αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών, και εγγυάται αποτελεσματικότερη, λογικότερη και ταχύτερη λήψη αποφάσεων καθώς και τη συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική μηχανή, με σκοπό την καταπολέμηση της αποξένωσής του από τη δημόσια διοίκηση.² Η αποκέντρωση επιβάλλεται και από την αρχή της επικουρικότητας, βάσει της οποίας η λήψη των αποφάσεων πρέπει να γίνεται στο εγγύτερο προς τον πολίτη διοικητικό επίπεδο, ώστε η κεντρική κρατική Διοίκηση να διαδραματίζει μόνο συντονιστικό και επιτελικό ρόλο.³

Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται με κριτήριο τις πραγματικές ανάγκες που καλείται να θεραπεύσει, οι οποίες καθορίζουν και την οργάνωσή της με δύο τρόπους που αλληλοσυμπληρώνονται. Με βάση την ανάγκη, αφενός, άσκησης της κρατικής

¹ Τζέμος Β.Γ., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαγράμματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σ.72.

² Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ., *Η διοικητική οργάνωση του κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης)*, Θεσσαλονίκη, 2002, σ.101.

³ Στο ίδιο, σ.106.

εξουσίας σε όλη την Επικράτεια, δημιουργώντας τοπικές υπηρεσίες στις οποίες κατανέμει αποφασιστικές αρμοδιότητες υπό τον έλεγχο, το συντονισμό και την καθοδήγηση των κεντρικών υπηρεσιών και, αφετέρου, επίλυσης των προβλημάτων της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής.⁴

Το ουσιαστικό περιεχόμενο της αποκέντρωσης έγκειται στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και εξουσιών της κεντρικής κρατικής Διοίκησης στα κεντρικά και τα περιφερειακά όργανα του Κράτους. Για να στοιχειοθετείται η έννοια της αποκέντρωσης απαιτείται αφενός η αρμοδιότητα που ανατίθεται να είναι αποφασιστική, αποκλειστική και ικανής έκτασης, και όχι γνωμοδοτικού ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα, και αφετέρου το όργανο που την αποκτά να είναι γενικής αρμοδιότητας.⁵ Οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από όργανα διάσπαρτα σε όλη την Επικράτεια, εξειδικευμένα στο αντικείμενο και όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, με σκοπό τη διευκόλυνση και την αμεσότερη εξυπηρέτησή του στις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτείται να καταφύγει στα κεντρικά όργανα, τα οποία οφείλουν να περιορίζονται στο επιτελικό τους έργο.⁶

Επομένως, σε κάθε Κράτος που οργανώνεται με το αποκεντρωτικό σύστημα διακρίνονται τα κεντρικά κρατικά όργανα, που έχουν την έδρα τους στην πρωτεύουσα της Χώρας και ασκούν μόνο καθ' ύλην αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια, και τα περιφερειακά κρατικά όργανα, που βρίσκονται εγκατεσπαρμένα στη Χώρα σύμφωνα με τη γεωγραφική διοικητική της διαίρεση, και συνδράμουν τα κεντρικά ασκώντας τόσο καθ' ύλην όσο και κατά τόπο αρμοδιότητα. Τα κεντρικά όργανα, τα οποία διορίζονται από τα κρατικά και υπόκεινται στον ιεραρχικό τους έλεγχο, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.⁷ Την αποφασιστική τους αρμοδιότητα, τα περιφερειακά όργανα του Κράτους την ασκούν μόνο στην έκταση που τους παραχωρήθηκε από την κεντρική διοίκηση και μόνο για τις υποθέσεις που αφορούν την περιφέρειά τους, ενώ τα κεντρικά όργανα έχουν τη δυνατότητα να ασκούν στις περιφέρειες του Κράτους μόνο ειδικές αρμοδιότητες, των οποίων έχουν παρακρατήσει τη ρύθμιση.⁸ Στο πεδίο δράσης των περιφερειακών οργάνων

⁴ Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η έκδοση 2008, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.228.

⁵ Κοντόγιωργα, *όπ.π.* (υποσημ. 2), σ.105,133.

⁶ Μακρυδημήτρης Α. - Πραβίτα Μ.-Η., *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ.315-316.

⁷ Τζέμος, *όπ.π.* (υποσημ.1), σ.71-72.

⁸ Τάχος, *όπ.π.* (υποσημ.4), σ.254.

εντάσσονται αρμοδιότητες, οι οποίες σε κεντρικό επίπεδο κρίνεται ότι δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται κεντρικά, καθώς και βασικές δημόσιες πολιτικές, όπως π.χ. της παιδείας, ενώ περιλαμβάνονται και υποθέσεις που από τη φύση τους δεν μπορούν να μεταφερθούν, λόγω Συνταγματικών προβλέψεων, στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως είναι τα θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας, μετανάστευσης ή δασικής και περιβαλλοντικής φύσης.⁹

Τα κεντρικά όργανα επομένως έχουν αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια και ασκείται με ομοιόμορφο τρόπο ενώ τα περιφερειακά όργανα έχουν αρμοδιότητα εντός ορισμένης εδαφικής περιοχής της Επικράτειας. Για τις αρμοδιότητες ευθύνης των περιφερειακών οργάνων, τα κεντρικά έχουν μόνο επιτελικό ρόλο ενώ οι αρμοδιότητες των οργάνων δεν μπορεί να επικαλύπτονται ούτε να ασκούνται παράλληλα.¹⁰

Συνοψίζοντας, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διοικητικής αποκέντρωσης θεωρούνται τα εξής:

Αρχικά, η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, τα οποία όμως ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, γεγονός που αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση του θεσμού της αποκέντρωσης. Δεύτερο χαρακτηριστικό, το οποίο συνιστά και το ουσιαστικό περιεχόμενο της αποκέντρωσης, είναι η άσκηση αποφασιστικής, αποκλειστικής και γενικής διοικητικής αρμοδιότητας από τα περιφερειακά όργανα του Κράτους, για υποθέσεις που αφορούν την περιφέρειά τους. Τέλος, η σχέση ιεραρχικής εξάρτησης των περιφερειακών οργάνων προς τα κεντρικά, ακριβώς επειδή δεν έχουν δική τους νομική προσωπικότητα αλλά ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, σε αντιδιαστολή με την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία οργανώνεται σε διακριτά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου.¹¹

Τα τρία αυτά γνωρίσματα κατοχυρώνονται στο άρθρο 101 του Συντάγματος με το οποίο ορίζεται η οργάνωση του Κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, καθορίζονται τα κριτήρια με τα οποία πραγματοποιείται η εδαφική διαίρεση της Χώρας και συγχρόνως αναγνωρίζεται το τεκμήριο της γενικής αρμοδιότητας των περιφερειακών οργάνων στα ζητήματα της περιφέρειάς τους και προσδιορίζεται η ιεραρχική τους εξάρτηση έναντι των κεντρικών.¹²

⁹ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.317.

¹⁰ Στο ίδιο.

¹¹ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.94-95.

¹² Στο ίδιο, σ.95.

A2. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Όπως υποστηρίζεται, η γνησιότερη μορφή διοικητικής αποκέντρωσης υλοποιείται όταν η αποφασιστική, αποκλειστική, γενική αρμοδιότητα μεταβιβάζεται σε περιφερειακά όργανα. Για να επιτευχθεί αυτό, όμως, δεν είναι αρκετή η ανάθεση αρμοδιότητας σε περιφερειακά όργανα ειδικού κλάδου αλλά σε περιφερειακά όργανα γενικής αρμοδιότητας που εκπροσωπούν το σύνολο της κρατικής δραστηριότητας, χωρίς να ανήκουν σε συγκεκριμένο κλάδο ή υπουργείο.¹³

Η εδαφική διαίρεση της Χώρας σε διοικητικές περιφέρειες αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διοικητική αποκέντρωση, ώστε να καθίσταται εφικτή η διάκριση των αρμοδιοτήτων των κεντρικών και των περιφερειακών οργάνων του Κράτους, αφού στο αποκεντρωτικό σύστημα η διάκριση των οργάνων δεν μπορεί να γίνει βάσει νομικής αυτοτέλειας, όπως συμβαίνει στους Ο.Τ.Α. που είναι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, διότι τα όργανα του Κράτους έχουν ενιαία νομική προσωπικότητα.¹⁴

Η αρχή της αποκεντρωμένης οργάνωσης του Κράτους θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 105 του Συντάγματος του 1925 και εφαρμόστηκε στην Ελλάδα με διάφορες μορφές ενώ διήλθε ποικίλα στάδια και παραλλαγές κατά την εξέλιξή της.¹⁵

Από τη συγκρότηση του νεοελληνικού Κράτους, η επικρατέστερη μορφή διοικητικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα ήταν η διαίρεση σε νομούς και Νομαρχίες. Ο επικεφαλής της Νομαρχίας, ο Νομάρχης, επιλεγόταν από την κεντρική διοίκηση και ήταν υπεύθυνος για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής σε επίπεδο νομού. Εκτός από άμεσος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης σε κάθε νομό ήταν και το ανώτατο όργανο της Νομαρχίας, της υπηρεσίας δηλ. που περιελάμβανε τις αρμοδιότητες που είχαν εκχωρηθεί από διάφορα Υπουργεία, εκτός ορισμένων όπως των Υπουργείων Προεδρίας της Κυβέρνησης, Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας.¹⁶ Ο Νομάρχης υπηρετούσε άλλοτε με θητεία και άλλοτε ως μετακλητός υπάλληλος και, εκτός των υπηρεσιών της Νομαρχίας ως υπηρεσιακής μονάδας, προϊστάτο και των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών αρχών, εκτός βέβαια των δικαστικών αρχών και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.¹⁷

¹³ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.114.

¹⁴ Στο ίδιο, σ.95,96.

¹⁵ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.318-319.

¹⁶ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.96,106.

¹⁷ Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.257.

Με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες του έτους 1994 (νόμοι 2218, 2240, 2273) και την ψήφιση του ν.2307, το 1995, επήλθε σημαντική μεταβολή στο θεσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, καθώς ενεργοποιήθηκε ο θεσμός του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καθιερώθηκαν ως δευτεροβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ οι υπηρεσίες που συγκροτούσαν τις Νομαρχίες καταργήθηκαν αυτοδίκαια και τις διαδέχθηκαν οι Περιφέρειες. Ως Νομάρχης νοούνταν πλέον ο αιρετός Νομάρχης.¹⁸

Η Επικράτεια διαιρέθηκε σε δεκατρείς περιφέρειες, με την έννοια τόσο της μονάδας μεγέθους της διοικητικής οργάνωσης της Χώρας όσο και της αποκεντρωμένης υπηρεσίας τους Κράτους. Ήδη από το 1986 είχε προβλεφθεί ένα είδος «μείζονος υπαινετικής δευτεροβάθμιας διοικητικής αποκέντρωσης» με το ν.1622/1986, που στη συνέχεια τροποποιήθηκε με τους ν.1832/1989, 2218/1994 και 2240/1994. Το 1997, με το συστατικό τους νόμο 2503/1997, οι Περιφέρειες που είχαν συγκροτηθεί το 1986 ως όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης, καθιερώνονται ως αυτοτελείς και ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους, οι οποίες έχουν ως γενική αρμοδιότητα να συμβάλλουν στον εθνικό σχεδιασμό, προγραμματίζοντας και εφαρμόζοντας τις πολιτικές για την οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής τους.¹⁹

Χωρίς να έχουν αποσπαστεί από το νομικό πρόσωπο του κράτους, οι Περιφέρειες αποτελούν πλέον το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης. Σε κάθε Περιφέρεια υπάγονται από δύο έως επτά νομοί, οι οποίοι από το 1994, όπως προαναφέρθηκε, συνιστούν αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, εκτός του νομικού προσώπου του Κράτους, και συγκροτούν τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.²⁰ Κάθε Περιφέρεια, στην οποία προΐσταται μονοπρόσωπο αποφασιστικό όργανο, ο Γενικός Γραμματέας, οργανώνεται στη βάση μίας Γενικής Διεύθυνσης, που συγκροτείται από Διευθύνσεις με τοπική αρμοδιότητα στην περιφέρεια και Διευθύνσεις με τοπική αρμοδιότητα στους νομούς, όπως είναι οι Διευθύνσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, οι οποίες ασκούν και την εποπτεία επί των Ν.Π.Δ.Δ.²¹

Με την κατάργηση των θέσεων των Νομαρχών ως εκπροσώπων της Κυβέρνησης, οι υπουργικές αρμοδιότητες που είχαν μεταβιβαστεί με το ν.3200/1955 στα τότε μοναδικά όργανα διοικητικής αποκέντρωσης, τους Νομάρχες, εκχωρήθηκαν στους

¹⁸ Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.260.

¹⁹ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.323, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ. 260.

²⁰ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.115.

²¹ Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.262.

Περιφερειακούς Διευθυντές και, με τη σύσταση των Περιφερειών, στους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών (μετέπειτα Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και σήμερα Συντονιστές Αποκεντρωμένων Διοικήσεων).²²

Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας είναι το περιφερειακό όργανο που εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και επομένως είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του προγράμματός της στην περιφέρειά του. Διορίζεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Εσωτερικών, και οι αρμοδιότητες, που του έχουν ανατεθεί από το νόμο, είναι πολιτικού και νομικού περιεχομένου. Ο Γ.Γ.Π. κατέχει θέση μετακλητού υπαλλήλου και τελεί σε ιεραρχική εξάρτηση προς τους αρμόδιους Υπουργούς ενώ για τα θέματα της υπηρεσιακής του κατάστασης υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών - Δημόσιας Διοίκησης. Ως προϊστάμενος όλων των διοικητικών υπηρεσιών αλλά και των αστυνομικών, πυροσβεστικών και λιμενικών αρχών έχει την κατεύθυνση και το συντονισμό τους, ενώ ασκεί εποπτεία σε όλα τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. που βρίσκονται στην περιφέρειά του, με εξαίρεση τα Α.Ε.Ι. και τα νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από τους Ο.Τ.Α.²³

Ο Γ.Γ.Π. πλαισιώνεται από το Περιφερειακό Συμβούλιο, ένα συλλογικό όργανο με συμβουλευτικές και προπαρασκευαστικές, κατά βάση, αρμοδιότητες, σχετικά με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Το συντονισμό των περιφερειακών πολιτικών, με σκοπό την εναρμόνισή τους και τη στήριξη της περιφερειακής διοίκησης της χώρας, αναλαμβάνει το Συμβούλιο των Περιφερειών, ένα ανώτατο συλλογικό όργανο με έδρα το Υπουργείο Εσωτερικών και προεδρεύοντα τον οικείο Υπουργό. Με συναφείς γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες συνιστάται Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, στην έδρα κάθε Περιφέρειας.²⁴

Με την αναδιοργάνωση του αποκεντρωτικού συστήματος, που επέφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης το 2010, οι δεκατρείς διοικητικές Περιφέρειες συρρικνώθηκαν σε επτά, στις αντίστοιχες εδαφικές περιφέρειες Αττικής, Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου-Δυτικής Ελλάδας-Ιονίου, Αιγαίου, Κρήτης και Μακεδονίας-Θράκης, και μετονομάστηκαν σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.²⁵ Η συνταγματική διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 101 επέβαλε τον εκσυγχρονισμό της παλιάς διοικητικής διαίρεσης και κατά συνέπεια

²² Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ.550, Κοντόγιωργα, ό.π. (υποσημ.2), σ.106.

²³ Τάχος, ό.π. (υποσημ.4), σ.261.

²⁴ Στο ίδιο, σ.262.

²⁵ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.322-323 (Για την έννοια της αυτοτέλειας στην περίπτωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων βλ. αναλυτικά τη σελίδα 323).

όρισε γεωγραφικά πλαίσια πολύ μεγαλύτερα από αυτά του νομού, αφού κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση παύει να συμπίπτει πλέον με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με σκοπό αφενός τη μείωση του συγκεντρωτισμού και την αποδοτικότερη λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος και αφετέρου την ανάπτυξη των Ο.Τ.Α.²⁶

Οι Α.Δ. ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους αλλά έχουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, αφού η οργάνωση και η στελέχωσή τους διέπεται από ειδικό νομικό καθεστώς που διαφέρει από αυτό της κεντρικής διοίκησης. Εκτός αρκετών αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν στις αυτοδιοικητικές πλέον Περιφέρειες, στις Α.Δ. ανατίθενται οι αρμοδιότητες που είχαν δοθεί στις διοικητικές Περιφέρειες με το ν.2503/1997 και τα μεταγενέστερα σχετικά νομοθετήματα, καθώς και αρμοδιότητες κρατικού ενδιαφέροντος. Μεταξύ αυτών και η άσκηση εποπτείας των Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας των νεοσυνιστώμενων τότε Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας, επαναλαμβάνοντας στην πραγματικότητα το προηγούμενο καθεστώς.²⁷

Στις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προΐστανται αντίστοιχοι Γενικοί Γραμματείς, με καθήκοντα και υπηρεσιακό καθεστώς ανάλογο με αυτό των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών, ως μονάδων διοικητικής αποκέντρωσης. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης λειτουργεί αντίστοιχο Συμβούλιο Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στο οποίο εκτός του Γ.Γ.Α.Δ. μετέχουν οι αιρετοί Περιφερειάρχες των περιφερειών που ανήκουν στη ζώνη ευθύνης της Α.Δ., και οι πρόεδροι των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (Π.Ε.Δ.), με σκοπό το συντονισμό των Ο.Τ.Α. και των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης. Αντίστοιχα με το Συμβούλιο των Διοικητικών Περιφερειών, συστήνεται στο Υπουργείο Εσωτερικών το Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ως όργανο συντονιστικού χαρακτήρα, που αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος προεδρεύει, και τους Γ.Γ.Α.Δ. ενώ μπορεί να συμμετέχουν και άλλοι συναρμόδιοι υπουργοί ή υπηρεσιακοί παράγοντες. Αποστολή του Συμβουλίου είναι η στήριξη της περιφερειακής διοίκησης και η εναρμόνιση των επιμέρους περιφερειακών πολιτικών. Στις διοικητικές περιφέρειες που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας του Υπουργείου Μακεδονίας και

²⁶ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.102.

²⁷ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.323, 327, Άρ. 238 ν.3852/2010.

Θράκης, και Ναυτιλίας και Αιγαίου προβλέφθηκε η σύσταση Ειδικών Συντονιστικών Συμβουλίων που αποβλέπουν στην ανάπτυξη κοινών δράσεων μεταξύ τους.²⁸

Με το άρθρο 28 του ν.4325/2015 αλλά και το άρθρο 28Α, που προστέθηκε σε αυτόν με το άρθρο 24 του ν.4368/2016, σε κάθε Α.Δ. συστήνεται θέση προϊσταμένου με τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης». Ο Συντονιστής διορίζεται, επίσης, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με πενταετή θητεία αλλά τη θέση πλέον καταλαμβάνει, υπό προϋποθέσεις και κατόπιν επιλογής από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, δημόσιος υπάλληλος ή υπάλληλος Ν.Π.Δ.Δ. κατηγορίας Π.Ε. ή Τ.Ε. Ο Συντονιστής Α.Δ. ασκεί τις αρμοδιότητες που ασκούσε ο Γ.Γ.Π. καθώς και οποιαδήποτε άλλη απονεμηθεί σε αυτόν ή στις υπηρεσίες του με νόμο. Για θέματα της υπηρεσιακής του κατάστασης υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθώς και στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (άρ.160 ν.3528/2007) ενώ την πειθαρχική εξουσία του ασκούν ο προαναφερόμενος Υπουργός και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο.²⁹

Πρόσφατα εξάλλου, το καλοκαίρι 2022, σημειώθηκε νέα αλλαγή στο συναφές θεσμικό πλαίσιο. Ειδικότερα, με τα άρθρα 63-64 του ν.4954 επανήλθε ο θεσμός του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως μετακλητού υπαλλήλου. Ενώ, διατηρήθηκε ταυτόχρονα (άρθρα 65-66) η θέση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης με περιορισμένα καθήκοντα σε σχέση με το παρελθόν, τα οποία αφορούν σε οριζόντιου χαρακτήρα αρμοδιότητες - κατ' αναλογία με τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς των υπουργείων που θεσμοθετήθηκαν το 2019 με τον νόμο περί επιτελικού κράτους (ν.4622). Με το υφιστάμενο πλαίσιο επήλθαν αλλαγές και ως προς το όργανο επιλογής και τη θητεία του Συντονιστή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Θεμελιώδη θεσμό του ελληνικού Συντάγματος, που εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, αποτελούν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, που συγκροτούν τον πρώτο και το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντίστοιχα. Ο θεσμός αυτός κατοχυρώνεται με το

²⁸ Μακροδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.323,330.

²⁹ Αρ.28 & 28Α ν.4325/2015.

άρθρο 102 του Συντάγματος, όπου αναφέρεται: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».³⁰

Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης είναι ιδιαίτερος και ανεξάρτητος έναντι του αποκεντρωτικού συστήματος. Είναι η δημόσια διοίκηση που οργανώνεται σε ένα νέο νομικό πρόσωπο, εκτός της νομικής προσωπικότητας του κράτους, και διέπεται από διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, το περιεχόμενο της οποίας προσδιορίζεται από τη νομοθετική εξουσία βάσει της αρχής της νομιμότητας.³¹ Σύμφωνα με τον Ράικο: «Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, με την σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του Κράτους».³² Πρόκειται, δηλαδή, για διοίκηση των υποθέσεων μιας εδαφικά προσδιορισμένης μονάδας, όπως ο Δήμος και η Περιφέρεια, από αιρετά κατά τύπους όργανα, που εκλέγονται από το λαό, και όχι από όργανα της Κυβέρνησης.³³

Η αποστολή της Τ.Α. εντάσσεται μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο της αποστολής του Κράτους, αφού στην Ελλάδα η Τ.Α. αναγνωρίζεται μόνο ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης της εξουσίας του ενιαίου Κράτους. Οι αρμοδιότητες του Κράτους και της Τ.Α. αντιδιαστέλλονται, εφόσον η αποστολή του Κράτους είναι η θεραπεία των αναγκών του συνόλου ανά την Επικράτεια ενώ το αντικείμενο της Τ.Α. είναι μόνο η θεραπεία των τοπικών αναγκών.³⁴ Οι Ο.Τ.Α. είναι υπεύθυνοι για την κατά το δυνατόν εξυπηρέτηση των συμφερόντων των μελών της τοπικής κοινωνίας, όχι ως μελών του Κράτους και του έθνους αλλά ως δημοτών της περιοχής. Πρόκειται, δηλαδή, για μια, εδαφικά προσδιορισμένη, ομάδα πολιτών που παίρνει τη μορφή δημόσιου νομικού προσώπου για να πετύχει την εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος που τη συνέχει.³⁵

Αυτά τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι ξεχωριστά, δηλαδή δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους αλλά έχουν δική τους οργάνωση, δικό τους προσωπικό και δική τους περιουσία. Διοικούνται από αιρετούς εκπροσώπους, που έχει εκλέξει ελεύθερα το εκλογικό σώμα, και ασκούν την εξουσία τους στο συγκεκριμένο τόπο για τον οποίο έχουν εκλεγεί, με σκοπό την εξυπηρέτηση του

³⁰ Μπαμπαλιούτας Λ.Π., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τ.Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ.11.

³¹ Τζέμος, ό.π. (υποσημ.1), σ.72.

³² Μπαμπαλιούτας, ό.π. (υποσημ.30), σ.7.

³³ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.345.

³⁴ Τάχος, ό.π. (υποσημ.4), σ.308-309.

³⁵ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.346, 368.

δημόσιου συμφέροντος του συγκεκριμένου τόπου και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.³⁶

Τα διοικητικά χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης είναι τα εξής:

1. Οι αρμοδιότητες που ασκούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί έχουν κυρίως διοικητική φύση και σε καμία περίπτωση δε διαθέτουν νομοθετική ή δικαστική εξουσιοδότηση.
2. Τα όργανα που αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις είναι διοικητικά και όχι νομοθετικά ή δικαστικά.
3. Η σχέση μεταξύ διοικούμενων οργανισμών και κρατικής Διοίκησης είναι σχέση διοικητικής εποπτείας, δηλαδή ασκείται μορφή ήπιου διοικητικού ελέγχου.³⁷

Η κατά τόπο αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τη συνταγματική ή νομοθετική αναγνώριση ύπαρξης τοπικών υποθέσεων που αποτελούν το αντικείμενο της αυτοδιοίκησης, την ύπαρξη τοπικών αρχών, δηλαδή των διοικούντων οργάνων για τη διοίκηση των υποθέσεων αυτών, και τη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια των τοπικών αρχών, η οποία συνίσταται σε σχέση εποπτείας των τοπικών αρχών και των πράξεών τους προς τα κεντρικά ή περιφερειακά κρατικά όργανα της Διοίκησης. Το ελάχιστο των προϋποθέσεων της αυτοδιοίκησης είναι η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας δημόσιου δικαίου, διακεκριμένης του νομικού προσώπου του Κράτους, που εγγυάται διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια.³⁸

Ως αυτοτέλεια νοείται η ουσιαστική και οργανική ανεξαρτησία του Ν.Π.Δ.Δ. έναντι της κρατικής Διοίκησης (οργάνωση, προσωπικό και πόροι για την επίτευξη των σκοπών της δράσης τους) και σε καμία περίπτωση ανεξαρτησία έναντι του νομοθέτη. Το γεγονός ότι τα διοικούντα όργανα της Τ.Α. εκλέγονται από το λαό δε σημαίνει ότι απολαμβάνουν και αυτονομίας, διότι αυτοδιοίκηση σημαίνει άσκηση διοικητικής εξουσίας και όχι νομοθετικής.³⁹ Σύμφωνα και με τη νομολογία του ΣτΕ, η συνταγματικά κατοχυρούμενη αυτοδιοίκηση δεν καθιερώνει αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α., δηλαδή εξουσία να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Πρόκειται για την αρμοδιότητα να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις, πάντοτε εντός του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και τη λειτουργία τους.⁴⁰

³⁶ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.345.

³⁷ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.134.

³⁸ Στο ίδιο, σ.145, 154.

³⁹ Στο ίδιο, σ.145, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.266.

⁴⁰ Σ.τ.Ε. 371/1985, 3229/1987, 1397/1995.

Δύο είναι τα χαρακτηριστικά στοιχεία της έννοιας της Τ.Α. ώστε αυτή να ενεργοποιηθεί και να καταστεί δυνατή η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, η διοικητική και η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Η διοικητική αυτοτέλεια σημαίνει θετικώς ότι τα διοικούντα όργανα της Τ.Α. είναι ξεχωριστά (ίδια), που εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, και αρνητικώς ότι δεν είναι όργανα του Κράτους. Πρόκειται για την ικανότητα του Νομικού Προσώπου να διαχειρίζεται τις υποθέσεις του, αποφασίζοντας με δική του ευθύνη τον τρόπο αλλά και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει, ανεξάρτητα από τις εντολές της κρατικής διοίκησης. Η οικονομική αυτοτέλεια είναι απαραίτητη για να είναι δυνατή η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, η απόλαυσή της, όμως, εξαρτάται από κρατικές ενέργειες και παροχές, αφού δε φαίνεται να θεμελιώνεται ασφαλώς ούτε από το Σύνταγμα.⁴¹

Το περιεχόμενο της διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών υποθέσεων είναι διπλό, αφενός επειδή αφορά τοπικές υποθέσεις που εκ του Συντάγματος ασκούν οι τοπικές αρχές και όχι τα κρατικά όργανα, και αφετέρου επειδή οι υποθέσεις αυτές και ο τρόπος διοίκησής τους υπάγονται σε διοικητική εποπτεία κρατικών οργάνων και όχι στον ιεραρχικό τους έλεγχο. Μετά την αναθεώρηση του 2001, στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται ρητά το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. για τις τοπικές υποθέσεις σε επίπεδο νομού, οι οποίες όμως θα καθορίζονται με νόμο. Παρότι δεν είναι δυνατός ο ακριβής προσδιορισμός των τοπικών υποθέσεων ούτε ποιοτικά ούτε ποσοτικά, ο κύκλος τους είναι ορισμένος, με την έννοια ότι για να είναι τοπικές πρέπει απαραίτητως να συνδέονται με τη θεραπεία αναγκών συγκεκριμένου χώρου. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σκοπεί στην ικανοποίηση δημόσιου συμφέροντος που όμως δεν είναι τόσο ευρύ και γενικό, αλλά είτε συνδέεται με περιορισμένο γεωγραφικό χώρο και τον πληθυσμό αυτού, είτε συνδέεται με ορισμένο αντικείμενο και πάντως δεν ενδιαφέρει άμεσα όλους τους πολίτες του Κράτους. Ενδεικτικά, οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. αφορούν κυρίως τους τομείς ανάπτυξης (και αγροτικής), περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας πόλεων, απασχόλησης, παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού, κοινωνικής και πολιτικής προστασίας.⁴²

Επιπλέον, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή της παρ. 1 του άρ. 102 του Συντάγματος, στους Ο.Τ.Α., εκτός από την κύρια αποστολή τους, δηλ. τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, μπορεί να ανατίθεται με νόμο και η διεκπεραίωση κρατικών

⁴¹ Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.9, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.266.

⁴² Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.146,169,157, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.309, 315.

αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, που ενώ δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις εκτελούνται τοπικά ώστε να εξυπηρετούνται καλύτερα οι πολίτες.⁴³

B1. Δύο Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η διοικητική αυτοδιοίκηση, ανάλογα με την ιστορική παράδοση της συνταγματικής τάξης και τις ανάγκες ενός τόπου, υλοποιείται σε διάφορους βαθμούς και ποικίλλει κατά τόπο και χρόνο. Σήμερα στην Ελλάδα το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης οργανώνεται σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, μεταξύ των οποίων δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση αλλά κατανομή διακριτών αρμοδιοτήτων.⁴⁴

Με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημόσιου, είτε τοπικού είτε γενικού συμφέροντος, την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία και την κοινωνική συνοχή, τα διακριτά και αυτοτελή (υπο)συστήματα ενός συστήματος «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», ήτοι η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, σε συνεργασία με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και την κεντρική διοίκηση, αναμένεται να ασκούν τις ξεχωριστές αν και συμπληρωματικές, ενίοτε, αρμοδιότητές τους σε συνεργασία αλλά όχι επικάλυψη μεταξύ τους.⁴⁵

B.1.1. Ο.Τ.Α. α΄ Βαθμού - Δήμοι

Οι Δήμοι, ως δημόσια νομικά πρόσωπα με τοπική αρμοδιότητα, ιδρύθηκαν με το διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1833 και αποτελούσαν το μοναδικό βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο ν.ΔΝΖ'/1912, που ξεκίνησε να ισχύει από το 1914, αναδιοργάνωσε την τοπική αυτοδιοίκηση και διέκρινε τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. σε Δήμους και Κοινότητες, ρυθμίζοντας με διαφορετικό τρόπο την οργάνωση και λειτουργία καθεμίας από τις δύο κατηγορίες. Ριζική αναμόρφωση της πρώτης βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης επήλθε με το ν.2539/1997 (πρόγραμμα Καποδίστριας), οπότε οι υφιστάμενοι Δήμοι συνενώθηκαν αναγκαστικά, δημιουργώντας νέους και περιορίζοντας σημαντικά τον αριθμό τους. Ακόμα περισσότερο περιορίστηκε ο αριθμός τους με τη μεταρρύθμιση του συστήματος Καλλικράτης, το 2010, με το οποίο καταργήθηκε, επιπλέον, ο παλαιότερος και διαρκέστερος θεσμός των

⁴³ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.345.

⁴⁴ Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.144, Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.346.

⁴⁵ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.346.

Νομαρχιών ενώ ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης οργανώθηκε σε επίπεδο Περιφέρειας, που μέχρι τότε αποτελούσε μορφή διοικητικής αποκέντρωσης.⁴⁶

Αποστολή των Δήμων συνιστά η προστασία, η ανάπτυξη και η συνεχής βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας (διοίκηση τοπικών υποθέσεων). Μέσα σε αυτό το ευρύ πλαίσιο περιλαμβάνονται σχεδόν όλοι οι τομείς της δημόσιας πολιτικής, για τους οποίους οι Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού είναι αρμόδιοι και υπεύθυνοι να αναπτύσσουν δραστηριότητες και πρωτοβουλίες, πάντοτε όμως σε τοπικό επίπεδο και προς ικανοποίηση μόνο των τοπικών αναγκών των πολιτών. Η δημόσια εξουσία που ασκούν οι Ο.Τ.Α. δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα αλλά είναι δοτή από το Κράτος, στη βάση της συνταγματικής διάταξης που προβλέπει την ύπαρξή τους για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, παρέχοντάς τους την αναγκαία εξουσία και τους απαιτούμενους πόρους.⁴⁷

B.1.2. Ο.Τ.Α. β΄ Βαθμού - Περιφέρειες

Προκειμένου να επέλθει ο, απαιτούμενος από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκσυγχρονισμός σε επίπεδο χωρικής διοίκησης αλλά και να καλυφθεί το έλλειμμα της πολύ μικρής, σε μέγεθος, τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σχέση με την κρατική διοίκηση, ήταν απαραίτητη η δημιουργία ενός ακόμη, ανώτερου, επιπέδου αυτοδιοίκησης, ώστε κάθε επίπεδο κρατικής Διοίκησης να αντιστοιχεί σε ανάλογο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο γεωγραφικά όσο και διοικητικά. Η ισοτιμία στη χωρική διοίκηση του Κράτους έχει προβλεφθεί και από το συντακτικό νομοθέτη, ήδη από το 1975.⁴⁸

Ωστόσο, οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975 αλλά και του 1986 ενεργοποιούνται ουσιαστικά με τις θεσμικές πρωτοβουλίες του έτους 1994. Συγκεκριμένα, με τους ν.2218/1994 και 2240/1994 εισάγεται ένα σύστημα Τ.Α. β΄ βαθμού, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στα γεωγραφικά όρια των νομών. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις αυτές συμπορεύονται πλέον με τη συνταγματική, αφού το οργανωτικό οικοδόμημα του ν.1622/1986, που επανέφερε το β΄ βαθμό Τ.Α., τελούσε υπό την αναβλητική αίρεση της έκδοσης π.δ. (το οποίο δεν εκδόθηκε ποτέ) προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι προβλέψεις του.⁴⁹

⁴⁶ Μακροδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.348-349, Μπέσιλα-Βήκα Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκησης Αυτοδιοίκηση - Ειδικά Θέματα*, τ.Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ.208.

⁴⁷ Μακροδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.353,356.

⁴⁸ Κοντόγιωργα, ό.π. (υποσημ.2), σ.164-165.

⁴⁹ Τάχος, ό.π. (υποσημ.4), σ.333.

Με τις μεταρρυθμίσεις που επέβαλε στον αυτοδιοικητικό χάρτη της Ελλάδας το πρόγραμμα Καλλικράτης, η μορφολογία της περιφερειακής οργάνωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος μετατράπηκε ολοκληρωτικά. Οι δομές της διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους, οι Περιφέρειες, οργανώθηκαν ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με σκοπό την ανάπτυξη της περιφέρειάς τους, χωρίς όμως να θίγουν τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού στους οποίους δεν ασκούν εποπτεία αλλά ούτε υφίσταται ιεραρχική σχέση μεταξύ τους, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως.⁵⁰

Οι αυτοδιοικητικές πλέον Περιφέρειες, μετά και την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, εκτός από τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους, ανέλαβαν πολλές από τις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης που ασκούνταν από τους Νομάρχες, κυρίως σε θέματα ανάπτυξης, μεταφορών, εκπαίδευσης, πολιτισμού κ.ά., καθώς και ορισμένες αρμοδιότητες υπουργείων, που ενσωματώθηκαν στις νέες δομές, στο μέτρο που δεν ασκούνται όμως αποφασιστικές αρμοδιότητες.⁵¹ Ήδη, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, οι δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν αποκτήσει διφυή χαρακτήρα, αφού πέραν των τοπικών υποθέσεων μπορεί να τους ανατεθεί και η άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων, παρότι αποτελούν κρατική αποστολή.⁵²

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Σε κάθε κράτος δικαίου οι εξουσίες δε λειτουργούν ανεξέλεγκτα αλλά εντός θεσμικού πλαισίου με αμοιβαίους ελέγχους και αντιρροπήσεις ισχύος. Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διακρίνεται σε κοινοβουλευτικό, δικαστικό και διοικητικό. Πιο συγκεκριμένα, ανάλογα με το χρόνο που πραγματοποιείται, ο διοικητικός έλεγχος κατηγοριοποιείται σε προληπτικό και κατασταλτικό. Με κριτήριο την πρωτοβουλία κίνησης του ελέγχου κατηγοριοποιείται σε αυτεπάγγελτο και κατόπιν ένστασης/προσφυγής, ενώ με κριτήριο το περιεχόμενο και την έντασή του διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας (ουσίας).⁵³

⁵⁰ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.430.

⁵¹ Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.431,433, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.335.

⁵² Κοντόγιωργα, όπ.π. (υποσημ.2), σ.157.

⁵³ Τζέμος, όπ.π. (υποσημ.1), σ.78-79.

Ο διοικητικός έλεγχος, με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει τη νομοθετική εποπτεία, δηλαδή το δικαίωμα του κράτους να ρυθμίζει με νόμο την οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, και τη διοικητική εποπτεία, που συνίσταται στο δικαίωμά του να ελέγχει είτε με διοικητικά είτε με δικαστικά όργανα την τήρηση των νόμων αυτών.⁵⁴

Η άσκηση της διοικητικής εποπτείας δεν αποβλέπει σε υποκατάσταση του εποπτευόμενου οργανισμού αλλά στη φροντίδα για την ενέργεια πράξεων σύμφωνων με το νόμο, δεδομένου ότι το νομοθετικό όργανο του κράτους δε δύναται να επιβλέπει τον τρόπο διοίκησης των τοπικών οργανισμών ή να εξακριβώσει και ενδεχομένως να τιμωρήσει τυχόν παράνομες ενέργειες.⁵⁵ Η κρατική εποπτεία περιφρουρεί το γενικό συμφέρον και εναρμονίζει τη δράση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών με τα δικαιώματα και τα συμφέροντα του συνόλου των πολιτών, εξασφαλίζοντας, συγχρόνως, την ενότητα και την ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Μέσω της εποπτείας είναι δυνατή η αφομοίωση και η ενσωμάτωση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών στο ενιαίο Κράτος δίχως να χάνουν τη διοικητική τους αυτοτέλεια, ενώ χωρίς αυτή (εποπτεία) οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης «θα αποτελούσαν μικρά κρατίδια μέσα στο κράτος».⁵⁶

Ήδη από το Σύνταγμα του 1975, οπότε προβλέφθηκε και η δυνατότητα δημιουργίας περισσότερων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης πέραν της πρώτης, αναγνωρίζεται στο Κράτος, με σχετικές εγγυήσεις, η εποπτεία της Τ.Α. και καθορίζονται τα όριά της. Σήμερα το άρθρο 102 του Συντάγματος αναφέρει: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει».⁵⁷

Όπως ορίζεται από τη συνταγματική διάταξη, η κρατική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, αντίθετα η νομοθετική της καθιέρωση επιβάλλεται και πρέπει να προβλέπεται ειδικά.⁵⁸ Άλλωστε, καθώς η εποπτεία γίνεται αντιληπτή ως περιορισμός και ανάσχεση στη διοικητική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι απαραίτητο να ρυθμίζεται από κανόνες διοικητικού δικαίου, που θα προσδιορίζουν τα

⁵⁴ Κοκκίδου Α., *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ.99.

⁵⁵ Μπέσιλα-Βήκα Ε., *όπ.π.* (υποσημ.46), σ.401.

⁵⁶ Κοκκίδου, *όπ.π.* (υποσημ.54), σ.92.

⁵⁷ Τάχος, *όπ.π.* (υποσημ.4), σ.269.

⁵⁸ Μπέσιλα-Βήκα, *όπ.π.* (υποσημ. 46), σ.404.

μέσα και τα όρια άσκησης της, ώστε να αποκλείεται η «κηδεμονία» των Ο.Τ.Α. από το Κράτος.⁵⁹

Προκειμένου, επομένως, να μην αποτελέσει πρόσχημα για την κατάλυση της ελεύθερης δράσης των τοπικών οργανισμών και τη με οποιονδήποτε τρόπο εκμηδένιση της αυτοδιοίκησης, η κρατική εποπτεία πρέπει να διέπεται από ορισμένες αρχές που είναι συνυφασμένες με την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης (όπως κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα). Οι αρχές αυτές είναι:

1. Ο έλεγχος να έχει κατασταλτικό και όχι προληπτικό χαρακτήρα.
2. Ο έλεγχος να περιλαμβάνει μόνο τη νομιμότητα και όχι τη σκοπιμότητα.
3. Η εποπτική αρχή δεν μπορεί να μεταβάλλει τις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν μπορεί να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁶⁰

Ήδη, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. περιορίζεται δραστικά, επιτρέποντας πλέον μόνο έλεγχο νομιμότητας ενώ οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή στα όργανα της αυτοδιοίκησης επιβάλλεται κατόπιν σύμφωνης γνώμης συμβουλίου, που αποτελείται κυρίως από δικαστές. Η πρόβλεψη λειτουργίας δικαστικού συμβουλίου για την προστασία των αιρετών ως προς την επιβολή πειθαρχικών ποινών καθώς και ο καθορισμός ορίων στην άσκηση της διοικητικής εποπτείας, ώστε να περιορίζεται τυχόν αυθαιρεσία της κρατικής Διοίκησης, καθιστούν τη διοικητική εποπτεία ήπιας μορφής.⁶¹

Η διοικητική εποπτεία συνίσταται σε διαρκή έλεγχο, τόσο των οργάνων (πειθαρχικός έλεγχος) όσο και των πράξεών τους, από ένα ορισμένο από το νόμο όργανο της κρατικής διοίκησης ή άλλο αυτοδιοικούμενο οργανισμό, σε άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, τα οποία βρίσκονται σε σχέση ανώτερου προς κατώτερο.⁶² Ο διοικητικός έλεγχος των προσώπων συνίσταται στην άσκηση περιορισμένης πειθαρχικής εξουσίας, που έχει σκοπό να εξασφαλίσει ότι τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης εκπληρώνουν νόμιμα τα καθήκοντά τους και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να προσβάλλει την προσωπική ανεξαρτησία τους.⁶³ Η πειθαρχική εξουσία στο πρόσωπο των οργάνων των τοπικών οργανισμών από το

⁵⁹ Μακρυνδημήτρης - Πραβίτα, *όπ.π.* (υποσημ.6), σ.403.

⁶⁰ Ακριβοπούλου Χ.Μ. - Ανθόπουλος Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www.kallipos.gr, 2015, σ.61-62, Μπέσιλα-Βήκα, *όπ.π.* (υποσημ. 46), σ.403.

⁶¹ Κοντόγιωργα, *όπ.π.* (υποσημ.2), σ.158,210.

⁶² Μπέσιλα-Βήκα, *όπ.π.* (υποσημ. 46), σ.400.

⁶³ Στο ίδιο, σ.406.

Κράτος έχει αναγνωριστεί ρητά από το Σύνταγμα 1975/1986/2001 με το άρθρο 102 (εδ.3 παρ. 4), με ορισμένες βέβαια ουσιαστικές και τυπικές εγγυήσεις. Εξάλλου δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη που να εξομοιώνει τα αιρετά όργανα με τους βουλευτές, δεδομένου ότι αυτά δεν ασκούν νομοθετικό αλλά διοικητικό έργο, και η κατ' αναλογία εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης θα ήταν ασυμβίβαστη με την άσκηση διοικητικού ελέγχου που είναι συνυφασμένη με την παραδοσιακή έννοια της Τ.Α. Επειδή όμως η εξουσία αυτή δεν πρέπει, σε καμία περίπτωση, να προσβάλλει την προσωπική ανεξαρτησία των τοπικών οργανισμών, είναι περιορισμένη, χαλαρή και ηπιότερη από εκείνη που ασκείται στα διοικητικά όργανα του Κράτους και αποβλέπει μόνο στην εξασφάλιση της νόμιμης λειτουργίας των τοπικών οργανισμών.⁶⁴

Η άσκηση εποπτείας δεν ταυτίζεται με την άσκηση ιεραρχικού ελέγχου, αφού διαφέρουν θεμελιωδώς σε δύο σημεία. Το πρώτο είναι τυπικό, επειδή εδράζεται στο γεγονός ότι η διοικητική εποπτεία ασκείται από όργανα ενός ανώτερου Ν.Π.Δ.Δ., που είναι το Κράτος, σε όργανα ενός κατώτερου Ν.Π.Δ.Δ., εκτός του νομικού προσώπου του Κράτους, ενώ η ιεραρχική εξουσία ασκείται από ανώτερα σε κατώτερα όργανα του ίδιου όμως νομικού προσώπου. Το δεύτερο σημείο είναι ουσιαστικό και συνίσταται στην έκταση του ασκούμενου ελέγχου, ο οποίος στη μεν διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει μόνο έλεγχο νομιμότητας, στον δε ιεραρχικό έλεγχο, εκτός από έλεγχο νομιμότητας, περιλαμβάνει και έλεγχο σκοπιμότητας.⁶⁵ Επίσης, για να ασκηθεί εποπτεία επιβάλλεται η ύπαρξη επιτρεπτικού κανόνα δικαίου ενώ ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται ως συνέπεια της υπαλληλικής συγκρότησης της διοίκησης, χωρίς να είναι απαραίτητη ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Μεταξύ εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου εντοπίζεται διαφορά και στη δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να ασκούν αίτηση ακυρώσεως κατά των πράξεων των εποπτικών οργάνων ενώπιον των δικαστηρίων, ενώ η Αρχή της κρατικής διοίκησης δε νομιμοποιείται στην άσκηση τέτοιου δικαιώματος, λόγω έλλειψης ίδιου συμφέροντος.⁶⁶

Γ.1. Ιστορική εξέλιξη εποπτείας μέσω της νομοθεσίας

Γ.1.1. Β.Δ.27ης/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων»

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, ως επάλληλες διοικητικές περιφέρειες του Κράτους, δημιουργούνται με το Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των

⁶⁴ Κοκκίδου, όπ.π. (υποσημ.54), σ.119,120.

⁶⁵ Στο ίδιο, σ.102.

⁶⁶ Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.426.

Δήμων», που ίσχυσε με ελάχιστες μεταβολές μέχρι το 1912. Οι Δήμοι διοικούνται από το Δήμαρχο, τους Δημαρχικούς Παρέδρους και το Δημοτικό Συμβούλιο, που είναι το μόνο που εκλέγεται άμεσα από τους δημότες. Η εκλογή των Δημάρχων και των Παρέδρων είναι εξαρτημένη από την κρατική αρχή, αφού εκλέγονται έμμεσα από το «δημαϊεσσιακό συμβούλιο» και διορίζονται από το βασιλιά ή το Νομάρχη.

Ο Νομάρχης ασκεί την κρατική εποπτεία στις πράξεις των δημοτικών συμβουλίων, η οποία δεν περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας αλλά επεκτείνεται και σε έλεγχο ουσίας ενώ σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να ασκήσει και προληπτικό έλεγχο. Το δημοτικό συμβούλιο, σε περίπτωση ακυρωτικών ή μη εγκριτικών αποφάσεων, δύναται να προσφύγει στον Υπουργό Εσωτερικών.⁶⁷

Γ.1.2. Ν.ΔΝΖ'/1912

Ουσιώδης αναθεώρηση του προηγούμενου καθεστώτος πραγματοποιείται με τη νομοθετική ρύθμιση του ν.ΔΝΖ' «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» το 1912, που ξεκίνησε όμως να ισχύει το 1914. Σημαντική καινοτομία της νέας αυτής ρύθμισης αποτελεί η οργανωτική και λειτουργική διάκριση των πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών σε αστικούς και αγροτικούς, που μεταφράζεται σε δήμους και πολυάριθμες κοινότητες. Τα όργανα των τοπικών αρχών, συμπεριλαμβανομένου και του Δημάρχου, εκλέγονται πλέον άμεσα, με εξαίρεση τους Προέδρους των τοπικών κοινοτήτων, που δε ανήκουν στις τοπικές αρχές και εκλέγονται μεταξύ του κοινοτικού συμβουλίου.⁶⁸ Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας από το Νομάρχη καταργείται, καθιστώντας τις πράξεις των συμβουλίων εκτελεστές, με εξαίρεση συγκεκριμένες αποφάσεις που ορίζονται ρητά στο νόμο και υπόκεινται σε έγκριση του Νομάρχη για να καταστούν εκτελεστές. Εκτός από το Νομάρχη, ακυρότητα της απόφασης μπορεί να προκαλέσει οποιοσδήποτε εκλογέας ή όποιος έχει έννομο συμφέρον. Στο νόμο αυτό δεν προβλέπονται γενικές πειθαρχικές διατάξεις, οι οποίες περιλαμβάνονται σε διάσπαρτες νομοθετικές ρυθμίσεις, ούτε προβλέπεται γενική πειθαρχική δικαιοδοσία των Νομαρχών επί των δημοτικών και κοινοτικών αρχών.⁶⁹

Γ.1.3. Σύνταγμα 1925/1927/1952

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίζεται συνταγματικά για πρώτη φορά το 1925, με το άρθρο 104 που συμπεριλήφθηκε, με ορισμένες τροποποιήσεις,

⁶⁷ Μπέσιλα-Βήκα, ό.π. (υποσημ. 46), σ.201-203, Τριανταφυλλοπούλου Α.Β. - Κωστής Γ.Σ., *Η Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα*, Διοίκηση και Κοινωνία 12, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015., σ.85επ.

⁶⁸ Μπέσιλα-Βήκα, ό.π. (υποσημ. 46), σ.207-208, 211.

⁶⁹ Στο ίδιο, σ.210-211, Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, ό.π. (υποσημ. 57), σ.100επ.

και στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Με τις διατάξεις αυτές οριοθετείται και η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το Κράτος, το οποίο ασκεί ανώτατη εποπτεία, που συνίσταται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας χωρίς να εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας επιτρέπεται μόνο κατόπιν ρητής νομοθετικής πρόβλεψης.⁷⁰

Αυτό όμως που καθιερώνει ρητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το Σύνταγμα του 1952, παρότι δεν κατοχυρώνεται ο δεύτερος βαθμός της, ο οποίος προβλεπόταν στο Σύνταγμα του 1925. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η αποκέντρωση αναγνωρίζονται ως θεμελιώδη στοιχεία της κρατικής οργάνωσης, αφού σύμφωνα με το άρθρο 99 η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται στη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Στη βάση του εν λόγω άρθρου εκδίδεται το ν.δ.2888 του 1954 «Περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικος».⁷¹

Γ.1.4. Ν.2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»

Με το ν.2888/1954, εκτός από το άρθρο 20 όπου αναφέρεται ρητά ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων, γίνεται προσπάθεια απαρίθμησης αυτών στο επόμενο άρθρο (21), με σκοπό την αποφυγή της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες και την τοπική αυτοδιοίκηση.⁷²

Υπό το Σύνταγμα του 1952, ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προβλέπει ότι οι πράξεις των συλλογικών οργάνων καθίστανται εκτελεστές δέκα ημέρες μετά την περιέλευσή τους στο Νομάρχη, εκτός ορισμένων που καθίστανται άμεσα εκτελεστές, όπως αυτές που δεν επιβαρύνουν οικονομικά το Δήμο. Ο Νομάρχης μπορεί να απαγγείλει ακυρότητα πλημμελών αποφάσεων εντός δεκαήμερης προθεσμίας ενώ και κάθε εκλογέας ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει ενώπιόν του. Κατά των αποφάσεων του Νομάρχη αλλά και των πράξεων του Δημοτικού Συμβουλίου, που δεν προσβλήθηκαν ενώπιόν του ή δεν ακυρώθηκαν από αυτόν, επιτρέπεται αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο Επικρατείας. Ο έλεγχος σκοπιμότητας διατηρείται εν μέρει, αφού κάποιες κατηγορίες αποφάσεων εξακολουθούν να υπόκεινται στην έγκριση του Νομάρχη.⁷³

⁷⁰ Μπέσιλα-Βήκα, όπ.π. (υποσημ. 46), σ. 216-217.

⁷¹ Στο ίδιο, σ.220, 222.

⁷² Στο ίδιο, σ.220, 221.

⁷³ Αρ. 126-127 ν.2888/1954, Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, όπ.π. (υποσημ. 57), σ.105.

Ο Νομάρχης ασκεί και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, που του δίνει τη δυνατότητα επιβολής της ποινής της αργίας μέχρι τρεις μήνες με αιτιολογημένη απόφασή του. Οι αιρετοί εκπίπτουν του αξιώματός τους, σε περίπτωση καταδίκης για κακούργημα ή πλημμέλημα, ενώ προβλέπεται και η αστική ευθύνη τους για πρόκληση θετικής ζημίας από δόλο ή βαριά αμέλεια. Επίσης, για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή συμφέροντος, τα αιρετά πρόσωπα μπορεί να απολυθούν από το αξίωμά τους με βασιλικό διάταγμα που προκαλείται από τον Υπουργό, κατόπιν απόφασης του υπουργικού συμβουλίου, αιτιολογημένης έκθεσης του Νομάρχη και γνώμης αρμόδιου συμβουλίου.⁷⁴

Γ.1.5. Σύνταγμα 1975

Η ενσωμάτωση των Ο.Τ.Α. στη δημοκρατική πολιτεία, με την κρατούσα στην επιστήμη έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή την ύπαρξη των Ο.Τ.Α. ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που χαρακτηρίζονται από αυτοτέλεια αλλά βρίσκονται υπό την κρατική εποπτεία και διαχειρίζονται τοπικές υποθέσεις ενώ τα όργανά τους εκλέγονται άμεσα από το λαό, κατοχυρώνεται με το Σύνταγμα του 1975. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρώνεται σε βαθμίδες, αναγνωρίζοντας τους Δήμους και τις Κοινότητες ως πρώτη βαθμίδα, και εξουσιοδοτώντας τον κοινό νομοθέτη για τη θέσπιση των υπολοίπων.⁷⁵

Ακολουθώντας τα προηγούμενα Συντάγματα, εκείνο του 1975 εκτός από την κατοχύρωση της αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην παρ.5 του άρθρου 102 οριοθετεί παράλληλα και το εύρος της εποπτείας του Κράτους, ώστε να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση της. Στο Σύνταγμα αυτό επιπλέον, προβλέπεται ότι η επιβολή της ποινής της αργίας και της απόλυσης από το αξίωμα του αιρετού απαγγέλλεται μόνο κατόπιν σύμφωνης γνώμης συμβουλίου, που αποτελείται στην πλειονότητά του από τακτικούς δικαστές.⁷⁶

Γ.1.6. Ν.1065/1980 «Περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικος»

Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας, ν.1065/1980, δίνει στους Δήμους τη γενική αρμοδιότητα όλων των τοπικών υποθέσεων (άρ.22) και καθορίζει τις αποκλειστικές και τις συντρέχουσες αρμοδιότητές τους στα άρθρα 23 και 24, αντίστοιχα. Με το νόμο αυτό κατοχυρώνεται η εκτελεστικότητα όλων των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, με εξαίρεση τις αποφάσεις που αφορούν τη

⁷⁴ Αρ. 129-133 ν.2288/1954.

⁷⁵ Μπέσιλα-Βήκα, όπ.π. (υποσημ. 46), σ.226.

⁷⁶ Σύνταγμα άρ.102.

δωρεάν παραχώρηση δημοτικών ακινήτων. Ο Νομάρχης εξακολουθεί να ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος είναι κατασταλτικός, ακυρωτικός και αποβλέπει στη διαπίστωση της νομιμότητας αφενός της διαδικασίας που ακολουθήθηκε για την έκδοση της απόφασης και αφετέρου του περιεχομένου της, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών. Ουσιαστικός έλεγχος (έγκριση πράξεων) ασκείται από το Νομόρχη μόνο όταν ορίζεται ρητά από το νόμο και εντός προθεσμίας τριάντα ημερών. Ωστόσο, τονίζεται ότι η άσκησή του πρέπει να γίνεται με τρόπο που διασφαλίζει τη συνεργασία Κράτους και Δήμων και δεν παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Παράλληλα, υπάρχει πρόβλεψη για κατάργηση διατάξεων, που προβλέπουν έγκριση πράξης, με Προεδρικό Διάταγμα.⁷⁷

Η πειθαρχική δικαιοδοσία ανήκει επίσης στον Νομόρχη, ο οποίος μπορεί να επιβάλλει την ποινή του προστίμου και της αργίας μέχρι τρεις μήνες ενώ για τις πειθαρχικές ποινές της αργίας άνω των τριών μηνών και της έκπτωσης (εκτός αυτής που επέρχεται αυτοδίκαια, ως διοικητικό μέτρο) απαιτείται σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται στην πλειοψηφία του από δικαστές, κατ' εκτέλεση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 102. Η απόλυση των αιρετών προσώπων για λόγους δημοσίου συμφέροντος παραμένει στην αρμοδιότητα του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, με διαδικασία παρόμοια με αυτή του άρθρου 132 του ν.2888/1954, ενώ εξακολουθεί να ισχύει και η αστική τους ευθύνη.

Γ.1.7. Π.Δ.76/1985 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» & Π.Δ.323/1989 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας»

Οι νεότεροι αυτοί δημοτικοί και κοινοτικοί κώδικες είναι στην ουσία κωδικοποιητικά διατάγματα τα οποία διατήρησαν σε ισχύ το προηγούμενο εποπτικό σύστημα, προβλέποντας εντούτοις εκτελεστότητα των πράξεων αμέσως μετά την έκδοσή τους (άρ.151 π.δ.76/1985).

Γ.1.8. Ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»

Με το ν.1850/1989 κυρώθηκε στη Χώρα μας ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος σύμφωνα με το άρθρο 28, παρ.1 του Συντάγματος έχει υπερνομοθετική ισχύ. Στο άρθρο 8 του νόμου αυτού, όπου ορίζεται το εύρος του ελέγχου

⁷⁷ Αρ.113-118 ν.1065/1980, Με το π.δ.22/1982 ο "ουσιαστικός έλεγχος" του Νομόρχη καταργείται για σειρά πράξεων των συλλογικών οργάνων εκτός κάποιων αποφάσεων σημαντικού περιεχομένου που εξακολουθούν να υπόκεινται σε αυτόν.

που ασκείται στους Ο.Τ.Α., αναφέρεται ότι «Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών» και ακολούθως επισημαίνεται ότι «Ο διοικητικός έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει».⁷⁸

Γ.1.9. Ν.2218/1994, Ν.2240/1994 & Π.Δ.30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»

Η θεμελίωση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιείται με την ψήφιση του ν.2218/1994, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε αργότερα από το ν.2240/1994, ενεργοποιώντας, επιτέλους, τις παρ. 1 και 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος 1975/86. Από το συνδυασμό των νομοθετικών αυτών διατάξεων προκύπτουν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τα αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Ν.Π.Δ.Δ., που έχουν σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Οι Ν.Α. ξεκινούν τελικά τη λειτουργία τους το 1995, ωστόσο, άμεσα ανακύπτουν ορισμένα ζητήματα, τα οποία αντιμετωπίζονται με την ψήφιση πληθώρας νομοθετημάτων, όπως οι ν.2307 και 2344/1995 και τα π.δ.217, 428/1994, 60-62/1995. Το 1996 όλες οι διάσπαρτες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο νόμου, το π.δ.30.⁷⁹

Οι Ν.Α. δε θίγουν τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. πρώτης βαθμίδας. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.2218/1994, η αρμοδιότητά τους είναι η διοίκηση τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ενώ, επιπλέον, τους παραχωρούνται σχεδόν όλες οι αρμοδιότητες των Νομαρχιών.⁸⁰ Οι Ν.Α. δεν έχουν ιεραρχική σχέση με τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού και βέβαια δεν ασκούν εποπτεία σε αυτούς. Η άσκηση εποπτείας και όσες νομαρχιακές αρμοδιότητες δεν περιήλθαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μεταβιβάζονται στον Περιφερειακό Διευθυντή, που εκπροσωπεί το Κράτος σε επίπεδο νομού. Ωστόσο, η κρατική εποπτεία αφορά μόνο τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού, αφού στην παράγραφο 9 του άρθρου 4 του ν.2240/1994 προβλέπεται ρητά ότι ο

⁷⁸ ν.1850/1989: Η παρ.2 του άρθρου 8 του εν λόγω νόμου αναφέρεται και σε έλεγχο σκοπιμότητας που όμως έχει καταστεί άνευ αντικειμένου μετά τη ρύθμιση της παρ. 1 του άρθρου 47 του ν.2218/1994 αλλά και τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

⁷⁹ Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.333.

⁸⁰ Εξαιρέθηκαν αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας, εποπτείας Ο.Τ.Α., Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, και ορισμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας.

Περιφερειακός Διευθυντής δεν ασκεί εποπτεία ή έλεγχο στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, των οποίων οι πράξεις είναι εκτελεστές, αφότου εκδοθούν. Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στη διάταξη της παρ.1 του άρ.27 του ν.2218/1994 με την οποία καταργείται ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων της Τ.Α.⁸¹

Το διαφορετικό νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε για τις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως συνέπεια και τη διαφοροποίηση στον τρόπο άσκησης της κρατικής εποπτείας στις Ν.Α. και τους Δήμους. Σύμφωνα με τον Τάχο, η εποπτεία στις δύο βαθμίδες Ο.Τ.Α. δεν μπορεί να ταυτιστεί πλήρως γιατί οι Ν.Α., πέραν των αρμοδιοτήτων τους επί των τοπικών υποθέσεων, έχουν επιφορτιστεί και με αρμοδιότητες που αποτελούν αρμοδιότητα του Κράτους, με αποτέλεσμα η κυβερνητική πολιτική να πραγματοποιείται από όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι του Κράτους.⁸²

Στον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Κ.Ν.Α.) που κυρώθηκε με το π.δ.30/1996, το οποίο κωδικοποίησε σε ενιαίο κείμενο τις ισχύουσες διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, παρατηρείται μία πιο συγκεντρωτική λογική στην κρατική εποπτεία.⁸³ Το θέμα της εποπτείας ρυθμίζεται με το άρ.18 του ν.2218/1994, όπως αυτό έχει τροποποιηθεί μέχρι το 1996 που κωδικοποιήθηκε με το π.δ.30, δημιουργώντας δύο στάδια ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων και όχι έλεγχο δύο διαφορετικών επιπέδων. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η αποστολή στον Γ.Γ.Π.⁸⁴ όλων ανεξαιρέτως των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Ν.Α., για έλεγχο νομιμότητας, παρότι είναι εκτελεστές. Ωστόσο, ο Γ.Γ.Π. δεν μπορεί να ακυρώσει όσες δεν βρίσκει νόμιμες αλλά οφείλει να τις παραπέμψει αιτιολογημένα, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών, σε τριμελή Επιτροπή. Η Επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Γ.Γ.Π. και παρότι θεσπίζεται από το νόμο ως ανεξάρτητη δημόσια αρχή, ταυτόχρονα υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών. Σύμφωνα με την αρχική νομοθετική πρόβλεψη, δηλαδή το άρ.18 του ν.2218/1994, όπως κωδικοποιείται στο άρ.68⁸⁵ του π.δ.30/1996, η Επιτροπή αποτελείται από έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, ένα δημόσιο υπάλληλο Π.Ε. και ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.). Εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων που παραπέμπει ο Γ.Γ.Π., η Επιτροπή εκδικάζει και τις προσφυγές κατά

⁸¹ Άρ.27 ν. 2218/1994, Άρ.4 ν.2240/1994.

⁸² Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.341.

⁸³ Πίνακας 1 στο Παράρτημα 1.

⁸⁴ Οι Περιφέρειες είχαν συγκροτηθεί το 1986 με το ν.1622 ως κρατικά όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης.

⁸⁵ Η Επιτροπή μέχρι σήμερα έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές (βλ. παρακάτω Κεφ. Επιτροπές).

των πράξεων των συλλογικών οργάνων για παράβαση νόμου, που υποβάλλονται από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Κατά των αποφάσεων του Γ.Γ.Π. και των αποφάσεων της Επιτροπής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού. Οι πράξεις των μονομελών οργάνων εξετάζονται από τον Γ.Γ.Π. μόνο κατόπιν προσφυγής για παράβαση νόμου.⁸⁶

Αρμόδιος για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων της Ν.Α. είναι ο Γ.Γ.Π., ο οποίος μπορεί να επιβάλλει τις διοικητικές κυρώσεις της αργίας, με αιτιολογημένη απόφασή του κατόπιν σύμφωνης γνώμης αρμόδιου συμβουλίου, και της έκπτωσης με διαπιστωτική του πράξη.⁸⁷ Οι αιρετοί έχουν το δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά των αποφάσεων του Γ.Γ.Π. ενώπιον του Υπουργού και κατά των αποφάσεων του Υπουργού ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσία. Για σοβαρούς λόγους εθνικού ή δημόσιου συμφέροντος οι αιρετοί της Ν.Α. επιτρέπεται να απολυθούν με την έκδοση π.δ., κατόπιν πρότασης του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από εμπειριστατωμένη έκθεση του Γ.Γ.Π. και σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, ενώ τριμελής Επιτροπή (άρ.19 ν.2218/1994) είναι αρμόδια για τον καταλογισμό κάθε θετικής ζημίας που προξένησαν από δόλο ή βαριά αμέλεια (αστική ευθύνη).⁸⁸

Γ.1.10. Π.Δ.410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν»

Ένα αυτοτελές πλέγμα διατάξεων εποπτείας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. διαμορφώνεται στο νέο δημοτικό και κοινοτικό κώδικα, το προεδρικό διάταγμα με το οποίο κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο νόμου οι ισχύουσες σχετικές διατάξεις. Ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργείται ρητά και όλες οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων είναι εκτελεστές, αφότου εκδίδονται, και αποστέλλονται υποχρεωτικά για προληπτικό έλεγχο νομιμότητας στον Περιφερειακό Διευθυντή. Όσες αποφάσεις θεωρούνται αιτιολογημένα μη νόμιμες ο Περιφερειακός Διευθυντής μπορεί, σύμφωνα με το άρ.177, να τις παραπέμψει, εντός πέντε ημερών, σε τριμελή

⁸⁶ Κωδικοποίηση άρθρων 18 παρ. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 και 14 ν.2218/1994 και 13 παρ. 15α' ν.2307/1995.

⁸⁷ Πίνακες 4 και 5 στο Παράρτημα 1.

⁸⁸ Μακρυδημήτρης Α. - Πραβίτα Μ.-Η., «Η αποκλίνουσα οργάνωση της εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως αντιπαράδειγμα καλής νομοθέτησης», σε Τιμητικό Τόμο Λ. Θεοχαρόπουλου, Τ. 3, Α.Π.Θ. 2009, σ.477-478, Τάχος, όπ.π. (υποσημ.4), σ.343.

Επιτροπή που απαρτίζεται από έναν Πρωτοδίκη, ως Πρόεδρο, ένα δημόσιο υπάλληλο, κατηγορίας Π.Ε., κι έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) του Νομού. Δεν ισχύει όμως το ίδιο και για τις αποφάσεις των μονομελών οργάνων των Δήμων για τις οποίες χωρεί μόνο προσφυγή ενώπιον της Επιτροπής. Στην Επιτροπή μπορεί επίσης να προσφύγει κάθε δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Κατά των αποφάσεων της Επιτροπής αλλά και των αποφάσεων του Περιφερειακού Διευθυντή ασκείται προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού.⁸⁹

Ο Περιφερειακός Διευθυντής είναι αρμόδιος και για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας ή της έκπτωσης στα αιρετά όργανα των Δήμων, κατόπιν γνωμοδότησης πενταμελούς συμβουλίου, ενώ τριμελής Επιτροπή, που συγκροτεί με απόφασή του ο Περιφερειακός Διευθυντής, είναι αρμόδια για τον καταλογισμό αστικής ευθύνης, σε περίπτωση πρόκλησης θετικής ζημίας εξαιτίας δόλου ή βαριάς αμέλειας.⁹⁰

Γ.1.11. Σύνταγμα 2001

Η Συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εκτός από τη διοικητική αυτοτέλεια, πρόσθεσε και την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. ενώ εξειδικεύτηκε η κρατική εποπτεία που συνίσταται, πλέον, σε αποκλειστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και πάντοτε χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους.

Γ.1.12. Ν.3463/2006 «Κύρωση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα»

Η ανάγκη της Τ.Α. να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις προϋπέθετε την ενίσχυση των Ο.Τ.Α., μέσω της δημιουργίας ενός ευέλικτου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας αλλά και της διασφάλισης των πόρων που θα επέτρεπαν την εκπλήρωση των στόχων της. Το τότε υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα στον αναπτυξιακό ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών. Έτσι, έντεκα χρόνια μετά την ψήφιση του π.δ.410/1995 έρχεται η πιο σημαντική νομοθετική μεταρρύθμιση, πριν από το πρόγραμμα Καλλικράτης, με την ψήφιση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ν.3463/2006) που εκσυγχρόνισε τον προηγούμενο ώστε να εναρμονιστεί στις νέες απαιτήσεις και επιταγές. Ο νέος Κώδικας συγκέντρωσε σε ενιαίο κείμενο και

⁸⁹ Κεφ. Η' π.δ.410/1995.

⁹⁰ Στο ίδιο.

κωδικοποίησε όλες τις διάσπαρτες και αποσπασματικές νομοθετικές διατάξεις που αφορούσαν τους Δήμους, ώστε να μη δυσχεραίνεται το έργο τους.⁹¹

Ο νέος αυτός κώδικας επιφέρει σημαντική αλλαγή στο καθεστώς εποπτείας, το πλαίσιο της οποίας διαμορφώνεται κατά συστηματικό τρόπο σε ξεχωριστό κεφάλαιό του. Το νέο εποπτικό σύστημα στηρίχτηκε στο πλαίσιο του προηγούμενου με επικέντρωση σε αλλαγές που σκόπευαν σε περιορισμό του ελέγχου νομιμότητας στον απολύτως απαραίτητο, προκειμένου να πραγματοποιηθεί και η συνταγματική επιταγή για τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.⁹² Κατά συνταγματική συστοιχία η κρατική εποπτεία επικεντρώνεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος διακρίνεται σε: α) υποχρεωτικό έλεγχο ορισμένων πράξεων - οιονεί προληπτικό έλεγχο, β) αυτεπάγγελτο έλεγχο, και γ) έλεγχο κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής. Έτσι, ο έλεγχος νομιμότητας, εκτός από κατασταλτικός, περιορίζεται, για πρώτη φορά, σε έλεγχο επί ορισμένων, μόνο, κρίσιμων αποφάσεων που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής επειδή είτε λαμβάνουν επαχθές μέτρο για τους πολίτες (π.χ. κήρυξη απαλλοτρίωσης), είτε έχουν οικονομικό περιεχόμενο, είτε αφορούν συμβάσεις ή άλλα θέματα ευρύτερου ενδιαφέροντος για όλους τους κατοίκους της περιοχής, όπως είναι οι κανονιστικές αποφάσεις. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητα των ανωτέρω πράξεων και εκδίδει σχετική πράξη εάν αυτές είναι σύννομες ή προβαίνει στην ακύρωσή τους εάν είναι παράνομες. Παράλληλα, στον Γ.Γ.Π. δίνεται η δυνατότητα αυτεπάγγελτου ελέγχου επί αποφάσεων τόσο των συλλογικών όσο και των μονομελών οργάνων, που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας, εντός προθεσμίας ενός μήνα από τη δημοσίευση ή την έκδοσή τους.⁹³ Ο Γ.Γ.Π. είναι αποκλειστικά αρμόδιος να απαγγείλει ακυρότητα, αφού αποτελεί δικαίωμα της αρμόδιας κρατικής αρχής, όποτε αυτή διαπιστώσει την ύπαρξη απόφασης αυτοδιοικούμενου οργανισμού που αντίκειται σε νόμο, να εναντιωθεί και να την ακυρώσει ώστε να ανατραπούν τα έννομα αποτελέσματα που επήλθαν από την έκδοσή της, εφόσον οι αποφάσεις είναι εκτελεστές αφότου εκδίδονται. Ο σκοπός της ακύρωσης των παράνομων πράξεων

⁹¹ Αιτιολογική έκθεση ν.3463/06, σ.1-2, στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?37-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=427678&partId=1076234 [Πρόσβαση 29-02-2020], Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, ό.π. (υποσημ. 57), σ.153επ.

⁹² Πίνακας 2 στο Παράρτημα 1.

⁹³ Κοκκίδου, ό.π. (υποσημ.54), σ.105.

αποβλέπει αφενός στην εξαφάνιση της παρανομίας και την αποκατάσταση της νομιμότητας και αφετέρου στη θεραπεία των συνεπειών της παρανομίας.⁹⁴

Επιπλέον, μετά τη διαπίστωση ότι το ισχύον σύστημα χωλαίνει στην προστασία των πολιτών απέναντι σε τυχόν παράνομες πράξεις και δεν είναι ικανό να προστατεύει αποτελεσματικά τα συμφέροντά τους, η Επιτροπή του άρθρου 18 του ν.2218/1994 καταργείται και επαναφέρεται, σε πρώτο επίπεδο κρίσης, το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής κατά εκτελεστών πράξεων αλλά και, για πρώτη φορά, κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας τόσο κατά των συλλογικών όσο και κατά των μονομελών οργάνων των Δήμων ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Νομιμοποιούμενος να προσφύγει, μόνο όμως για λόγους νομιμότητας, είναι οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός προθεσμίας που είναι ανατρεπτική. Δικαιολογητικός λόγος που μπορεί να διακόψει την προθεσμία είναι η αναζήτηση στοιχείων που προβλέπονται κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, και θεωρούνται κρίσιμα για τη διάγνωση της νομιμότητας.⁹⁵

Επίσης, το δεύτερο στάδιο κρίσης, κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, που είχε καταργηθεί με το άρθρο 7 του ν.2839/2000 αναγκάζοντας τους διοικούμενους να προσφεύγουν στα δικαστήρια, επαναφέρεται με διαφορετική μορφή. Στην έδρα κάθε Περιφέρειας συστήνεται Ειδική Επιτροπή (άρθρο 152), η οποία απαρτίζεται από έναν Εφέτη, ως Πρόεδρο, ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. και έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων. Με σκοπό την αμερόληπτη κρίση, στην Επιτροπή δε συμμετέχει εκπρόσωπος της κρατικής διοίκησης. Η τριμελής Επιτροπή αποφαινεται μόνο κατόπιν άσκησης προσφυγής από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα ημερών από την υποβολή της προσφυγής, και οι αποφάσεις της προσβάλλονται μόνο στα δικαστήρια (άρθρο 151).

Για πρώτη φορά, επίσης, θεσμοθετείται η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση στις ακυρωτικές αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής, προφανώς όχι για να ρυθμιστεί το αυτονόητο, αφού σε διαφορετική περίπτωση ο έλεγχος νομιμότητας θα καθίστατο αλυσιτελής. Η ρύθμιση έρχεται με σκοπό να καθιδρύσει αυτοτελή πειθαρχική ποινή, αφού σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους

⁹⁴ Κοκκίδου, όπ.π. (υποσημ.54), σ.113.

⁹⁵ Αιτιολογική έκθεση ν.3463/2006, όπ.π. (υποσημ. 91), σ.8-9, Κοκκίδου, όπ.π. (υποσημ.54), σ.113-114, 116.

διαπράττουν σοβαρή παράβαση καθήκοντος, που ελέγχεται πειθαρχικά, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 142 και 143 του Κώδικα. Τα θέματα πειθαρχικού ελέγχου επί των προσώπων ρυθμίζονται στα άρθρα 141-147 του νέου Κώδικα.⁹⁶ Καινοτόμα ρύθμιση, με την οποία επιχειρείται ο περιορισμός της πειθαρχικής δικαιοδοσίας της κρατικής εξουσίας, αποτελεί η κατάργηση της ποινής της έκπτωσης και η διατήρηση της ποινής της αργίας, ως μοναδικής πειθαρχικής ποινής, με ανώτατο όριο τους έξι μήνες. Αρμόδιος για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών είναι ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, κατόπιν σύμφωνης γνώμης αρμόδιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Κατά των αποφάσεων του Γ.Γ.Π., οι αιρετοί που τιμωρούνται έχουν δικαίωμα προσφυγής στον Υπουργό Εσωτερικών (Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) και κατά των αποφάσεων του Υπουργού στο ΣτΕ, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσία. Στο άρ.145 καθιερώνεται για πρώτη φορά η υπαγωγή των αιρετών στην ιδιάζουσα δωσιδικία ενώ στα άρθρα 146 και 147 προβλέπεται η αυτοδίκαιη έκπτωση εξαιτίας δικαστικής καταδίκης τους αλλά και η παύση τους για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.⁹⁷

⁹⁶ Πίνακες 4 και 5 στο Παράρτημα 1.

⁹⁷ Αιτιολογική έκθεση ν.3463/2006, όπ.π. (υποσημ. 91), σ.7-10, Κοκκίδου, όπ.π. (υποσημ.54), σ.119.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

Καλλικράτης

Δ.1. Η εποπτεία μέσα από το ν.3852/2010 - Η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης»

Το πρόγραμμα Καλλικράτης διαμορφώνει την, προβλεπόμενη από το Σύνταγμα, άσκηση εποπτείας σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο με ενιαία και ομοιόμορφη αντιμετώπιση ελέγχου και για τις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, με σκοπό την εγγύτητα στη λήψη των αποφάσεων, τη χρηστή διακυβέρνηση, την εποπτεία και τον έλεγχο, την κοινωνική και οικονομική συνοχή, την ενίσχυση του ρόλου αλλά και των δικαιωμάτων του πολίτη, το σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Από τις βασικές αρχές του νέου αυτού νόμου είναι ο περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης και η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων τους στη βάση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή διαπνέει τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος του νέου σχήματος είναι η συμμετοχή όλων των βαθμίδων στην επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης, του κράτους και της Ε.Ε. μέσα από σχέσεις όχι ιεραρχικού αλλά συνεργατικού και συμπληρωματικού χαρακτήρα.⁹⁸

Δ.2. Λόγοι μεταρρύθμισης

Το σύστημα εποπτείας, το οποίο μέχρι το 2010 διαφοροποιούνταν αναλόγως του εποπτευόμενου φορέα, έπασχε ως προς την αποτελεσματικότητά του, παρουσιάζοντας μεταξύ άλλων ατροφία και πολιτικοποίηση της εποπτείας, αφού έφερε τη σφραγίδα του εκάστοτε ασκούντος την εποπτεία Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, που διοριζόταν από την Κυβέρνηση χωρίς τα εχέγγυα της αξιοκρατικής και αμερόληπτης επιλογής προσώπου, αλλά παρουσίαζε και ελλείψεις σε εξειδικευμένο προσωπικό, χωρίς νομικά και τεχνολογικά εργαλεία. Ο Γ.Γ.Π., ως πρόσωπο εμπιστοσύνης της Κυβέρνησης, δεν μπορούσε να εξασφαλίσει εγγυήσεις αξιόπιστου και αποτελεσματικού ελέγχου προς όλες τις παρατάξεις που συμμετείχαν

⁹⁸ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, σ.3-6, στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?40-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=647498&partId=1042601 [Πρόσβαση 20-02-2020].

στα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. ενώ και τα μέλη των Επιτροπών δευτεροβάθμιας κρίσης δεν ήταν αποκλειστικής απασχόλησης αλλά ασκούσαν έλεγχο παρεμπιπτόντως. Αυτή η διάρθρωση του συστήματος εποπτείας είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σοβαρών δυσλειτουργιών, ελλείψεων και προβλημάτων που οδηγούσαν σε ελλειμματικό έλεγχο.⁹⁹

Σύμφωνα με την έκθεση του ΣτΠ 2009, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων εμφανίζει παθογένειες ενώ και η κακοδιοίκηση που χαρακτηρίζει τη δράση των Ο.Τ.Α. οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην απροθυμία ή την αδυναμία των Περιφερειών να ασκήσουν τα καθήκοντα εποπτείας και ελέγχου. Από τη διερεύνηση συγκεκριμένων περιπτώσεων, ο ΣτΠ έχει διαπιστώσει την άσκηση ελλειμματικής εποπτείας ή ακόμη και τη μη άσκηση αυτής είτε για πολιτικούς λόγους είτε λόγω ανεπάρκειας μέσω και εξειδικευμένων στελεχών.¹⁰⁰

Επιπλέον, ο ΣτΠ θεωρεί ότι οι προβλεπόμενες από το ν.3463/2006 προθεσμίες για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας είναι βραχείες και θα πρέπει να επιμηκυνθούν και όχι να συντμηθούν, όπως έγινε με το ν.3463/2006, αφού παρουσιάζεται αδυναμία τήρησής τους. Παράλληλα, υποστηρίζει ότι η Περιφέρεια δείχνει αδυναμία επιβολής των αποφάσεών της, αφού αρνείται να επιβάλλει τις απαιτούμενες κυρώσεις στους Ο.Τ.Α. που δε συμμορφώνονται με αυτές. Με τον τρόπο αυτό η δράση των Ο.Τ.Α. καθίσταται ανέλεγκτη, γεγονός που υπονομεύει την αξιοπιστία της εποπτείας και αντί για αντιστάθμισμα αυτοτέλειας μετατρέπεται σε πλασματική.¹⁰¹

Κατόπιν αυτών, κρίνεται επιβεβλημένη η ανάγκη εξορθολογισμού του μηχανισμού εποπτείας των Ο.Τ.Α., ο οποίος συγχρόνως θα πρέπει να περιβληθεί με τις κατάλληλες εγγυήσεις, ώστε να μην παραβιάζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσης τους, η οποία όμως οφείλει πάντοτε να κινείται εντός του θεσμικού πλαισίου στη βάση των αρχών της νομιμότητας και της καλής διοίκησης που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου.¹⁰²

Δ.3. Οι αλλαγές

Δ.3.1. Α.Υ.Ε.

Με το ν.3852/2010, το μέχρι τότε ισχύον καθεστώς (Κ.Δ.Κ. και Κ.Ν.Α.), που διαφοροποιούσε τη διαδικασία και τα όργανα του ελέγχου για τους Δήμους και τις

⁹⁹ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, όπ.π. (υποσημ.98), σ.56.

¹⁰⁰ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, 2009, σ.92-93, στο https://www.synigoros.gr/resources/docs/18549_4_synigoros_2009_01.pdf [Πρόσβαση 08-04-2020].

¹⁰¹ Στο ίδιο, σ.94-95.

¹⁰² Στο ίδιο, σ.95, Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.331.

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, μεταβάλλεται. Οι σχετικές προβλέψεις του οργανώνουν ένα σύστημα ελέγχου και εποπτείας που είναι κοινό και για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Για πρώτη φορά ιδρύεται κρατική υπηρεσία, υπό την ισχύ του Συντάγματος, με κυρίαρχο αντικείμενο αρμοδιότητας τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και επιχειρείται η δημιουργία ενός κοινού νομοθετήματος, με το οποίο θα αντιμετωπίζεται ενιαία ο έλεγχος νομιμότητας πράξεων και για τις δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της πρόβλεψης της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, δίχως να περιορίζει τα περιθώρια της αυτόβουλης δράσης τους. Στη νεοσύστατη υπηρεσία ανατίθεται και η αρμοδιότητα του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών και η έκδοση των διαπιστωτικών πράξεων αυτοδίκαιης έκπτωσής τους, όπου υπαγορεύεται από το νόμο. Στην ίδια υπηρεσία ανήκει και η πρόσθετη αρμοδιότητα εκδίκασης αιτήσεων θεραπείας για έργα, μελέτες και υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. προϋπολογισμού μέχρι 5.000.000.¹⁰³

Έτσι, με το άρθρο 215 του νόμου 3852/2010 συστήνεται, στην έδρα καθεμίας από τις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με αρμοδιότητα στους Ο.Τ.Α. που εντάσσονται στη γεωγραφική της περιφέρεια, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (Α.Υ.Ε.) των Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Η υπηρεσία αυτή οργανώνεται με βάση τη λειτουργική αυτοτέλεια και παρουσιάζει χαρακτηριστικά που δεν απαντώνται σε άλλες υπηρεσίες, αφού σύμφωνα με την πρόθεση του νομοθέτη, πρόκειται μεν για αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου αλλά είναι ανεξαρτημένη από δυνατότητες κρατικής παρέμβασης, ενώ διασφαλίζονται και εγγυήσεις ανεξαρτησίας τόσο για τον επικεφαλής όσο και για το προσωπικό της. Με κυρίαρχο γνώμονα τη νομιμότητα, η Α.Υ.Ε. υπηρετεί τη διαφύλαξη αφενός του δημόσιου συμφέροντος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφετέρου του συμφέροντος των διοικουμένων από τυχόν υπερβάσεις των οργάνων της.¹⁰⁴

Ο επικεφαλής της Α.Υ.Ε. είναι ανώτατος, επί θητεία, υπάλληλος, που επιλέγεται με διαφάνεια μέσα από αξιοκρατική διαδικασία, και διαθέτει τα αυξημένα τυπικά προσόντα που θα εγγυώνται εμπειριστατωμένο έλεγχο νομιμότητας. Έτσι, ο Ελεγκτής

¹⁰³ Ζυγούρης Π. - Παπαδόπουλος Γ., *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ερμηνεία, Νομολογία, Νομοθεσία*, Τόμος Β', Α' Έκδοση, Αθήνα 2010, σ.51, Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, ό.π. (υποσημ.6), σ.456.

¹⁰⁴ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, ό.π. (υποσημ.98), σ.56, Ζυγούρης - Παπαδόπουλος, ό.π. (υποσημ.103), σ.4.

Νομιμότητας μπορεί να είναι νομικός που κατέχει διδακτορικό ή μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών ή διαθέτει δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές αντικείμενο και έχει άριστη ή πολύ καλή γνώση μίας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Τη θέση μπορεί να καταλάβει και ανώτατος δημόσιος υπάλληλος, πτυχιούχος νομικής, που έχει διατελέσει προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης ή έστω Διεύθυνσης. Η επιλογή του επικεφαλής της Α.Υ.Ε. γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων,¹⁰⁵ μετά από προκήρυξη της θέσης από τον Υπουργό Εσωτερικών. Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. αξιολογεί τους υποψηφίους συνεκτιμώντας τα προσόντα τους, την εμπειρία τους και το πόρισμα της συνέντευξης, ώστε να διαμορφώσει γνώμη για την ικανότητά τους με σκοπό την επιλογή του καταλληλότερου για τη θέση του Ελεγκτή.¹⁰⁶ Με απόφαση του τότε Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (νυν Υπουργού Εσωτερικών), που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ο επιλεγείς διορίζεται ως Ελεγκτής Νομιμότητας, με πενταετή θητεία, και τοποθετείται σε θέση Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης σε μία από τις επτά Α.Υ.Ε. Ελέγχεται πειθαρχικά από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό (ως πειθαρχικώς Προϊστάμενο) και από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο της Α.Υ.Ε. ενώ την πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους της Α.Υ.Ε. ασκούν ο Ελεγκτής Νομιμότητας και το Υπηρεσιακό της Συμβούλιο, που συστήνεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.¹⁰⁷

4.3.1.a. Διάρθρωση - Προσωπικό

Ο Ελεγκτής επικουρείται στο έργο του από τρεις υπηρεσιακές μονάδες επιπέδου Διεύθυνσης, με τις ανάλογες οργανικές θέσεις: τη Διεύθυνση Γενικών Υποθέσεων, τη Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων και τη Διεύθυνση Τεχνικών Υποθέσεων. Με Προεδρικό Διάταγμα, που εκδίδεται μετά από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και Οικονομικών, ρυθμίζονται τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των Α.Υ.Ε., καθορίζονται οι οργανικές μονάδες και αρμοδιότητές τους, συστήνονται και κατανέμονται οι οργανικές τους θέσεις.¹⁰⁸

Για την εκπλήρωση της αποστολής της νεοσύστατης (τότε) Α.Υ.Ε. προβλέπεται κατάλληλη στελέχωση και τα απαραίτητα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία. Η

¹⁰⁵ Ζυγούρης - Παπαδόπουλος, ό.π. (υποσημ.103), σ.17-18 (Τα μέλη του ΕΙ.Σ.Ε.Π. προέρχονται αποκλειστικά από το ΑΣΕΠ και το Συνήγορο του Πολίτη ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ισότητας κατά την αξιολόγηση των υποψηφίων).

¹⁰⁶ Μπαμπαλιούτας, ό.π. (υποσημ.30), σ.202-203.

¹⁰⁷ Άρ.216 & 221 ν.3852/2010.

¹⁰⁸ Άρ.218 & 222 ν.3852/2010.

σπουδαιότητα του θεσμού διαφαίνεται και από τη βούληση του νομοθέτη να τη στελεχώσει με προσωπικό υψηλής ποιότητας, όπως είναι οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, προβλέπεται η κάλυψη των θέσεων από υπαλλήλους που διαθέτουν στον υψηλότερο δυνατό βαθμό τα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται για τον έλεγχο. Έτσι, απαραίτητα προσόντα για τους υπαλλήλους θεωρούνται το πτυχίο νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών σχολών και διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα καθώς και άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η πρόσληψη μηχανικών και οικονομολόγων, εκτός των νομικών, είναι απαραίτητη για να ελέγχουν τεχνικά και οικονομικά ζητήματα, που συνάπτονται με τον έλεγχο νομιμότητας, ώστε αυτός να ασκείται αποτελεσματικά. Με την αιτιολογία της κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της Α.Υ.Ε., στο προσωπικό της δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα για τις μεταθέσεις και προβλέπεται μόνο αμοιβαία μετάθεση μεταξύ υπαλλήλων Α.Υ.Ε. ενώ και η μετάταξή τους σε άλλη υπηρεσία επιτρέπεται μετά την πάροδο πενταετίας από το διορισμό. Εκτός από το διορισμό, για τη στελέχωση των Α.Υ.Ε. προβλέπεται και η μετάταξη υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των Ο.Τ.Α., με την προϋπόθεση ότι διαθέτουν τα αυξημένα προσόντα που προβλέπονται και για τις προσλήψεις. Στην αιτιολογική έκθεση, ωστόσο, δεν υπάρχει αιτιολογία για την ειδική πρόβλεψη του άρθρου 220, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών δεν μετατίθενται στις Α.Υ.Ε.¹⁰⁹

4.3.1.β. Συμβούλιο Ελεγκτών

Με σκοπό το συντονισμό των δράσεων των Α.Υ.Ε. και τη διασφάλιση της ενότητας του έργου τους, οι Ελεγκτές Νομιμότητας συγκροτούν το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, που συγκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος και προεδρεύει. Με τη σύσταση του συμβουλίου αυτού επιχειρείται η ενότητα της νομοθεσίας σε όλη την Επικράτεια και η έκδοση πλήρως αιτιολογημένων αποφάσεων εγνωσμένης ορθότητας, ώστε να μη δημιουργείται η ανάγκη προσφυγής στα δικαστήρια και να επιτυγχάνεται ισονομία. Το Συμβούλιο Ελεγκτών έχει τη δυνατότητα να απευθύνει ερωτήματα στο Ν.Σ.Κ. για θέματα μείζονος σημασίας.¹¹⁰

¹⁰⁹ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, όπ.π. (υποσημ.98), σ.57, Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.216.

¹¹⁰ Άρ.223 ν.3852/2010, Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.6), σ.332, 333.

4.3.1.γ. Έλεγχος νομιμότητας

Η Α.Υ.Ε. είναι αρμόδια για την άσκηση της εποπτείας των Δήμων και των Περιφερειών καθώς και των Νομικών Προσώπων που έχουν ιδρύσει, η οποία συνίσταται αφενός σε έλεγχο νομιμότητας ορισμένων πράξεων των συλλογικών οργάνων τους, αφετέρου σε πειθαρχικό έλεγχο των προσώπων που συγκροτούν τα όργανα αυτά, κατ' επιταγή του άρ.102 του Συντάγματος. Στην προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας και της νομιμότητας, υπάγονται για πρώτη φορά σε καθεστώς διοικητικής εποπτείας και συγκεκριμένες πράξεις, που προσδιορίζονται σαφώς στη νομοθετική διάταξη, των δημοτικών και περιφερειακών επιχειρήσεων, ενώ μέχρι τότε γινόταν δεκτό ότι δεν εμπίπτουν σε εποπτεία, επειδή πρόκειται για Ν.Π.Ι.Δ. Επίσης, προβλέπεται επιμήκυνση των προθεσμιών ελέγχου νομιμότητας, ώστε να περιοριστούν οι περιπτώσεις που δεν εκδίδεται απόφαση λόγω κατά χρόνον αναρμοδιότητας του εποπτεύοντος οργάνου.¹¹¹

Προκειμένου να διασφαλίζεται η νομιμότητα της δράσης των εποπτευόμενων Ο.Τ.Α., η Α.Υ.Ε. μπορεί αυτεπαγγέλτως να εκδίδει οδηγίες, οι οποίες παρότι δεν είναι δεσμευτικές για τους Ο.Τ.Α. λόγω της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοτελείας τους, η υιοθέτησή τους μπορεί να συμβάλλει στην έκδοση πράξεων με πρόσθετες εγγυήσεις νομιμότητας. Επιπλέον, η Α.Υ.Ε. έχει μία νέα δυνατότητα στην άσκηση εποπτείας από κρατικά όργανα, την άσκηση επιτόπιων ελέγχων, ώστε να διαμορφώνει ίδια αντίληψη στο πλαίσιο του έργου της.¹¹²

Δ.3.1.γ.1. Επί των πράξεων

Ο προβλεπόμενος από το ν.3852/2010 έλεγχος νομιμότητας είναι κατασταλτικός, αφού οι πράξεις των Ο.Τ.Α. είναι άμεσα εκτελεστές και δεν υπόκεινται σε έγκριση, στο πλαίσιο της αυτοτελείας και της ελεύθερης δράσης τους.¹¹³ Η εποπτεία συνίσταται στη δυνατότητα ακύρωσης μόνο μετά από έλεγχο νομιμότητας, ή αναστολή της εκτέλεσης των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. Ο Ελεγκτής ερευνά όχι μόνο τα τυπικά στοιχεία των πράξεων αλλά και το περιεχόμενό τους και αποφαινεται για τη νομιμότητά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα¹¹⁴ ημερών από την ημερομηνία που περιέρχονται στην Α.Υ.Ε., εκδίδοντας υποχρεωτικά

¹¹¹ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, όπ.π. (υποσημ.98), σ.58, Ζυγούρης - Παπαδόπουλος, όπ.π. (υποσημ.103), σ.39-40, 55.

¹¹² Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, όπ.π. (υποσημ.98), σ.57, Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.211.

¹¹³ Πίνακας 3 στο Παράρτημα 1.

¹¹⁴ Η προθεσμία ήταν αρχικά 40ήμερη αλλά με την τροποποίηση του άρ.225 του ν.3852/2010 από την παρ.12 του άρ.6 του ν.4071/2012 έγινε 30ήμερη.

πράξη. Για να καταστεί εφικτός ο έλεγχος νομιμότητας η απόφαση θα πρέπει να συνοδεύεται από όλα εκείνα τα έγγραφα στοιχεία στα οποία επιστηρίχτηκε η λήψη της.¹¹⁵

Η διοικητική εποπτεία ασκείται ύστερα από ενέργεια του εποπτευόμενου φορέα (υποχρεωτικός έλεγχος) ή αυτεπαγγέλτως από το εποπτευόμενο όργανο. Επιπλέον, μπορεί να ασκηθεί κατόπιν προσφυγής διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον.¹¹⁶

4.3.1.γ.1.α. Υποχρεωτικός Έλεγχος

Στο άρ.225 «Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας» του ν.3852/2010 προσδιορίζονται οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών, που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Α.Υ.Ε., οι οποίες αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων ζ) σύναψη δανείων, η) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος και θ) διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, υποχρεωτικά αποστέλλονται οι αποφάσεις των επιχειρήσεων των Δήμων και των Περιφερειών, που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού τους κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Εξαιρούνται από την υποχρέωση αποστολής των αποφάσεών τους οι ανώνυμες εταιρείες, των οποίων οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία.¹¹⁷

4.3.1.γ.1.β. Αυτεπάγγελτος Έλεγχος

Προς αποφυγή νομιμοποίησης παράνομων καταστάσεων, ειδικά στην περίπτωση αποφάσεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας, ο Ελεγκτής ασκεί το θεσμικό του ρόλο και αυτεπαγγέλτως. Στο άρ.226 του ν.3852/2010 προβλέπεται η δυνατότητά του να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση τόσο των συλλογικών όσο και των μονομελών οργάνων των Δήμων, των Περιφερειών, των Επιχειρήσεων και των Συνδέσμων τους, που περιήλθε σε γνώση του με οποιονδήποτε τρόπο, εντός προθεσμίας δύο μηνών από την ημερομηνία δημοσίευσης ή έκδοσής της. Οι ανωτέρω εποπτευόμενοι φορείς είναι υποχρεωμένοι να προσκομίζουν στην

¹¹⁵ Ζυγούρης - Παπαδόπουλος, όπ.π. (υποσημ.103), σ.13, 42, 44.

¹¹⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ.1, 15η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σ.269-270.

¹¹⁷ Άρ.225 ν.3852/2010.

Α.Υ.Ε. κάθε στοιχείο που κρίνεται απαραίτητο για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.¹¹⁸

4.3.1.γ.1.γ. Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας

Σύμφωνα με το άρ.227 του ν.3852/2010: «Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Περιφερειών, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου αυτών και των Συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής». Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Ο Ελεγκτής αποφαινεται επί της προσφυγής εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών, η οποία εάν παρέλθει άπρακτη καθιστά την προσφυγή σιωπηρώς απορριφθείσα.¹¹⁹

Στην παρ.3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής συνιστά προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των δικαστηρίων, δεδομένου ότι η Α.Υ.Ε. παρέχει τις εγγυήσεις οι οποίες εξασφαλίζουν τεκμηριωμένο έλεγχο νομιμότητας, που από τη μία επιτρέπει την έγκαιρη αποκατάσταση της νομιμότητας και από την άλλη διευκολύνει το δικαστικό έλεγχο που θα εξετάζει πράξεις με νομική αρτιότητα.¹²⁰

Επίσης, στο άρ.228 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι ο Ελεγκτής μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση προσβαλλόμενης πράξης, στην περίπτωση που κρίνει ότι αυτή μπορεί να προκαλέσει ανεπανόρθωτη βλάβη στον προσφεύγοντα ή στην περίπτωση που η προσφυγή κρίνεται προδήλως βάσιμη, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς εποπτείας (Κ.Δ.Κ.) που δεν υπήρχε τέτοια πρόβλεψη. Η ρύθμιση αυτή αφενός αποβλέπει στη γρήγορη και αποτελεσματική διεξαγωγή του ενδοδιοικητικού ελέγχου, με στόχο την παροχή προσωρινής προστασίας, και αφετέρου συντελεί στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων.¹²¹

4.3.1.γ.2. Έλεγχος επί των προσώπων

Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο που διέγραψε ο ν.3852/2010, η διαδικασία άσκησης και αναζήτησης της πειθαρχικής ευθύνης είναι πια κοινή για τους αιρετούς και των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης και εμπίπτει στην αρμοδιότητα του

¹¹⁸ Άρ.226 ν.3852/2010.

¹¹⁹ Άρ.227 ν.3852/2010.

¹²⁰ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010, όπ.π. (υποσημ.98), σ.58, Άρ.227 ν.3852/2010.

¹²¹ Ζυγούρης - Παπαδόπουλος, όπ.π. (υποσημ.103), σ.74.

Ελεγκτή.¹²² Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών συνίσταται στην επιβολή της πειθαρχικής ποινής της αργίας, έως έξι μηνών, ή της έκπτωσης από τα καθήκοντά τους σε αιρετούς που έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Η πειθαρχική ποινή επιβάλλεται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο αποτελείται από τον Πρόεδρο Εφετών, που προεδρεύει, δύο Εφέτες, έναν Προϊστάμενο της Α.Υ.Ε. και έναν αιρετό εκπρόσωπο της Π.Ε.Δ. ή της ΕΝ.ΠΕ., για θέματα που αφορούν αιρετούς Δήμων ή Περιφερειών, αντίστοιχα. Σοβαρή παράβαση καθήκοντος που ελέγχεται πειθαρχικά συνιστά και η μη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή. Οι πειθαρχικές ποινές πρέπει να είναι ανάλογες της βαρύτητας του παραπτώματος (άρ.234), σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας που οφείλει να διέπει την επιβολή πειθαρχικών ποινών.¹²³

Επιπλέον, στο άρ.232 του ν.3852/2010 προβλέπεται η σύσταση, από τον Γ.Γ.Α.Δ., τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής με αρμοδιότητα τον καταλογισμό αστικής ευθύνης σε οποιονδήποτε ζημιώσει με δόλο ή βαριά αμέλεια Ο.Τ.Α. ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, κατόπιν αιτήματος του αντίστοιχου οργανισμού ή φορέα ή του Γ.Γ.Α.Δ., ο οποίος ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αίτησης οποιουδήποτε δημότη. Οι πράξεις της επιτροπής προσβάλλονται στο Διοικητικό Εφετείο είτε από τον Γ.Γ.Α.Δ. είτε από το πρόσωπο σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός, ενώ και κατά των αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Σ.τ.Ε.¹²⁴

Συγκριτικά με το προηγούμενο εποπτικό καθεστώς, ο νέος νόμος επαναφέρει την ποινή της έκπτωσης και αυξάνει το χρονικό όριο παραγραφής του αξιόποινου του παραπτώματος στα πέντε έτη, αντί των τριών που προβλεπόταν. Επιπλέον, κατά της απόφασης επιβολής των πειθαρχικών ποινών, οι διωκόμενοι αιρετοί έχουν τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας ενώπιον του Σ.τ.Ε. και όχι άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών.¹²⁵

Δ.4 Μεταβατικό στάδιο

Παρά το φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, που επιχείρησε μία ριζική τομή στο σύστημα της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. με σκοπό τη θεσμική του αποπολιτικοποίηση, ο ν.3852/2010 τελικά επαναλαμβάνει τις διατάξεις του

¹²² Πίνακες 4 και 5 στο Παράρτημα 1.

¹²³ Άρ.231, 233 ν.3852/2010.

¹²⁴ Άρ. 232 ν.3852/2010.

¹²⁵ Άρ. 232-234 ν.3852/2010.

προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, το οποίο σύμφωνα με τις μεταβατικές ρυθμίσεις εξακολουθεί να ισχύει, διαιωνίζοντας τις προϋπάρχουσες δυσχέρειες και δημιουργώντας ένα πολύπλοκο και ασαφές νομοθετικό πλαίσιο με προβλέψεις παρωχημένες και συχνά αλληλοσυγκρουόμενες.

Ενώ στους βασικούς στόχους του ανωτέρω νόμου είναι η άσκηση αμερόληπτου ελέγχου από αμερόληπτο εγγυητή της νομιμότητας, με το άρ.238 του Καλλικράτη εξακολουθεί να ισχύει η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Επιτροπές του άρ.152 του Κ.Δ.Κ. και του άρ.68 του Κ.Ν.Α., εντός των προθεσμιών και για όσες πράξεις προβλέπονται στο ν.3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε. Για τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων εφαρμόζονται τα άρθρα 225, 226 και 227, όχι όμως και η παράγραφος 3 του τελευταίου άρθρου, που προβλέπει την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής ως προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων μέσων. Επίσης, δεν εφαρμόζεται ούτε το άρ.228 που προβλέπει τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης προσβαλλόμενης απόφασης.¹²⁶

Κατά το μεταβατικό στάδιο, η διαδικασία ελέγχου δε διαφέρει σημαντικά από εκείνη της προγενέστερης νομοθεσίας, που προέβλεπε διαφορετικό τρόπο άσκησης του ελέγχου νομιμότητας απέναντι στις πράξεις των Δήμων και των Περιφερειών. Οι αποφάσεις των Δήμων καθώς και οι προσφυγές κατά αυτών ελέγχονται από τον Γ.Γ.Α.Δ., ο οποίος εκδίδει πράξη επικυρώνοντας τη νομιμότητα ή ακυρώνοντας την απόφαση. Η Ειδική Επιτροπή του άρ.152 του ν.3463/2006 συνεχίζει τη λειτουργία της, εξετάζοντας τις προσφυγές κατά των αποφάσεων του Γ.Γ.Α.Δ., ενώ οι αποφάσεις της προσβάλλονται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια. Οι αποφάσεις των Περιφερειών ελέγχονται μεν σύμφωνα με τα άρθρα 225 και 226 του ν.3852/2010 αλλά ο Γ.Γ.Α.Δ. δεν μπορεί να τις ακυρώσει παρά μόνο να τις παραπέμψει στην επιτροπή του άρ.68 του Κ.Ν.Α., η οποία είναι αρμόδια και για την εξέταση προσφυγών κατά των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών. Αντίθετα, αρμόδιος για την εξέταση των προσφυγών κατά αποφάσεων των μονομελών οργάνων των Περιφερειών είναι ο Γ.Γ.Α.Δ. και οι προσφυγές κατά των αποφάσεων αυτού κατατίθενται ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.¹²⁷

Ο πειθαρχικός έλεγχος ασκείται, επίσης, από τον Γ.Γ.Α.Δ., σύμφωνα με τις προβλέψεις των άρθρων 233, 234, 236 και 237 του προγράμματος Καλλικράτης, με

¹²⁶ Άρ. 238 ν.3852/2010, Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.213-215.

¹²⁷ Άρ. 238 ν.3852/2010, Άρ.152 ν.3463/2006, Άρ.68 π.δ.30/1996.

τις κατάλληλες ρυθμίσεις ώστε όπου προβλέπεται συμμετοχή υπαλλήλων Α.Υ.Ε. να μετέχει υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας στην Επιτροπή του άρ.232, να συμμετέχει, όχι ο Γ.Γ.Α.Δ., αλλά προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται από αυτόν.¹²⁸

Παρότι οι ρυθμίσεις του νέου νόμου ίσχυσαν αμέσως, το εποπτεύον όργανο, που ο νόμος φρόντισε να περιβάλει με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και εξειδίκευσης, δεν λειτούργησε.¹²⁹

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

Ο ν.4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

Παρά την αναδιοργάνωση του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας, τρία χρόνια μετά την ψήφιση του «Καλλικράτη» εξακολουθούν να εντοπίζονται προβλήματα και δυσλειτουργίες στην παραγωγή διοικητικού έργου από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που σχετίζονται με τις μεταβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις του ν. 3852/2010.¹³⁰

Η σημαντική μεταρρύθμιση, που αναμενόταν στο χώρο της ευρύτερης τοπικής αυτοδιοίκησης με το πρόγραμμα Καλλικράτης, δεν ευοδώθηκε. Παρόλο που με την υπ' αριθ. 73334/2010 Υπουργική Απόφαση προκηρύχθηκε η πλήρωση των θέσεων των Ελεγκτών Νομιμότητας σε όλη την επικράτεια, η διαδικασία επιλογής τους δεν ολοκληρώνεται προσηκόντως και κατά συνέπεια δεν ξεκινάει η λειτουργία των Α.Υ.Ε. Τα προβλήματα παραμένουν και σύμφωνα με τον Μπαμπαλιούτα: «Δεν εξελίσσεται με τον προσηκόντα τρόπο η διαδικασία, δεν διεξάγεται ο απαιτούμενος έλεγχος από πρόσωπα με εξειδικευμένες γνώσεις, τα οποία και διαγωνίζονται για την επιλογή τους στις συγκεκριμένες θέσεις όπως οι Ελεγκτές Νομιμότητας αλλά δυστυχώς διατηρείται ένα καθεστώς ελέγχου νομιμότητας από κρατικά πρόσωπα, μετακλητούς υπαλλήλους και κατά ένα μεγάλο ποσοστό πολιτικά πρόσωπα, οι οποίοι καλούνται να ελέγξουν τη νομιμότητα των πράξεων χωρίς ενδεχομένως να έχουν προηγούμενη διοικητική εμπειρία και τις απαιτούμενες γνώσεις και κατά συνέπεια να

¹²⁸ Άρ.238 ν.3852/2010.

¹²⁹ Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.203, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετακορωνοϊό Εποχή*, Διανέοσις, 01/2021, σελ.9, στο https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf.

¹³⁰ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση Παθογένειες της Διοικητικής Δράσης*, 2013, σ.93, στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/09-pathogenies.pdf>, [08-04-2020].

εκδώσουν αποφάσεις που μπορεί και να θίγουν έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των πολιτών».¹³¹

Ο ΣτΠ στην ετήσια έκθεσή του, το 2012, επισημαίνει ότι το σύστημα εποπτείας, όπως εξακολουθεί να λειτουργεί, παρουσιάζει κενά που δε συμβάλλουν στον σεβασμό της αυτοδιοίκησης αλλά αντίθετα προκαλούν στους πολίτες εντυπώσεις ασυδοσίας. Και υποστηρίζει ότι η άμεση έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε. είναι απαραίτητη, σημειώνοντας χαρακτηριστικά: «Ένα ορθολογικό σύστημα ελέγχου νομιμότητας δεν χρειάζεται να εξαντλεί την αυστηρότητά του για να είναι αποτελεσματικό, χρειάζεται όμως να λειτουργεί».¹³²

Έτσι, με την αλλαγή της κυβερνητικής πολιτικής και παρότι, στο μεταξύ, έχουν μεσολαβήσει αρκετές τροποποιήσεις στο ν.3852/2010, χωρίς ακόμη να έχει λειτουργήσει η Α.Υ.Ε., τα άρθρα που την αφορούν επιδέχονται σημαντικές τροποποιήσεις με ένα μόνο άρθρο, το άρ.20 του ν.4257/2014. Οι νέες αναγκαιότητες και η επίλυση προβλημάτων κατέστησαν αναγκαίες τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις, αφού, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η έναρξη των Α.Υ.Ε. απαιτούσε υψηλό κόστος, λόγω της διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας που προβλεπόταν ότι θα έχουν αυτές, και συνέπεσε με το αποκορύφωμα των δημοσιονομικών περιορισμών. Παρότι προβλεπόταν ότι θα στελεχωθούν με μετατάξεις, η στέγαση και ο εξοπλισμός τους απαιτούσαν υψηλές δαπάνες ενώ, επιπλέον, δεν κατέστη δυνατό να καλυφθούν ούτε οι θέσεις των επικεφαλής αλλά ούτε και οι θέσεις των υπαλλήλων, λόγω των υψηλών τυπικών προσόντων που απαιτούνταν. Παρά τις προσπάθειες για τη στελέχωσή τους μόνο τέσσερις υποψήφιοι επελέγησαν για τη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας ενώ οι αιτήσεις υπαλλήλων για μετάταξη ήταν λιγότερες από τις απαιτούμενες, ειδικά στις απομακρυσμένες περιοχές, προφανώς λόγω της αδυναμίας μεταφοράς πιστώσεων αλλά και του ρευστού κλίματος που επικρατούσε ως προς το υπηρεσιακό και μισθολογικό καθεστώς.¹³³

Με τη μεταγενέστερη νομοθετική ρύθμιση, που διατηρεί τη διοικητική αυτοτέλεια των Α.Υ.Ε. οι οποίες θα συστεγάζονται πλέον με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, επιχειρείται να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες που έχουν προκύψει σε οικονομικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό. Παράλληλα, διασφαλίζεται το

¹³¹ Μπαμπαλιούτας, όπ.π. (υποσημ.30), σ.215-216.

¹³² Συνήγορος του Πολίτη, *Συνοπτική Έκθεση Προτάσεων προς το Υπουργείο Εσωτερικών*, 2012, σ.18-19, στο https://www.synigoros.gr/resources/docs/protaseis_epistoli.pdf, [09-04-2020].

¹³³ Αιτιολογική έκθεση ν.4257/14, σ.6, στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?43-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=869513&partId=1404274 [Πρόσβαση 22-02-2020].

κατάλληλο πλαίσιο παρακολούθησης και εποπτείας που θα επιτρέπει την ταχεία και απρόσκοπτη λειτουργία των ελεγχόμενων φορέων.¹³⁴

Εκτός από τη συστέγαση της Α.Υ.Ε. με την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση προβλέπεται και η ένταξή της στην οργανωτική της δομή, καθώς υπάγεται πλέον απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Α.Δ. και όχι στον Υπουργό Εσωτερικών.¹³⁵ Μέχρι να φτάσει σε καθεστώς δημοσιονομικής αυτοτέλειας, τις λειτουργικές δαπάνες της Α.Υ.Ε. θα καλύπτει ο προϋπολογισμός της οικείας Α.Δ. και τη διοικητική της υποστήριξη αναλαμβάνει το ήδη υπάρχον προσωπικό της. Όσον αφορά τη διάρθρωσή της οι τρεις Διευθύνσεις καταργούνται και δημιουργείται μία με δύο μονάδες επιπέδου τμήματος ενώ σε κάθε νομό, εκτός της έδρας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, συστήνεται οργανική μονάδα επιπέδου Γραφείου.¹³⁶

Την πρώτη πενταετία οι Α.Υ.Ε. προβλέπεται να λειτουργήσουν με τους υπαλλήλους των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που στα καθήκοντά τους είναι ο έλεγχος νομιμότητας και τα θέματα πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών, οι οποίοι τοποθετούνται ως αποσπασμένοι στην οικεία Α.Υ.Ε., ανεξάρτητα από τα τυπικά προσόντα που διαθέτουν. Επίσης, διευρύνονται οι τίτλοι σπουδών που μπορεί να διαθέτουν οι προς μετάταξη υπάλληλοι ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα μετάταξης υπαλλήλων των κατηγοριών Δ.Ε. και Υ.Ε. Παρατηρείται μία υποχωρητική τάση ως προς τα «υψηλά» προσόντα των υπαλλήλων των Α.Υ.Ε. και μία προσπάθεια συμβιβασμού με το ήδη υπάρχον προσωπικό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, παρότι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη, τούτο δεν είχε ούτε τις γνώσεις αλλά ούτε και τα εργαλεία που θα εγγυώνται αμερόληπτο και εμπειριστατωμένο έλεγχο νομιμότητας.¹³⁷

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

Ο ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.Δ.Σ.Α. - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την

¹³⁴ Αιτιολογική έκθεση ν.4257/2014, όπ.π. (υποσημ.133). σ.6.

¹³⁵ Πίνακας 6 στο Παράρτημα 1.

¹³⁶ Αιτιολογική έκθεση ν.425720/14, όπ.π. (υποσημ.133) σ.6-7.

¹³⁷ Στο ίδιο, σ.7.

απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».

ΣΤ.1. Τα υφιστάμενα προβλήματα

Το θεσμικό πλαίσιο του τροποποιημένου πλέον «Καλλικράτη», που προέβλεπε τη συνταγματικά κατοχυρωμένη κρατική εποπτεία, εξακολουθεί να εμφανίζει προβλήματα. Σύμφωνα με τον ΣτΠ, ο πλημμελώς ασκούμενος έλεγχος νομιμότητας συνδέεται με την «εξαιρετικά μεγάλη χρονική καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.». Ο ανεπαρκής ή ακόμα και πλημμελής έλεγχος νομιμότητας των κανονιστικών αποφάσεων των Δήμων έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται η αξιοπιστία των θεσμών και να διακυβεύεται η έννοια του κράτους δικαίου. Προφανώς οι υποστελεχωμένες και χωρίς νομική κατάρτιση αλλά ούτε και νομική υπηρεσία Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες έχουν αναλάβει την εποπτεία μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε., ασκούν τον έλεγχο χωρίς την προσήκουσα επιμέλεια, θέτοντας, με αυτό τον τρόπο, σε ισχύ αποφάσεις αμφιβόλου νομιμότητας, ενώ κάποιες φορές επιδεικνύουν απροθυμία και διστακτικότητα να εκτελέσουν τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί. Κατά τον παρεμπόδιοντα έλεγχο του ΣτΠ, ο εποπτικός μηχανισμός εμφανίζεται αναποτελεσματικός, επισημαίνοντας ότι δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις σιωπηρής έγκρισης ενώ ο έλεγχος πρέπει πάντοτε να καταλήγει υποχρεωτικά σε ειδική ρητή πράξη και σε καμία περίπτωση η διοίκηση δεν μπορεί να σιωπά.¹³⁸

Κατά την ΕΝ.ΠΕ., το πρόγραμμα Καλλικράτης, παρότι αποτέλεσε ένα θετικό βήμα, υπήρξε άτολμο, δεδομένου ότι και πάλι «αποφεύχθηκε να τραβηχθεί η σαφής διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση», ενώ θεωρείται πλέον και ξεπερασμένο λόγω των εξελίξεων και των σύγχρονων αναγκών. Όπως έχει υποστηριχθεί από την ΕΝ.ΠΕ., η εποπτεία και ο τρόπος άσκησης της συνιστούν βασικό «αγκάθι» μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού αποκαλύπτεται η έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στους Ο.Τ.Α., δεδομένου ότι πολλές φορές καταλήγει ουσιαστικά σε έλεγχο σκοπιμότητας. Όσον αφορά την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, που ασκεί την εποπτεία μέχρι την έναρξη

¹³⁸ Συνήγορος του Πολίτη, *Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου*, 2018, σ.52-54, στο https://www.synigoros.gr/resources/docs/greekombudsman_specialreport_localgovernmentrevenues_el.pdf [Πρόσβαση 08-04-2020].

λειτουργίας των Α.Υ.Ε., η ΕΝ.ΠΕ. προτείνει την κατάργησή της ως το «μακρύ χέρι του Κράτους».¹³⁹

Δεδομένης της ύπαρξης πολυάριθμων, διαφορετικών και αποσπασματικών ελέγχων από «ασυντόνιστους ελεγκτικούς μηχανισμούς που δε γνωρίζουν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση», η ΕΝ.ΠΕ. προτείνει μεν τη διατήρηση του αυτεπάγγελτου κατασταλακτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς και τη δημιουργία ενός ενιαίου ελεγκτικού οργάνου που θα ασκεί εποπτεία, η οποία όμως θα είναι αμερόληπτη, αντικειμενική, δίκαιη, ισορροπημένη και οπωσδήποτε απαλλαγμένη από πολιτικές εξαρτήσεις. Έτσι, προτείνει τη σύσταση, σε κάθε Περιφέρεια, αμειβόμενων τριμελών Επιτροπών που θα αποτελούνται από τον πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Πρόεδρο, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών, το οποίο δεν θα προέρχεται από την Περιφέρεια που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη, πράγμα που ξεχνάει όμως να προσθέσει στο προτεινόμενο σχέδιο νόμου, οι οποίες (Επιτροπές) θα ασκούν υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας επί πράξεων μείζονος βαρύτητας. Οι Επιτροπές θα ασκούν, επίσης, αυτεπάγγελτο έλεγχο καθώς και έλεγχο κατόπιν άσκησης προσφυγής, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, κατά πράξεων ή παραλείψεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Περιφερειών. Την πειθαρχική δίωξη θα ασκεί ο Υπουργός Εσωτερικών.¹⁴⁰

Η Κ.Ε.Δ.Ε., όπως και η ΕΝ.ΠΕ., προτείνει, μεταξύ άλλων, τη διοικητική μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή Δήμο είτε αυτές αφορούν «τοπική υπόθεση» είτε «αποστολή του κράτους». Παράλληλα, ζητά την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. μέσω ενός απλοποιημένου, αποτελεσματικότερου και αξιόπιστου συστήματος εποπτείας, ως εξωτερικού ελέγχου, αλλά και τη δημιουργία μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου.¹⁴¹

Εκτός από την εποπτεία της Α.Υ.Ε. και του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις δαπάνες των Δήμων ή των Υ.Δ.Ε. για τις δαπάνες των Περιφερειών, η Κ.Ε.Δ.Ε. επισημαίνει

¹³⁹ Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, *Νομοθετική Πρόταση Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' Βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση*, σ.8-10, στο <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis> [Πρόσβαση 10-04-2020].

¹⁴⁰ Στο ίδιο, σ.12, 65-69.

¹⁴¹ Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, *Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΜΕ.Τ.Α.), Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την ανάπτυξη της Χώρας και τη βελτίωση των υπηρεσιών στους πολίτες*, 2018, σ.6, στο <https://kede.gr/i-protasi-tis-kede-gia-ti-metarrythmisi-tis-dimosias-dioikisis-kai-tin-anavathmisi-tis-topikis-aftodioikisis/> [Πρόσβαση 08-04-2020].

ότι υπάρχει σωρεία ελέγχων στη λειτουργία των Ο.Τ.Α. από ελεγκτικούς μηχανισμούς γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας, που εμποδίζουν με αυτό τον τρόπο όχι μόνο την απρόσκοπτη λειτουργία αλλά και την ελευθερία δράσης τους, ποδηγετώντας έτσι το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.¹⁴²

Όσον αφορά τις Α.Υ.Ε., η Κ.Ε.Δ.Ε. διαφωνεί με την επιλογή των επικεφαλής τους από τον Υπουργό Εσωτερικών, διότι, όπως υποστηρίζει, με αυτό τον τρόπο δεν υπάρχει διοικητική αυτοτέλεια αλλά το σύστημα εποπτείας χειραγωγείται από τον εκάστοτε Υπουργό. Επιπλέον, θεωρεί ότι η έκδοση υποχρεωτικών για τους Ο.Τ.Α. εγκυκλίων από το Υπουργείο Εσωτερικών και την Α.Υ.Ε. παραβιάζει τη διοικητική αυτοτέλειά τους ενώ πιστεύει, επίσης, ότι η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής και από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα θα δημιουργήσει καθυστερήσεις.¹⁴³

Για την Επιτροπή του άρ.5 του ν.4368/2016, που το 2017 αξιολογεί την κατάσταση άσκησης εποπτείας, το πρόβλημα εντοπίζεται, κυρίως, στο μεγάλο όγκο των αποφάσεων που αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας αλλά και των προσφυγών που πρέπει να εξετάσει ο Γ.Γ.Α.Δ. Σημαντικό ζήτημα δημιουργείται, επίσης, από την επικάλυψη και σύγκρουση των ελέγχων μεταξύ των διαφορετικών Διευθύνσεων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Όπως είναι γνωστό, στις αρμοδιότητες των Α.Δ. εμπíπτουν και εγκριτικές αποφάσεις που απορρέουν από την ειδική νομοθεσία διαφορετικών Υπουργείων και αφορούν την Τ.Α., όπως για παράδειγμα η έγκριση περιβαλλοντικών όρων ή κυκλοφοριακών ρυθμίσεων. Οι αποφάσεις αυτές εμπεριέχουν τον έλεγχο, όχι όμως με την έννοια της εποπτείας του άρ.214 του ν.3852/2010. Αυτή η επικάλυψη αρμοδιοτήτων ενδέχεται να οδηγήσει στην έκδοση αντιφατικών αποφάσεων από τον Γ.Γ.Α.Δ., όπως για παράδειγμα η έκδοση εγκριτικής απόφασης περιβαλλοντικών όρων δημοτικής έκτασης από τη Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Σχεδιασμού της Α.Δ. αλλά η ακύρωση απόφασης για το ίδιο θέμα από τη Διεύθυνση Διοίκησης της Α.Δ. για λόγους νομιμότητας, αυτή τη φορά. Επιπλέον, ως πρόβλημα εντοπίζεται και η έλλειψη σαφών διαδικασιών ελέγχου, κάτι όμως που δεν αναλύεται στην εν λόγω πρόταση, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται και μετά τη θεσμική αλλαγή μέσω του Κλεισθένη.¹⁴⁴

¹⁴² Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, όπ.π. (υποσημ.141), σ.18.

¹⁴³ Στο ίδιο, σ.19.

¹⁴⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2017, σ.115-117, στο

Πρόβλημα φαίνεται να δημιουργεί και η έλλειψη κωδικοποίησης ή και ενοποίησης των προθεσμιών των προσφυγών, το οποίο ωστόσο δεν οφείλεται σε ελλιπή ή ανεπαρκή έλεγχο αλλά στην παράλληλη ισχύ παλαιότερων και νεότερων ρυθμίσεων καθώς και γενικών και ειδικών διατάξεων, ενώ διχογνωμία προκύπτει αναφορικά με την προσβολή των αποφάσεων κατόπιν άσκησης εποπτείας. Από την Επιτροπή επισημαίνεται ότι πρακτικά οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων προσβάλλονται μόνο στα δικαστήρια, αφού οι αποφάσεις του Γ.Γ.Α.Δ. δεν είναι εκτελεστές αλλά έχουν διαπιστωτικό χαρακτήρα, σύμφωνα με το Σ.τ.Ε. (2171/2014), και συνεπώς δεν προσβάλλονται στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του ν.3463/2006.¹⁴⁵ Ωστόσο, ο Συνήγορος φαίνεται να έχει αντίθετη άποψη αφού, στην ετήσια έκθεσή του το 2013, επισημαίνει ότι «σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη στη θεωρία του διοικητικού δικαίου αλλά και σε μεγάλο μέρος της νομολογίας», όπως για παράδειγμα στην υπ' αριθ. 34/2008 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., οι διαπιστωτικές πράξεις έχουν εκτελεστότητα και μπορούν να ανακληθούν ελεύθερα από τη διοίκηση.¹⁴⁶ Γίνεται επομένως προφανές ότι εκτός από το δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο, που καθιστά προβληματική την άσκηση της εποπτείας, υπάρχει και διάσταση απόψεων ακόμη και για πράγματα που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην γενικότερη άσκηση διοικητικού έργου.

Οι διαφωνίες και οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν για την εφαρμογή του Καλλικράτη είχαν να κάνουν και με την επιλογή του οργάνου ελέγχου, το οποίο παρότι δεν είναι πλέον πολιτικό πρόσωπο εξακολουθεί να είναι μονοπρόσωπο. Ειδικότερα, κατά το μεταβατικό στάδιο που ο θεσμός του Γ.Γ.Α.Δ. αποκομματικοποιήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον Συντονιστή Α.Δ., ο οποίος είναι ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, υπήρξαν έντονες αντιδράσεις από την πλευρά των αιρετών και των πολιτών για την αμιγώς υπαλληλική προσέγγιση που στερείται πολιτικής και κοινωνικής αποδοχής και νομιμοποίησης.¹⁴⁷

Επιπλέον, η υπαγωγή του Ελεγκτή Νομιμότητας στη δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετά την τροποποίηση του ν.4257/2014, θεωρείται ότι μειώνει το κύρος και την ανεξαρτησία του θεσμού ενώ και η πρόταση να αυξηθούν οι Α.Υ.Ε. από επτά σε δεκατρείς, δηλαδή μία ανά Περιφέρεια, δεν γίνεται αποδεκτή, ώστε να μη δίνονται

<https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpitrAnatheorisis-030317.pdf> [Πρόσβαση 28-02-2020].

¹⁴⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, όπ.π. (υποσημ.144), σ.117.

¹⁴⁶ Συνήγορος του Πολίτη, όπ.π. (υποσημ.130), σ.95.

¹⁴⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, όπ.π. (υποσημ.144), σ.127-128.

στους ελεγχόμενους ευκαιρίες επηρεασμού που μπορεί να προκαλέσει η γεωγραφική εγγύτητα.¹⁴⁸

ΣΤ.2. Προτάσεις της Επιτροπής

Για όλους τους παραπάνω λόγους η Επιτροπή προτείνει είτε να διατηρηθεί ο έλεγχος νομιμότητας από μονοπρόσωπο όργανο, που όμως θα επιλέγεται κατόπιν δημόσιας επιλογής με διαδικασία αντίστοιχη με αυτή των ανεξάρτητων αρχών και των ΔΕΚΟ, είτε να δημιουργηθεί ένα συλλογικό όργανο που θα αποτελείται από τρεις Βοηθούς Ελεγκτές και έναν Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος θα προεδρεύει. Ο φορέας ελέγχου θα διαρθρωθεί σε επίπεδο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων αλλά θα υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και δεν θα προβλέπεται δευτεροβάθμια κρίση. Επιπλέον, προτείνεται η δημιουργία ενός συντονιστικού οργάνου εποπτείας Ο.Τ.Α., το οποίο θα ελέγχει περιοδικά τα επίπεδα συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α., θα αξιολογεί την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού εποπτείας, θα ενημερώνει τους διοικητικούς και τους δικαστικούς φορείς για θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους κ.ά.¹⁴⁹

Έτσι, η Επιτροπή λαμβάνοντας υπόψη:

- α) ότι η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα εποπτεία θεσμοθετείται για τη διασφάλιση των διαφόρων εκφάνσεων της διοίκησης και όχι για την προστασία των διοικουμένων,
- β) τη γενικότερη τάση για σταδιακό περιορισμό της κρατικής εποπτείας,
- γ) τις αδυναμίες και τις αντικειμενικές δυσκολίες που εμπόδισαν στην πράξη την εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον Ελεγκτή Νομιμότητας,
- δ) τις εύλογες επιφυλάξεις και ενστάσεις που εκφράζονται από αιρετούς και ενδιαφερόμενους πολίτες, είτε ο έλεγχος ασκείται από διορισμένο κυβερνητικό όργανο είτε από στέλεχος της υπαλληλικής ιεραρχίας και
- ε) τις ανάγκες μεταρρύθμισης όχι απλώς του φορέα που ασκεί την εποπτεία αλλά και του εύρους αυτής και των κανόνων που τη διέπουν, προτείνει τα παρακάτω μέτρα:
 1. Να οριοθετηθεί η έννοια της εποπτείας και να αποτυπωθούν οι βασικές αρχές που την διέπουν σε ένα νομικό κείμενο με στόχο την ενιαία άσκηση της.
 2. Με γνώμονα και τις διεθνείς τάσεις, να καταργηθεί πλήρως ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας, ώστε αφενός να αποδεικνύεται η εμπιστοσύνη του Κράτους

¹⁴⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, ό.π. (υποσημ.144), σ.128.

¹⁴⁹ Στο ίδιο, σ.129.

απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αφετέρου να μειωθεί ο όγκος των εισερχομένων, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα στην εποπτεύουσα αρχή να επιλαμβάνεται μόνο των σημαντικών πράξεων των Ο.Τ.Α. Η ρηξικέλευθη αυτή πρόταση δεν καταργεί βέβαια κάθε έννοια ελέγχου, αφού θα υπάρχει πάντα ο αναβαθμισμένος αυτεπάγγελτος έλεγχος αλλά και η δυνατότητα παραγγελίας ελέγχου από άλλες αρχές, καθώς και η δυνατότητα προσφυγής που θα μπορεί να ασκείται και από αιρετούς.

3. Να τροποποιηθεί η σύνθεση του Πειθαρχικού Συμβουλίου του άρ.234 του Καλλικράτη, ώστε οι δικαστικοί λειτουργοί που συμμετέχουν σε αυτό, να προέρχονται από την Πολιτική/Ποινική και Διοικητική Δικαιοσύνη και να αποσυνδεθεί η θέση των αιρετών σε αργία από την έννοια της προσωρινής κράτησης/των περιοριστικών όρων (άρ. 236 ν.3852/2010). Ακόμη, να υπάρξει πρόνοια για άρση τυχόν επιβληθείσας αργίας μετά την έκδοση πρωτόδικης αθωωτικής απόφασης, αντί της προβλεπόμενης τελεσίδικης, και να προβλεφθούν η διαδικασία και οι προθεσμίες όταν κινείται πειθαρχική διαδικασία στο πλαίσιο εν εξελίξει ποινικής διαδικασίας.¹⁵⁰

ΣΤ.3. Οι αλλαγές

ΣΤ.3.1. Από τον Καλλικράτη στον Κλεισθένη - ν.4555/2018 «Κλεισθένης Ι»

Αφού η προηγούμενη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» θεωρήθηκε ότι δεν κατάφερε «να καλύψει το σοβαρό έλλειμμα που χαρακτήρισε την εκτεταμένη διοικητική και οργανωτική ανασυγκρότηση», σχεδιάζεται, εκ νέου, ο επανακαθορισμός των κρατικών και των τοπικών αρμοδιοτήτων. Στην προσπάθεια αυτή, λαμβάνεται υπόψη ο υφιστάμενος κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων αλλά και οι αλληλεπικαλύψεις σε όλο το φάσμα της διοίκησης καθώς και η ύπαρξη αποσπασματικών και πολλές φορές αντιφατικών διατάξεων, που προκαλούν αδυναμία στη διοίκηση να ασκήσει το θεσμικό της ρόλο, ενώ οι άτυπες πρακτικές που υιοθετούνται για την αντιμετώπιση των αντινομιών καλλιεργούν φαινόμενα διαφθοράς.¹⁵¹

Παρότι αναγνωρίζεται ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία ισχυρών τοπικών και περιφερειακών μονάδων, η νέα κυβερνητική

¹⁵⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, όπ.π. (υποσημ.144), σ.121-127.

¹⁵¹ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018, σ.15, στο <https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?46&documentId=1073352&partId=1707108> [Πρόσβαση 20-02-2020].

πολιτική έρχεται να προσθέσει έναν καινούργιο νόμο στο ήδη δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο για την αυτοδιοίκηση. Με το όνομα του εισηγητή της μεγάλης μεταρρύθμισης, που «θεμελίωσε στα τέλη του 6^{ου} π.Χ. αιώνα το διαχρονικό και οικουμενικό πρότυπο της δημοκρατίας», επιδιώκεται η πλήρης ευθυγράμμιση «του συστήματος ανάδειξης των αυτοδιοικητικών αρχών, του συστήματος διακυβέρνησης των Ο.Τ.Α. και μιας σειράς από βασικές τους λειτουργίες, με σκοπό την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και τη διεύρυνση της συμμετοχής». Ήδη από την αρίθμηση του τίτλου (Κλεισθένης Ι), γίνεται σαφές ότι πρόκειται για το πρώτο βήμα της υλοποίησης ενός συνολικού σχεδίου που αποσκοπεί να μεταρρυθμίσει την αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση.¹⁵²

Το ανταγωνιστικό πλαίσιο προς τις αιρετές Περιφέρειες, που έχει διαμορφώσει η επιλογή μετακλητών Γενικών Γραμματέων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, λειτούργησε ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη και τη θεσμική ολοκλήρωση των Περιφερειών, ενώ και η αδυναμία ενεργοποίησης των αυτοτελών θεσμών που θα ασκούσαν τον έλεγχο νομιμότητας στους Ο.Τ.Α., αποτέλεσε πρόβλημα για την αποκέντρωση, παρότι γίνεται αποδεκτό ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχουν κάνει σοβαρά βήματα εκσυγχρονισμού. Μεταξύ άλλων, το προτεινόμενο νομοσχέδιο έρχεται να θεμελιώσει τις αναγκαίες προδιαγραφές για την ολοκλήρωση της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.¹⁵³

Για μία φορά ακόμη επιχειρείται η απεμπλοκή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από την εποπτεία «καθότι συνιστά έργο που δεν εντάσσεται αρμονικά στη φύση τους και στο λόγο ίδρυσής τους, ως αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών».¹⁵⁴ Έτσι ξανασυστήνονται οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α.,¹⁵⁵ ως αυτοτελείς μεν αποκεντρωμένες δε υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, χωρίς το προσωπικό τους να ανήκει στο προσωπικό του Υπουργείου. Τη θέση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που θα στήριζε διοικητικά τις Α.Υ.Ε., παίρνει το Υπουργείο ώστε το προσωπικό των Α.Υ.Ε. να ασχολείται απερίσπαστο με τον έλεγχο νομιμότητας των Ο.Τ.Α. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μετονομάζεται σε Επόπτη Ο.Τ.Α., προκειμένου να αντανακλάται σαφέστερα στον τίτλο του η φύση του οργάνου και το εύρος των καθηκόντων του.¹⁵⁶

¹⁵² Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018, όπ.π. (υποσημ.151), σ.4.

¹⁵³ Στο ίδιο, σ.3.

¹⁵⁴ Στο ίδιο, σ.10.

¹⁵⁵ Πίνακας 6 στο Παράρτημα 1.

¹⁵⁶ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018, όπ.π. (υποσημ.151), σ.10.

Στη δομή των Α.Υ.Ε. εντάσσεται νέο τμήμα Νομικών Συμβούλων, που θα επικουρεί τον Επόπτη και τις υπηρεσίες για να πραγματοποιείται ο έλεγχος ορθά και αποτελεσματικά, καθώς η μέχρι τώρα αποσπασματική και εμπειρική προσέγγιση νομικών θεμάτων δεν έδινε το επιθυμητό αποτέλεσμα.¹⁵⁷

Με σκοπό το συντονισμό των ελέγχων, και προς αποφυγή ομοειδών ελέγχων από διαφορετικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς για την ίδια πράξη, δημιουργείται Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α., υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών. Τα μέλη της Επιτροπής είναι ανώτατα στελέχη της δικαστικής λειτουργίας και της δημόσιας διοίκησης καθώς και ο Πρόεδρος της Κ.Ε.Δ.Ε. και της ΕΝ.ΠΕ.¹⁵⁸

Στις έδρες των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συστήνονται επτά Α.Υ.Ε. αρμόδιες για την εποπτεία Ο.Τ.Α., οι οποίες όμως υπάγονται, πλέον, ξανά απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Τα Υπουργεία δεν αποξενώνονται από τον έλεγχο του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων τους ενώ ο επιτελικός ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών συνίσταται στην έκδοση εγκύκλιων οδηγιών με σκοπό την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας για τους Ο.Τ.Α. αλλά και εκείνης που αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία των οργάνων τους, του προσωπικού και των οικονομικών τους. Ενώ με το ν.3852/2010 ο Ελεγκτής Νομιμότητας είχε τη δυνατότητα έκδοσης οδηγιών αυτεπαγγέλτως, με το άρθρο 109 του Κλεισθένη αναλαμβάνει απλώς τη διαβίβαση των εγκύκλιων οδηγιών και των γενικών κατευθύνσεων που θα εκδίδει το Υπουργείο Εσωτερικών και τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία.¹⁵⁹

Η θητεία του Επόπτη είναι πλέον τετραετής ενώ στα απαιτούμενα προσόντα παραμένει το διδακτορικό ή το μεταπτυχιακό δίπλωμα και η άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας. Όσον αφορά όμως το απαιτούμενο πτυχίο για τη θέση του Επόπτη, εκτός από πτυχίο νομικής, γίνονται δεκτοί και οι τίτλοι οικονομικών, πολιτικών επιστημών και δημόσιας διοίκησης. Η επιλογή εξακολουθεί να γίνεται κατόπιν προκήρυξης του Υπουργού Εσωτερικών αλλά από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων και όχι από το ΕΙ.Σ.Ε.Π. ενώ, σε αντίθεση με τον Καλλικράτη, οι υποψήφιοι θέτουν υποψηφιότητα μόνο σε μία Αυτοτελή Υπηρεσία. Παράλληλα,

¹⁵⁷ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018, όπ.π. (υποσημ.151), σ.10.

¹⁵⁸ Στο ίδιο, σ.33.

¹⁵⁹ Στο ίδιο, σ.31.

τίθενται κάποιοι περιορισμοί στη δυνατότητα υποψηφιότητας σε αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων, σε κάποιες κατηγορίες αιρετών κ.ά.¹⁶⁰

Όσον αφορά το προσωπικό, ορίζεται η στελέχωση των θέσεων από υπαλλήλους όλων των κατηγοριών αλλά προβλέπονται και θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής. Για τους υπαλλήλους της κατηγορίας Π.Ε., εκτός του πτυχίου νομικής προβλέπεται και πτυχίο πολιτικής επιστήμης ή οικονομικών, πολυτεχνικών και γεωπονικών σχολών σε συνδυασμό με άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας. Η Α.Υ.Ε. μπορεί να στελεχωθεί και με αποσπάσεις ή μετατάξεις προσωπικού από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τίθεται, όμως, και πάλι περιορισμός για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε Ο.Τ.Α. Η μετάταξη του προσωπικού των Α.Υ.Ε. σε άλλη υπηρεσία είναι δυνατή μετά την παρέλευση πενταετίας, όπως προβλέπεται και στον Υπαλληλικό Κώδικα.¹⁶¹

Παρά τα αυξημένα προσόντα που απαιτούνται για τους υπαλλήλους που πρόκειται να στελεχώσουν τις Α.Υ.Ε. και παρά τις ελπιδοφόρες διακηρύξεις του νόμου για τη λειτουργία τους εντός τριμήνου, για άλλη μία φορά προβλέπεται ότι ο έλεγχος νομιμότητας, μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε., θα ασκείται από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις επιτροπές των άρθρων 152 του ν.3463/2006 και 68 του π.δ.30/1996. Εντύπωση προκαλεί η αδικαιολόγητη πρόβλεψη αυτοδίκαιης μετάταξης του προσωπικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στις Α.Υ.Ε., ανεξαρτήτως τυπικών προσόντων, δεδομένου ότι στην αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι η στελέχωση των Α.Υ.Ε. θα γίνει με υπαλλήλους που διαθέτουν προσόντα στον υψηλότερο δυνατό βαθμό, ώστε να ασκείται ο έλεγχος με ορθό και αποτελεσματικό τρόπο και να εκλείψουν οι άτυπες διοικητικές πρακτικές που προκαλούν φαινόμενα διαφθοράς. Με τις νέες διατάξεις όλοι οι υπάλληλοι των Α.Δ., στα καθήκοντα των οποίων περιλαμβανόταν ο έλεγχος νομιμότητας, μετατάσσονται αυτοδίκαια σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις των Α.Υ.Ε., ακόμη κι αν δε διαθέτουν τα αυξημένα τυπικά προσόντα που προβλέπονται στο άρ.217 και αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία των Α.Υ.Ε. Επιπλέον, υπάρχει πρόνοια και για μετάταξη του 50% τουλάχιστον των υπαλλήλων που ασκούσαν έλεγχο νομιμότητας παράλληλα με τις αρμοδιότητες της οργανικής τους θέσης, αποδυναμώνοντας έτσι σημαντικά τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι

¹⁶⁰ Άρ.110 ν.4555/2018, Σωτηρόπουλος Δ.Α. - Νταλάκου Β., Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα, 2021, σ.258.

¹⁶¹ Άρ.111 ν.4555/2018.

οποίες, λόγω υποστελέχωσης, λειτουργούσαν ήδη (και λειτουργούν ακόμα) σε μεγάλο βαθμό με παράλληλα καθήκοντα των υπαλλήλων τους.¹⁶²

Αντί της διοικητικής, οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης των Α.Υ.Ε. από το ήδη υφιστάμενο προσωπικό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που θα επωμιζόταν και αυτό το αντικείμενο χωρίς ειδική πρόβλεψη στελέχωσης, με το νέο νόμο προβλέπεται ειδικά για τούτο το σκοπό η σύσταση μίας νέας Διεύθυνσης με τέσσερα τμήματα στο Υπουργείο Εσωτερικών, η οποία μπορεί να στελεχωθεί και με αποσπάσεις ή μετατάξεις σε συνιστώμενες οργανικές θέσεις, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών που θα είναι υποχρεωτική για τους φορείς προέλευσης, κατ' εξαίρεση κάθε άλλης διάταξης.¹⁶³

Η Α.Υ.Ε. αποτελείται πλέον από τον Επόπτη Ο.Τ.Α., τη Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α. και το Τμήμα Νομικών Συμβούλων ενώ εξακολουθεί να προβλέπεται η σύσταση οργανικής μονάδας επιπέδου Γραφείου σε κάθε νομό.¹⁶⁴

Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας μετονομάζεται, όπως είναι αυτονόητο, σε Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α., στο οποίο δεν προεδρεύει πλέον ο Υπουργός Εσωτερικών αλλά Πρόεδρος εκλεγμένος από τα ίδια τα μέλη του, τους Επόπτες. Το Συμβούλιο έχει περίπου τις ίδιες αρμοδιότητες και παρότι αποσκοπεί στην ομοιόμορφη αντιμετώπιση ομοειδών υποθέσεων, οι αποφάσεις του δε δεσμεύουν τους Επόπτες Ο.Τ.Α. κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας. Η δυνατότητα του Συμβουλίου να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους μετατρέπεται σε δυνατότητα εισήγησης στον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος είναι πλέον αρμόδιος γι' αυτό, παρά τις εξαγγελίες για αυτοτέλεια των Εποπτών.¹⁶⁵

Το εύρος του υποχρεωτικού ελέγχου αναπροσδιορίζεται.¹⁶⁶ Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων που υποχρεωτικά αποστέλλονται στην Α.Υ.Ε. μειώνονται στη βάση ελάφρυνσης των υποχρεωτικών προληπτικών ελέγχων από διοικητικά όργανα σε άλλα διοικητικά όργανα αλλά και ως δείγμα εμπιστοσύνης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Άλλωστε, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην αιτιολογική έκθεση, η έγκριση πληθώρας πράξεων των Ο.Τ.Α. από το αρμόδιο όργανο ήταν τεκμαιρόμενη, λόγω παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας ελέγχου. Σημαντική καινοτομία αποτελεί η δυνατότητα δειγματοληπτικού ελέγχου κατά την άσκηση του

¹⁶² Άρ.131 ν.4555/2018.

¹⁶³ Άρ.112 ν.4555/2018.

¹⁶⁴ Στο ίδιο.

¹⁶⁵ Άρ.114 ν.4555/2018.

¹⁶⁶ Πίνακας 3 στο Παράρτημα 1.

αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας, ο οποίος διατηρείται, όπως και ο έλεγχος κατόπιν διοικητικής προσφυγής. Παραμένει επίσης και η δυνατότητα της Α.Υ.Ε. να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους.¹⁶⁷

Οι αποφάσεις που εκδίδονται από την Α.Υ.Ε., εκτός από τον ελεγχόμενο φορέα, κοινοποιούνται πλέον και στον οικείο Δημοτικό ή Περιφερειακό Διαμεσολαβητή – ο εν λόγω θεσμός ήρθε να αντικαταστήσει τους Συμπαραστάτες του προγράμματος Καλλικράτης. Σε αντίθεση με το ν. 3861/2010, όπως ίσχυε εκείνη την περίοδο και προέβλεπε την ανάρτηση των πράξεων αμελλητί, στο άρθρο 230 του ν.4555/2018 δίνεται η δυνατότητα στον Επόπτη να αναρτήσει την απόφασή του στην πλατφόρμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» αλλά και στην επίσημη ιστοσελίδα της Α.Υ.Ε., εντός δύο ημερών, ενώ δεν υπάρχει πλέον η πρόνοια περί υποχρέωσης του ελεγχόμενου φορέα να αναρτήσει στο κατάστημά του την απόφαση του Επόπτη.¹⁶⁸

Παρότι ο νεότερος αυτός νόμος φάνηκε ελπιδοφόρος, αφού προέβλεπε την ενεργοποίηση του θεσμού των Α.Υ.Ε. εντός τριμήνου, οι υπηρεσίες αυτές ακόμα και σήμερα δεν έχουν λειτουργήσει.

¹⁶⁷ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018, όπ.π. (υποσημ.151), σ.11.

¹⁶⁸ Άρ.121 ν.4555/2018.

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄

Ζ.1. Το παράδοξο των Επιτροπών ελέγχου νομιμότητας

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με το άρ.238 του ν.3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Α.Δ. και την Ειδική Επιτροπή του άρ.152 του ν.3463/2006 για τους Δήμους (Επιτροπή Εποπτείας για τον προηγούμενο Κ.Δ.Κ.) και την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων του άρ.68 του π.δ.30/1996.

[Εφεξής θα αναφερόμαστε στην Επιτροπή Δήμων και στην Επιτροπή Περιφερειών].

Ζ1.1. Επιτροπή Δήμων

Με το προηγούμενο εποπτικό καθεστώς (π.δ.410/1995) στην Επιτροπή Δήμων μετείχαν ένας Πρωτοδίκης, ως Πρόεδρος, ένας δημόσιος υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών και ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ. Όμως, με την αντίστοιχη ρύθμιση του ν.3463/2006 και με την αιτιολογία της αμερόληπτης κρίσης της Επιτροπής, ο δημόσιος υπάλληλος αντικαταστάθηκε από ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. ενώ και τη θέση του Πρωτοδίκη πήρε «Δικαστικός Λειτουργός» Εφετείου ή Πρωτοδικείου. Παρότι στην αιτιολογική έκθεση του Κώδικα του 2006 επισημαίνεται ότι η συμμετοχή Εφέτη¹⁶⁹ στη σύνθεση της Επιτροπής, σε συνδυασμό με την απουσία εκπροσώπου της κρατικής διοίκησης, θα αποτελούσε εχέγγυο αμερόληπτης κρίσης, με την τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 17 (παρ. 1) του άσχετου με το θέμα νόμου (3812/2009) «Αναμόρφωση προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», το άρ.152 τροποποιήθηκε και η σύνθεση της Επιτροπής έχει σήμερα ως εξής: α) Ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους β) Ο Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Ειδικής Επιτροπής και γ) Ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.), και νυν Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (Π.Ε.Δ.), του πολυπληθέστερου νομού. Η Επιτροπή κατά παρέκκλιση της παρ. 1 του άρ. 14 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) έχει απαρτία ακόμη και με την παρουσία των δύο μελών της, προφανώς προς αποφυγή της

¹⁶⁹ Σύμφωνα με την απόφαση 1114/2012 του Σ.τ.Ε. η συμμετοχή δικαστικού στη σύνθεση της Επιτροπής κρίθηκε ως αντισυνταγματική. Ωστόσο, σύμφωνα με την άποψη που επικράτησε, βάσει σχετικής γνωμοδότησης, κατά τη σύνταξη της αιτιολογική έκθεσης του ν.3463/2006 και την ψήφισή του, η συμμετοχή εφέτη στην Επιτροπή δεν προσκρούει στο Σύνταγμα. Ανάλογη πρόβλεψη υπήρχε και στην εισηγητική έκθεση του ν.2218/1994 – που προηγείται της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 – για τη συμμετοχή δικαστικού λειτουργού στο όργανο άσκησης ελέγχου, στο Μακρυδημήτρης - Πραβίτα, όπ.π. (υποσημ.88), σ.483-484.

ματαίωσης των συνεδριάσεων, λόγω πιθανολογούμενης αδυναμίας της παρουσίας του αιρετού μέλους της.

Σε μία επιτροπή από την οποία απουσιάζει εκπρόσωπος της διοίκησης, ώστε να μην υπάρχει υπόνοια για επηρεασμό της κρίσης των μελών της¹⁷⁰, αλλά υπάρχει εκπρόσωπος της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα μπορούσε να δημιουργηθεί το εξής παράδοξο: ο εκπρόσωπος της Π.Ε.Δ., λόγω της ιδιότητάς του, κατά τεκμήριο θα τίθεται υπέρ των αποφάσεων των Δήμων, εκτός εάν είναι προδήλως παράνομες. Επίσης, η τοποθέτηση του Προέδρου του Δικηγορικού Συλλόγου ή κάποιου μέλους αυτού στην Επιτροπή ενδέχεται να υποκρύπτει πολιτική σκοπιμότητα εφόσον, λόγω της ιδιότητάς του ως δικηγόρου, μπορεί να εκμεταλλευτεί τη θέση του προς άγρα πελατών. Λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη το γεγονός ότι πολλοί δικηγόροι συνεργάζονται με δήμους της περιοχής τους, είναι πιθανό να μη θέλουν να συνηγορήσουν υπέρ κάποιας απόφασης που θα δυσαρεστήσει πιθανούς ή ήδη πελάτες του. Το πιθανότερο σε μία τέτοια Επιτροπή είναι ο Πρόεδρος της και μέλος του Ν.Σ.Κ. να μειωηφεί και να εκδίδονται σε μεγάλο ποσοστό αποφάσεις υπέρ των Δήμων. Εάν υποτεθεί μάλιστα ότι ο εκπρόσωπος της Π.Ε.Δ. είναι και αυτός δικηγόρος - μέλος του ίδιου δικηγορικού συλλόγου, θα είναι δύσκολο να διαφωνήσει με τον Πρόεδρο του συλλόγου του και συνάδελφό του. Σε μία τέτοια περίπτωση, εξετάζοντας μόνο αριθμητικά και όχι στην ουσία τις αποφάσεις που έχουν εκδοθεί από τη συγκεκριμένη Επιτροπή, θα βγει φυσικά το συμπέρασμα ότι η Α.Δ. δεν έχει την ικανότητα να ασκεί έλεγχο νομιμότητας και ότι οι υπάλληλοί της δεν έχουν τα απαραίτητα προσόντα για τη θέση αυτή, αφού οι πράξεις τους, οι οποίες ακυρώνουν πλημμελείς αποφάσεις των Δήμων, θα ακυρώνονται στη συνέχεια από την Επιτροπή. Από την άλλη η εμπειρία έχει δείξει ότι η λειτουργία επιτροπών με μέλη που έχουν την έδρα τους σε περιοχή διαφορετική από αυτή της έδρας της επιτροπής, ώστε να μην υπάρχει υπόνοια επηρεασμού, είναι προβληματική, λόγω των αποστάσεων και των αντικειμενικών δυσκολιών που ανακύπτουν. Από τα ανωτέρω συνάγεται πως το γεγονός και μόνο ότι από τη σύνθεση της Επιτροπής απουσιάζει ο δημόσιος υπάλληλος, δε διασφαλίζει εγγυήσεις ανεξαρτησίας.

Z.1.2. Επιτροπή Περιφερειών

Η Επιτροπή Περιφερειών διαφοροποιείται από αυτή των Δήμων και στη σύνθεσή της μετέχει δημόσιος υπάλληλος. Ωστόσο, η σύνθεση της Επιτροπής έχει υποστεί

¹⁷⁰ Αιτιολογική έκθεση ν.3463/2006, όπ.π. (υποσημ. 91), σ.45.

πολλές αλλαγές με διάφορα νομοθετήματα, οι οποίες έχουν δημιουργήσει αρκετά προβλήματα. Συνοπτικά,¹⁷¹ οι τροποποιήσεις του άρ.18 «Έλεγχος των πράξεων» του ν.2218/1994 *«Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»* είναι οι εξής:

α) από το άρθρο 13 του ν.2307/1995 *«Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»*,

β) από το άρθρο 19 του ν.2344/1995 *«Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις»*,

γ) από το άρθρο 7 του ν.2839/2000 *«Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»*, το οποίο, όμως, τροποποιήθηκε και αυτό από το άρθρο 22 του ν.3051/2002 *«Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»*, και

δ) από το άρθρο 7 του ν.3127/2003 *«Τροποποίηση και συμπλήρωση των νόμων 2308/1995 και 2664/1998 για την Κτηματογράφηση και το Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις»*.

Εάν λοιπόν θέλει κάποιος να δει τη σύνθεση της Επιτροπής, τον τρόπο λειτουργίας της και όλα τα θέματα που την αφορούν, θα πρέπει να λάβει υπόψη του όλα τα παραπάνω νομοθετήματα, τα οποία πολλές φορές αφορούν εντελώς άσχετα ζητήματα.

Αρχικά η Επιτροπή αποτελείτο από έναν Πρωτοδίκη, ως Πρόεδρο, ένα δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. Με το άρ.7 του ν.2839/2000 η σύνθεση της Επιτροπής αλλάζει και αποτελείται πλέον από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, και δύο μόνιμους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας. Η Επιτροπή ανασυντίθεται, με το άρ.22 του ν.3051/2002 και αποτελείται εφεξής από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, έναν μόνιμο υπάλληλο της Περιφέρειας (και νυν Αποκεντρωμένης Διοίκησης), και έναν αιρετό εκπρόσωπο, που υποδεικνύεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. (και νυν Π.Ε.Δ.) ή τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (και νυν

¹⁷¹ Αναλυτικά στο Παράρτημα 2.

Περιφέρεια) κάθε νομού, που υπάγεται στην Περιφέρεια, ανάλογα με το ποιον αφορά το θέμα που συζητείται.¹⁷²

Δεδομένου ότι στην Επιτροπή αυτή δεν υπάρχει πρόβλεψη για δυνατότητα συνεδρίασης με δύο μέλη, όπως προβλέπεται ρητά στην παρ.3 του άρ.152 του ν.3463/2006 για την Επιτροπή Δήμων,¹⁷³ ενδέχεται να γίνει κατάχρηση της διάταξης και να υπάρξει η συνθήκη, σε περίπτωση μη νόμιμης απόφασης της Περιφέρειας, ο αιρετός εκπρόσωπος της Επιτροπής να μην προσέρχεται στη συνεδρίαση, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να καθίσταται κατά χρόνο αναρμόδια και ως εκ τούτου η παράνομη απόφαση να καθίσταται νόμιμη.

Z2. Η επίδραση της κακής νομοθέτησης στη λειτουργία των Επιτροπών

Μετά από τόσες τροποποιήσεις στις νομοθετικές διατάξεις προκύπτει, αρχικά, πρόβλημα, αναφορικά με το όνομα της Επιτροπής, που αν και δεν είναι τόσο σοβαρό αναδεικνύει και την κακή νομοθέτηση. Κι αυτό γιατί η Επιτροπή Περιφερειών, όπως την ονομάσαμε, είναι Επιτροπή του άρ.18 σύμφωνα με τον ν.2218/1994, Επιτροπή του άρ.68 για τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ.30/1996), που κωδικοποίησε τους προγενέστερους νόμους, ενώ για τον ν.2839/2000, που τροποποίησε τη σύνθεσή της ολοκληρωτικά, είναι Επιτροπή του άρ.7. Έτσι, τη συναντάμε πολλές φορές με διαφορετικό τίτλο στην προμετωπίδα εγγράφων και αποφάσεων που εκδίδονται από τις Επιτροπές σε όλη την Ελλάδα ή ακόμα και στην Επιτροπή που βρίσκεται στην ίδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση κατά τη διάρκεια των χρόνων, ανάλογα με την οπτική του εκάστοτε Προέδρου της.

Άλλο ένα πρόβλημα που δημιουργείται από τις συνεχείς τροποποιήσεις είναι η ύπαρξη αντικρουόμενων διατάξεων. Στην παρ.13 του άρ.18 του ν.2218/1994 προβλέπεται ότι «Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής της παραγράφου 4 και των κατά την παράγραφο 12 αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών». Το ίδιο ισχύει και στο άρ.70 του π.δ.30/1996, που κωδικοποίησε τις διατάξεις περί Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, στο άρ.7 του ν.2839/2000, που αντικατέστησε

¹⁷² Το άρ.18 του ν.2218/1994 εκτός από τις προαναφερόμενες τροποποιήσεις, που αφορούν τη σύνθεση της Επιτροπής, έχει τροποποιηθεί και με την παρ. 15 του άρ. 13 του ν.2307/1995 αλλά και με την παρ. 2 του άρ.7 του ν.3127/2003, που είχε θέμα: «Τροποποίηση και συμπλήρωση των ν.2308/1995 και 2664/1998 για την Κτηματογράφηση και το Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις». Πίνακας 7 στο Παράρτημα 2.

¹⁷³ Στην παρ.3 άρ.152 ν.3463/2006 προβλέπεται: «Η Επιτροπή θεωρείται ότι έχει απαρτία με την παρουσία δύο (2) εκ των μελών της. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του προέδρου».

την παρ.13 του άρθρου 18 του ν.2218/1994, δεν έγινε μνεία και για το σχετικό άρθρο του Κ.Ν.Α. Έτσι, στο μεν άρ.70 του π.δ.30/1996 προβλέπεται ότι «Κατά των, κατά το άρθρο 68, αποφάσεων της επιτροπής του ίδιου άρθρου και των κατά το άρθρο 69 αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, **μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό**, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών», η παρ.13 του άρ.18 του ν.2218/1994 αντικαθίσταται και προβλέπεται πλέον ότι «Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής που προβλέπονται στην παρ.4 και των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που αναφέρονται στην παρ.12, **δεν χωρεί προσφυγή** για παράβαση νόμου ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού».

Πρόβλημα δημιουργείται και στις προθεσμίες άσκησης της εποπτείας. Σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 225 του ν.3852/2010, όπως ίσχυε στις 16/07/2015, όσες αποφάσεις προβλέπεται στην παρ.1 του ίδιου άρθρου ότι αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Α.Υ.Ε. (και μέχρι την έναρξη λειτουργίας της στην Α.Δ.) συνοδεύονται από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για την νόμιμη έκδοσή τους, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι Δήμοι, οι Περιφέρειες, τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι Επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν αμελλητί και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Περαιτέρω στην παρ.3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι «Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη».

Όπως προαναφέρθηκε οι διατάξεις αυτές ισχύουν και για τον έλεγχο νομιμότητας από την Α.Δ. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Α.Υ.Ε. Παράλληλα, όμως, ισχύουν και οι διατάξεις του άρ.152 του ν.3463/2006 για τους Δήμους καθώς και οι διατάξεις του άρ.68 του π.δ.30/1996 για τις Περιφέρειες. Ωστόσο, στη διάταξη του άρ.18 του ν.2218/1994, όπου προβλέπεται η συγκρότηση της Επιτροπής εποπτείας επί των αποφάσεων των Περιφερειών, που κωδικοποιήθηκε στο άρ.68 του προαναφερόμενου π.δ. και διατηρήθηκε σε ισχύ μετά την έναρξη ισχύος της διάταξης του άρ.7 του ν.2839/2000, ορίζεται ότι: «Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας παραπέμπει αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία **δεκαπέντε (15) ημερών**, αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην Επιτροπή της παραγράφου 4 τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη νομαρχιακή επιτροπή ή στο

νομαρχιακό διαμέρισμα ή στο νομικό τους πρόσωπο που την έχει εκδώσει». Οπότε ποια προθεσμία ισχύει τελικά για την παραπομπή των μη νόμιμων αποφάσεων; Σύμφωνα με δειγματοληπτικό έλεγχο σε αποφάσεις της εν λόγω Επιτροπής που έχει την έδρα της στην Α.Δ. Αιγαίου στη Σύρο, η Επιτροπή σχεδόν σε όλες της τις συνθέσεις αποδέχεται την προθεσμία των τριάντα ημερών και εξετάζει τις παραπομπές της Α.Δ. ως εμπρόθεσμες. Ενδιαφέρον όμως παρουσιάζει η υπ' αριθ. 1 Απόφαση (ΑΔΑ:66Λ5ΟΡ1Ι-ΙΕΛ) του πρακτικού 6/2015 της Επιτροπής, όπου, σύμφωνα με το σκεπτικό της Προέδρου, κατόπιν παράθεσης της ανωτέρω νομοθεσίας: «Από την διατύπωση στις παραπάνω διατάξεις προκύπτουν τα εξής: α) Ο εκάστοτε Γενικός Γραμματέας παραπέμπει αιτιολογημένα την πράξη του δημοτικού ή άλλου συμβουλίου στην Επιτροπή μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών, αφότου έλαβε την σχετική πράξη. β) Ειδικά, για την ειδικότερη περίπτωση κατά την οποία η πράξη του συλλογικού οργάνου του Δήμου αφορά στην ανάθεση έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, η προθεσμία των δεκαπέντε (15) ημερών για την αποστολή της πράξης προς την αρμόδια Επιτροπή Εποπτείας υπολογίζεται από την συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου» και συνεχίζει «Επισημαίνεται ότι η αποκλειστική προθεσμία της διάταξης του άρθρου 18 παρ.3 εντός της οποίας προβλέπεται η παραπομπή της πράξης προς έλεγχο νομιμότητας στην παρούσα Επιτροπή άρχεται από τότε που ο γενικός γραμματέας έλαβε τη σχετική πράξη, ενώ η ρητή διατύπωση περί αποκλειστικής προθεσμίας δεν υπέχει θέση υπόδειξης στη Διοίκηση προς ταχεία διεκπεραίωση των υποθέσεων, αλλά περί τήρησης του χρονικού ορίου απαρεγκλίτως ως προϋπόθεση του παραδεκτού της εξέτασής της». Και παρότι η Α.Δ. είχε παραπέμψει την εν λόγω απόφαση λόγω μη τήρησης όρου της διακήρυξης διαγωνισμού και μη έγκαιρης και προσήκουσας υποβολής δικαιολογητικών κατά το στάδιο κατακύρωσης του διαγωνισμού, η Επιτροπή αποφαινεται ομόφωνα ότι η Α.Δ. μη νόμιμα παρέπεμψε την απόφαση διότι είχε παρέλθει η αποκλειστική προθεσμία των δεκαπέντε (15) ημερών, νομιμοποιώντας με αυτό τον τρόπο μία αμφιλεγόμενη απόφαση.

Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τον καταστατικό χάρτη προβλέπεται το αποκεντρωτικό σύστημα οργάνωσης της Χώρας, κατά το οποίο το επιτελικό κράτος πρέπει να περιορίζεται στο συντονισμό, την κατεύθυνση και τον έλεγχο, αποκλειστικά και μόνο, της νομιμότητας. Από την προεκτεθείσα ιστορική επισκόπηση καθίσταται προφανές ότι η εποπτεία επί των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. συνιστά ένα δύσκολο εγχείρημα. Το συναφές θεσμικό πλαίσιο, όπως έχει πολλές φορές τροποποιηθεί στην πορεία των ετών, δεν έχει κατορθώσει να οδηγήσει σε αμερόληπτο και ποιοτικό έλεγχο. Αντίθετα, η κρατική εποπτεία ασκούνταν και εξακολουθεί να ασκείται με αναποτελεσματικό τρόπο.

Οι λόγοι που πιστοποιούν το γεγονός αυτό είναι αρκετοί. Καταρχάς, δεν πραγματοποιείται κωδικοποίηση και συστηματοποίηση στα ζητήματα της Τ.Α. και κυρίως δεν καθορίζονται επαρκώς οι αρμοδιότητές της. Η ουσιαστική και τελεσφόρα ανακατανομή αρμοδιοτήτων προϋποθέτει μία ολιστική προσέγγιση και έναν προσεκτικό σχεδιασμό, ο οποίος θα επιστηριχτεί σε ριζικό και οπωσδήποτε στοιχειωδώς αποδοτικό αναπροσδιορισμό που θα καθιστά ουσιαστική την άσκηση των αρμοδιοτήτων.

Επιπροσθέτως, η εμπλοκή μεγάλου αριθμού οργάνων ελέγχου επιφέρει την πολυδιάσπαση, τη σύγχυση και τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, τη δυσκολία συνεργασίας και τελικά την αδυναμία άσκησης ουσιαστικής εποπτείας. Η προσπάθεια του νομοθέτη για τη δημιουργία της νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης και την ορθή εφαρμογή της συνταγματικά επιβαλλόμενης εποπτείας θα πρέπει να συνδεθεί με την αναδιοργάνωση όλων των ελεγκτικών μηχανισμών που εποπτεύουν τους Ο.Τ.Α., ώστε αυτοί να μην υπόκεινται σε πολλαπλούς ελέγχους. Οι πολλαπλοί έλεγχοι εκτός του ότι δυσχεραίνουν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν εγγυώνται πάντοτε το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Άλλωστε, η υπερβολική συνθετότητα και η πληθώρα αλληλοσυγκρουόμενων ενίοτε μονάδων, που φαινομενικά λειτουργούν αυτόνομα, όταν συμπλέκονται μεταξύ τους παράγουν ένα γραφειοκρατικό κυκεώνα. Ένα ορθολογικά δομημένο Κράτος δεν είναι δυνατό να χαρακτηρίζεται από μία χαοτική δομή, διότι η δομή αυτή το μόνο που μπορεί να προσφέρει είναι διατήρηση των φαινομένων διαπλοκής, διαφθοράς και αναποτελεσματικής διοικητικής δράσης.

Επιπλέον, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο διακρίνεται από πολυπλοκότητα και ασάφεια ενώ συχνά περιέχει διατάξεις παρωχημένες και αλληλοσυγκρουόμενες. Οι

νέες ρυθμίσεις αποτελούν τροποποιήσεις ή αντικαταστάσεις ή προσθήκες στον προϊσχύοντα νόμο, ο οποίος μπορεί να διατηρείται εν μέρει σε ισχύ σε συνδυασμό με όλο το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο έχει μεταβληθεί και συμπληρωθεί με διαδοχικές νομοθετικές αλλαγές, προκαλώντας επικαλύψεις και καταλείποντας σημαντικά περιθώρια παρερμηνειών κατά την εφαρμογή του. Πολλές φορές διατάξεις άρθρων επικαλύπτουν χωρίς να αντικαθιστούν τις προγενέστερες, που αφορούν διαφορετικές χρονικές περιόδους, εμφανίζοντας με αυτό τον τρόπο εννοιολογική ασυνέπεια. Η αποσπασματική νομοθέτηση και η διατήρηση σε ισχύ των παλαιότερων και παρωχημένων ρυθμίσεων δε συνάδει με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, αφού ενισχύει τον κατακερματισμό του νομοθετικού πλαισίου.

Τέλος, τα χρονικά περιθώρια που τίθενται για την έκδοση αποφάσεων, όπως π.χ. του Επόπτη των Ο.Τ.Α., είναι μη ρεαλιστικά αφού αναφέρονται σε πλήρως στελεχωμένες υπηρεσίες εποπτείας, ενώ αυτή ασκείται ουσιαστικά από τις υποστελεχωμένες Α.Δ.

Το γεγονός ότι οι Α.Υ.Ε. δεν έχουν τεθεί ακόμη σε λειτουργία γεννά εύλογα ερωτήματα για το αν υπάρχει πολιτική βούληση αλλά και προθυμία από τους αιρετούς - και όχι μόνον - να λειτουργήσει ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό σύστημα εποπτείας, ενιαίο και για τις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο θα έχει λάβει υπόψη του τις αδυναμίες και τους παράγοντες εκείνους που υπονόμισαν τη μέχρι τώρα υλοποίησή του.

Προκειμένου να τελεσφορήσει μία διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να μην εδράζεται σε επιπόλαιους και βιαστικούς σχεδιασμούς και μάλιστα από ανθρώπους οι οποίοι απέχουν παρασάγγας από την πραγματικότητα του δημόσιου τομέα. Ο σχεδιασμός οφείλει να είναι ρεαλιστικός και να υπάρχει θέληση για τομές και αλλαγές που θα εξορθολογήσουν το δημόσιο και θα το καταστήσουν αποτελεσματικό και προσιτό στον πολίτη. Ακόμη όμως και να υπάρχει σωστός σχεδιασμός, δεν αποκλείεται να μην μπορεί να επιτευχθεί το αναμενόμενο μεταρρυθμιστικό αποτέλεσμα για άλλους λόγους, όπως π.χ. η συνεχής αλλαγή πολιτικής ηγεσίας. Γι' αυτό η ψήφιση και μόνο του νόμου δεν συνιστά επαρκή συνθήκη, προκειμένου να τελεσφορήσει μία μεταρρύθμιση, αλλά είναι απαραίτητος ένας χρονικός προγραμματισμός για την υλοποίηση των διοικητικών μεταβολών που θα οδηγούν, εντός εύλογου χρονικού πλαισίου, στην πραγμάτωσή της.

Με την ψήφιση του Καλλικράτη οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αντικαταστάθηκαν από τις Περιφέρειες, τίτλος ο οποίος όμως ήδη χαρακτήριζε άλλες υπηρεσίες δημιουργώντας με αυτό τον τρόπο σύγχυση στους πολίτες. Ενώ και η μείωση των κρατικών Περιφερειών, που μετονομάστηκαν σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, από δεκατρείς σε επτά, το μόνο που προσέφερε ήταν η επέκταση του ελέγχου νομιμότητας σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές αυξάνοντας σταδιακά τον όγκο του. Παράλληλα, οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν από τις κρατικές στις αιρετές Περιφέρειες προκάλεσαν νέες αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, παράγοντας επιπλέον γραφειοκρατία.

Ασφαλώς, θα ήταν ιδανικό να μη χρειάζεται κανένας έλεγχος και καμία εποπτεία στους Ο.Τ.Α. Ωστόσο όλοι γνωρίζουμε ότι αυτό είναι σχεδόν ανέφικτο διότι, ακόμη κι αν υπάρχει η βούληση, το πρόβλημα είναι βαθύτερο. Οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα στελέχωσης και γνώσης του αντικειμένου, με το οποίο επιφορτίζονται. Υπάρχουν δήμοι στις Κυκλάδες, και σίγουρα και σε άλλες περιοχές της Επικράτειας, που λειτουργούν με έναν ή δύο υπαλλήλους, οι οποίοι εκ των πραγμάτων αδυνατούν να τηρήσουν τις προθεσμίες αναγκάζοντας ακόμα και τον Δήμαρχο να προβεί μέχρι και σε αναρτήσεις στο διαδίκτυο. Η συνεχής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων χωρίς τους αντίστοιχους πόρους αλλά και η κάκιστη νομοθέτηση δημιουργεί τεράστιο πρόβλημα εφαρμογής της νομοθεσίας ενώ πολλές φορές οι Ο.Τ.Α. βρίσκονται αντιμέτωποι με αδιέξοδα που καλούνται να υπερκεράσουν με αλχημείες και ευρεσιτεχνίες, προκειμένου να λειτουργούν όσο το δυνατόν αποδοτικότερα. Αποσκοπώντας στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, οι Ο.Τ.Α. πολλές φορές αναζητούν τη βοήθεια των εποπτών τους για την εύρεση της καλύτερης δυνατής λύσης και την αποφυγή έκδοσης τυχόν παράνομων αποφάσεων.

Η αгаστή συνεργασία εποπτευόμενων φορέων και εποπτεύουσας αρχής συνιστά τη σημαντικότερη προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας νέας πραγματικότητας. Οι θεσμοί ελέγχου και εποπτείας των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να κερδίσουν το σεβασμό των στελεχών της αυτοδιοίκησης καθώς και των πολιτών, ώστε η δράση τους να μην αφήνει περιθώρια για αμφιβολίες. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλει να σημειώσει πολλά βήματα προόδου, προκειμένου να επανασυσταθεί ως ποιοτικά οργανωμένος φορέας στον οποίο δε θα χωρούν φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης ενώ, παράλληλα, χρήσιμη ενδεχομένως να αποδειχθεί η σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς και Δημόσιας Ηθικής των αιρετών στελεχών της - σχετική πρωτοβουλία ανελήφθη

τον Ιούνιο 2022 από το Υπουργείο Εσωτερικών, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, την Ένωση Περιφερειών Ελλάδας και την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.

Από τα παραπάνω αναδύεται η ανάγκη τροποποίησης της χαοτικής δομής της δημόσιας διοίκησης. Αρχικά, θα πρέπει να υπάρξει σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων για να αποφεύγονται οι επικαλύψεις. Επιπλέον, απαιτείται η δημιουργία ενός νόμου κοινού και για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης, απαλλαγμένου από την ταυτόχρονη ισχύ νεότερων και παλαιότερων νομοθετημάτων. Η νέα κωδικοποίηση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και ομοιογένεια, ώστε να μην είναι αναγκαία η αθρόα έκδοση εγκυκλίων (ενίοτε και με περιεχόμενο αντίθετο από την εκδοθείσα νομοθεσία) για την αποσαφήνισή της, και θα εκσυγχρονίζει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Απαραίτητη κρίνεται και η δημιουργία Κώδικα Ελέγχου Νομιμότητας, όπου θα καθορίζεται το περιεχόμενό της εποπτείας και θα τίθενται, σε γενικές γραμμές, τα όρια άσκησής της παρέχοντας όμως σαφείς οδηγίες για το εύρος του ελέγχου (τι ελέγχεται και τι όχι). Παράλληλα, θα ήταν χρήσιμο να πραγματοποιείται συνεχής εκπαίδευση και ενημέρωση των υπαλλήλων, ώστε να προσλαμβάνουν μια αδιάλειπτη κατάρτιση, ενώ όταν μία υπηρεσία αναλαμβάνει ένα καινούργιο γι' αυτή αντικείμενο, το οποίο μέχρι πρότινος αποτελούσε αρμοδιότητα άλλης υπηρεσίας, θα πρέπει να μετατίθενται σε εκείνη και οι υπάλληλοι που το ασκούσαν.

Συγχρόνως, είναι αδήριτη ανάγκη να τεθεί ένα τέλος στη συγκέντρωση υπαλλήλων στις κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων, που δημιουργεί ένα υδροκέφαλο Κράτος, και να στελεχωθούν οι περιφερειακές υπηρεσίες με ικανά στελέχη. Η στελέχωση των περιφερειακών δομών του Κράτους με το απαραίτητο δυναμικό αλλά και ο εφοδιασμός τους με τα απαιτούμενα οικονομικά και τεχνικά μέσα κρίνεται εκ των ων ουκ άνευ, ώστε οι αρμοδιότητες να ασκούνται με εποικοδομητικό τρόπο. Για το λόγο αυτό είναι σκόπιμο να δοθούν κίνητρα σε υπαλλήλους που θα στελεχώσουν τα νησιά και τις απομακρυσμένες περιοχές. Οι υπάλληλοι στην περιφέρεια δεν πρέπει να εκλαμβάνουν τη θητεία τους στις απομακρυσμένες περιοχές ως τιμωρία αλλά ούτε να αισθάνονται κακοπληρωμένοι και εγκλωβισμένοι, λόγω δεσμεύσεων που τους εμποδίζουν να μετακινηθούν. Σημαντική ακόμη θεωρείται η μη ύπαρξη προσωπικού περισσότερων ταχυτήτων που αμείβεται διαφορετικά αναλόγως του Υπουργείου στο οποίο υπάγεται.

Το σπουδαιότερο όμως είναι να αλλάξει η νοοτροπία. Να συνεργαστούν οι πολιτικοί για τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου και τη μετατροπή της Διοίκησης σε

έναν ισχυρό αποτελεσματικό μηχανισμό, ο οποίος δε θα χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, συνεπεία των εκάστοτε κυβερνητικών και γενικότερα πολιτικών αλλαγών. Να γίνει αντιληπτό ότι η ευνοιοκρατία πρέπει να σταματήσει και να αποφασιστεί εάν πραγματικά θέλουμε ένα αντικειμενικό και αμερόληπτο σύστημα εποπτείας. Διότι τίθεται μεγάλο ζήτημα για το εάν και οι ίδιοι οι αιρετοί επιθυμούν ένα ολοκληρωμένο σύστημα εποπτείας που θα εξασφαλίζει εγγυήσεις αξιοπιστού και αποτελεσματικού ελέγχου. Δεν είναι λίγες οι φορές που οι υπηρεσίες ελέγχου νομιμότητας δέχονται πιέσεις ή ακόμα και παρεμβάσεις στο έργο τους είτε από τους ίδιους τους ελεγχόμενους είτε από ανώτερους, λόγω κομματικών συμφερόντων. Το βασικότερο όμως ζητούμενο είναι να υπάρξει θέληση για αλλαγή τόσο από τους κυβερνώντες όσο και από όλους τους εμπλεκόμενους.

Η συζήτηση για την κατάργηση της συνταγματικά προβλεπόμενης εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. είναι πολύ μεγάλη. Και όσο αυτή δεν πραγματοποιείται όλες οι προτεινόμενες ρυθμίσεις κρίνονται απαραίτητες προκειμένου να μην εξακολουθήσει να υφίσταται το σοβαρό έλλειμμα που χαρακτηρίζει κάθε φορά την όποια διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η Α.Υ.Ε. δεν έχει ξεκινήσει ακόμη τη λειτουργία της, αφού όπως καθίσταται προφανές δεν μπορεί να στελεχωθεί και κατ' επέκταση να ενεργοποιηθεί, φαίνεται πως η λύση είναι αυτή που ξεκίνησε με την ψήφιση του Καλλικράτη ως προσωρινή αλλά έχει σχεδόν παγιωθεί: η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι υπάλληλοι των οποίων έχουν πλέον και την ανάλογη εμπειρία. Αντί να δημιουργηθεί μία νέα υπηρεσία (Α.Υ.Ε.), με όποιες δαπάνες απαιτηθούν γι' αυτό, και να λειτουργήσει με τους υπαλλήλους των Α.Δ. που ασκούν καθήκοντα ελέγχου νομιμότητας, θα μπορούσε να συσταθεί σε κάθε Α.Δ. μία Διεύθυνση αποκλειστικά για την εποπτεία των Ο.Τ.Α. με επικεφαλής τον Συντονιστή. Άλλωστε, το γεγονός ότι ο Συντονιστής είναι δημόσιος υπάλληλος, με μακρόχρονη πορεία στα καθήκοντά του, που επιλέγεται αξιοκρατικά από όργανο στο οποίο μετέχουν και μέλη του Α.Σ.Ε.Π., καθιστά το θεσμό αποκομματικοποιημένο και επομένως αμερόληπτο. Αναμένεται, βέβαια, να διευκρινιστεί ποιος θα είναι πλέον αρμόδιος για την άσκηση της εποπτείας, ο Συντονιστής ή ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από την επανασύσταση της θέσης του τελευταίου - πράγμα που περιπλέκει εκ νέου την κατάσταση.

Για να είναι πάντως ο έλεγχος εποικοδομητικός επιβάλλεται οι υποστελεχωμένες Α.Δ. να στελεχωθούν με το κατάλληλο στελεχικό δυναμικό αλλά και να εφοδιαστούν

με τα απαιτούμενα μέσα ώστε να μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους επαρκώς. Η Διεύθυνση της Α.Δ. που θα ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας θα πρέπει να ασκεί αποκλειστικά εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., να μην αποτελεί δηλαδή αυτός αρμοδιότητα ενός τμήματος (Διοίκησης) μίας Διεύθυνσης, η οποία είναι επιφορτισμένη και με άλλες αρμοδιότητες που δεν σχετίζονται με τους Ο.Τ.Α. (π.χ. θέματα δημόσιας περιουσίας). Στη Διεύθυνση εποπτείας απαιτείται να υπηρετούν και Μηχανικοί, οι οποίοι είναι απαραίτητοι για τον έλεγχο νομιμότητας αλλά από τον Οργανισμό των Α.Δ. δεν προβλέπεται η τοποθέτησή τους στο τμήμα που ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας, και να υπάρχει η δυνατότητα άσκησης επιτόπιων ελέγχων. Τέλος, προτείνεται σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση να δημιουργηθεί τμήμα που θα στελεχωθεί με νομικούς, με εμπειρία στη δημόσια διοίκηση. Οι Α.Δ. είναι από τις λίγες κρατικές υπηρεσίες, αν όχι οι μοναδικές στην Επικράτεια, που δουλεύουν χωρίς νομικούς, έστω και ως εξωτερικούς συνεργάτες.

Βιβλιογραφία

- ❖ ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ Χ.Μ. - ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ., Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, 2015 (Διαθέσιμο στο www.kallipos.gr, Πρόσβαση 20-02-2020).
- ❖ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.
- ❖ ΖΥΓΟΥΡΗΣ Π.Κ. - ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ Γ.Κ., *Πρόγραμμα Καλλικράτης*, τ.Β, Α΄ Έκδοση, Αθήνα, 2010.
- ❖ ΚΟΚΚΙΔΟΥ Α., *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- ❖ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ., *Η διοικητική οργάνωση του κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης)*, Θεσσαλονίκη, 2002.
- ❖ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. - ΠΡΑΒΙΤΑ Μ.-Η., *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- ❖ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. - ΠΡΑΒΙΤΑ Μ.-Η., «Η αποκλίνουσα οργάνωση της εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως αντιπαράδειγμα καλής νομοθέτησης», στον Τιμητικό Τόμο Λ. Θεοχαρόπουλου, τ.3, Α.Π.Θ., 2009, σ.σ.473-487.
- ❖ ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ Λ.Π., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τ.Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- ❖ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ.Ι, Νέα Διευρυμένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- ❖ ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε.Π., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ.1, 15η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.
- ❖ ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Δ.Α. - ΝΤΑΛΑΚΟΥ Β., επιμ., *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα, 2021.
- ❖ ΤΑΧΟΣ Α.Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.

- ❖ ΤΖΕΜΟΣ Β.Γ., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαγράμματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.
- ❖ ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ Α.Β. - ΚΩΣΤΗΣ Γ.Σ., *Η Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα*, Διοίκηση και Κοινωνία 12, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.
- ❖ ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ., *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή*, Διανέοσις, 01/2021, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf.

Εκθέσεις

- ❖ Αιτιολογική έκθεση ν.3463/2006
(Διαθέσιμο στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?37-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=427678&partId=1076234, Πρόσβαση 29-02-2020).
- ❖ Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010
(Διαθέσιμο στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?40-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=647498&partId=1042601, Πρόσβαση 20-02-2020).
- ❖ Αιτιολογική έκθεση ν.4257/2014
(Διαθέσιμο στο https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?43-1.-wicket_enclosure~1974051472~1974051471-linkIntro&documentId=869513&partId=1404274, Πρόσβαση 22-02-2020).
- ❖ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018
(Διαθέσιμο στο <https://www.nomotelia.gr/nservice22/documentDetails?46&documentId=1073352&partId=1707108>, Πρόσβαση 20-02-2020).
- ❖ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Κώδικας Συμπεριφοράς των Αιρετών Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*
(Διαθέσιμο στο https://aead.gr/images/manuals/kwdikas_sumperiforas_airetwn_organwn.pdf, Πρόσβαση 20-06-2022).
- ❖ Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, Νομοθετική Πρόταση «*Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' Βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση*»

(Διαθέσιμο στο <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis>, Πρόσβαση 10-04-2020).

❖ Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, *Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΜΕ.Τ.Α.), Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την ανάπτυξη της Χώρας και τη βελτίωση των υπηρεσιών στους πολίτες*, 2018

(Διαθέσιμο στο <https://kede.gr/i-protasi-tis-kede-gia-ti-metarrythmisi-tis-dimosias-dioikisis-kai-tin-anavathmisi-tis-topikis-aftodioikisis/>, Πρόσβαση 08-04-2020).

❖ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, 2009

(Διαθέσιμο στο

https://www.synigoros.gr/resources/docs/18549_4_synigoros_2009_01.pdf,

Πρόσβαση 08-04-2020).

❖ Συνήγορος του Πολίτη, *Συνοπτική Έκθεση Προτάσεων προς το Υπουργείο Εσωτερικών*, 2012

(Διαθέσιμο στο https://www.synigoros.gr/resources/docs/protaseis_epistoli.pdf,

Πρόσβαση 09-04-2020).

❖ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση Παθογένειες της Διοικητικής Δράσης*, 2013

(Διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/09-pathogenies.pdf>,

Πρόσβαση 08-04-2020).

❖ Συνήγορος του Πολίτη, *Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου*, 2018

(Διαθέσιμο στο

https://www.synigoros.gr/resources/docs/greekombudsman_specialreport_localgovernmentrevenues_el.pdf, Πρόσβαση 08-04-2020)

❖ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016, *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2017

(Διαθέσιμο στο <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpirAnatheorisis-030317.pdf>, Πρόσβαση 28-02-2020)

Νομοθεσία

❖ Σύνταγμα της Ελλάδος 1925/1927/1952.

❖ Σύνταγμα της Ελλάδος 1975.

❖ Σύνταγμα της Ελλάδος 2001.

- ❖ ν.27ης/12/1833 «Νόμος περί συστάσεως των Δήμων», ΦΕΚ 3/10-01-1834.
- ❖ ν.ΔΝΖ' (4057) 10/14 Φεβρουαρίου 1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων».
- ❖ ν.2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος», ΦΕΚ 139/Α'.
- ❖ ν.1065/1980 «Περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικος», ΦΕΚ 168/Α'.
- ❖ π.δ.22/1982 «Κατάργηση διατάξεων που προβλέπουν την έγκριση πράξεων των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων», ΦΕΚ 3/Α'.
- ❖ π.δ.76/1985 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» ΦΕΚ 27/Α' - Διορθ. Σφαλμ. στο ΦΕΚ 120/Α'/85.
- ❖ ν.1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός», ΦΕΚ 92/Α'.
- ❖ ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας», ΦΕΚ 114/Α'.
- ❖ π.δ.323/1989 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», ΦΕΚ146/Α'.
- ❖ ν.1832/1989 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 54/Α'.
- ❖ ν.2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 90/Α'.
- ❖ ν.2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 153/Α'.
- ❖ ν.2307/1995 «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητος Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 113/Α'.
- ❖ ν.2308/1995 «Κτηματογράφηση για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου. Διαδικασία έως τις πρώτες εγγραφές στα κτηματολογικά βιβλία και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 114/Α'.
- ❖ π.δ.410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν», 231/Α'.
- ❖ π.δ.30/1996 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», ΦΕΚ 21/Α'.

- ❖ ν.2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 107/Α΄.
- ❖ ν.2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244/Α΄.
- ❖ ν.2664/1998 «Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 275/Α΄.
- ❖ ν.3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις», ΦΕΚ 220/Α΄.
- ❖ ν.3127/2003 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των νόμων 2308/1995 και 2664/1998 για την Κτηματογράφηση και το Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 67/Α΄.
- ❖ ν.3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 231/Α΄.
- ❖ ν.3812/2009 «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 234/Α΄.
- ❖ ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 87/Α΄.
- ❖ ν.4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ», ΦΕΚ 85/Α΄.
- ❖ ν.4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», ΦΕΚ 93/Α΄.
- ❖ ν.4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 47/Α΄.
- ❖ ν.4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ I»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 133/Α΄.

Νομολογία

- ❖ Σ.τ.Ε. 371/1985
- ❖ Σ.τ.Ε. 3229/1987
- ❖ Σ.τ.Ε. 1397/1995
- ❖ Σ.τ.Ε.1114/2012

Παράρτημα 1

Α. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Πίνακας 1: Εποπτεία Ο.Τ.Α. β' βαθμού (π.δ.30/1996 σε συνδυασμό με τους ν.2218/1994 & 2240/1994)

ΕΠΟΠΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΥΠΟΚΕΙΝΤΑΙ ΣΕ ΕΛΕΓΧΟ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΟΤΑ/ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ
Α' ΣΤΑΔΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (τότε κρατικής)	Συλλογικά Όργανα β' βαθμίων ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ. τους.	Όλες ανεξαιρέτως οι πράξεις τους.	Εντός δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση. ¹⁷⁴	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την περιέλευση της πράξης.
	Μονομελή Όργανα β' βαθμίων ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ. τους.	Μόνο οι πράξεις κατά των οποίων έχει ασκηθεί προσφυγή από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή αν η απόφαση δεν κοινοποιείται από την αφότου έλαβε γνώση.	Εντός εξήντα (60) ημερών από την υποβολή της προσφυγής. ¹⁷⁵
Β' ΣΤΑΔΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ Επιτροπή άρθρου 7 ν.2839/2000	Συλλογικά Όργανα β' θμίων ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ. τους.	Πράξεις που παραπέμπονται από τον Γ.Γ.Π.	Εντός δεκαπέντε (15) ημερών αφότου έλαβε την πράξη.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών.
		Πράξεις κατά των οποίων έχει ασκηθεί προσφυγή από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον.	Εντός δεκαπέντε (15) ημερών αφότου δημοσιεύθηκε η πράξη.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών.

¹⁷⁴ Με το π.δ. 30/1996 η προθεσμία τόσο για την αποστολή των πράξεων προς έλεγχο όσο και για την παραπομπή τους στην Επιτροπή από τον Γ.Γ.Π. ήταν πενήνθημερη.

¹⁷⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 69 του π.δ. 30/1996 (για τις προθεσμίες κλπ.) εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955.

Πίνακας 2: Εποπτεία Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού (ν.3463/2006)

ΕΠΟΠΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΥΠΟΚΕΙΝΤΑΙ ΣΕ ΕΛΕΓΧΟ (Άρ.149)/ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ (Άρ. 150)	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΟΤΑ/ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ
Α΄ ΒΑΘΜΙΟ ΕΠΙΠΕΔΟ Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (τότε κρατικής)	Συλλογικά Όργανα α΄βάθμιων ΟΤΑ	α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, ζ) σύναψη συμβάσεων, κατά τις διατάξεις των άρθρων 222 και 223, η) σύναψη δανείων και θ) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος	Εντός δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την περιέλευση των αποφάσεων.
		Οι αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων για τις οποίες έχει ασκηθεί προσφυγή από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. ¹⁷⁶	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση ή την κοινοποίηση ή αφότου έλαβε γνώση.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μήνα από την υποβολή της προσφυγής.
Β΄ ΒΑΘΜΙΟ ΕΠΙΠΕΔΟ Ειδική Επιτροπή άρ.152 ν.3463/2006	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας	Οι αποφάσεις του Γ.Γ.Π., σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 149 και 150 του ν.3463/06, που έχουν προσβληθεί από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μήνα από την έκδοση ή την κοινοποίηση ή αφότου έλαβε γνώση.	Εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της.

¹⁷⁶ Για πρώτη φορά θεσμοθετείται προσφυγή και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Πίνακας 3: Η εποπτεία Ο.Τ.Α. σήμερα (ν.3852/2010 και τροποποιήσεις του)

ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ					
	ν.3852/2010 (Αρ.225)	ν.4071/2012 (Αρ.10)	ν.4257/2014 (Αρ.7)	ν.4555/2018 (Αρ.116 & 240)	Σήμερα (κατόπιν τροποποίησης και από το άρ.45 ν.4873/2021)
Αφορά	Αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών.			Αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ. τους.	Αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ. τους.
Που αφορούν	α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων ζ) σύναψη δανείων, η) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος και θ) διαδικασίες κατάρτισης των			α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου ¹⁷⁷ , β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους, στ) τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων, ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως	α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) (βα) ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (ββ) την ανάθεση συμβάσεων έργων και

¹⁷⁷ Στις κανονιστικές αποφάσεις περιλαμβάνονται και οι αποφάσεις επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων.

	<p>επιχειρησιακών προγραμμάτων.</p>			<p>νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων, η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100¹⁷⁸ και θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος.</p>	<p>υπηρεσιών, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 του ν. 4412/2016, η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (βγ) ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., γ) αγορά και</p>
--	-------------------------------------	--	--	--	---

¹⁷⁸ Αρχικά οι προγραμματικές συμβάσεις ελέγχονταν ως «κάθε μορφή σύμβασης». Με τον Κλεισθένη, που εξαιρέθηκαν οι συμβάσεις από τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, γίνεται ειδική αναφορά στις προγραμματικές συμβάσεις αλλά με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν.3852/2010. Στο άρθρο 100* αρχικά δεν υπήρχε καμία εξαίρεση προγραμματικής σύμβασης από τον έλεγχο νομιμότητας. Ωστόσο, με το άρθρο 179 του ν.4555/2018 προβλέπεται ότι αν ο ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το Δημόσιο ή εποπτευόμενος φορέας του, η προγραμματική σύμβαση δεν υπόκειται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας του άρθρου 225. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 του ν.4711/2020 προβλέπεται πλέον ότι οι προγραμματικές συμβάσεις, στις οποίες ένας εκ των συμβαλλομένων είναι Ο.Τ.Α., δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 225. Εμμέσως, λοιπόν, συνεπαγόταν ότι οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. δεν εμπίπτουν σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας. Κατόπιν της τροποποίησης από το άρθρο 45 του ν.4873/2021 όμως, οι προγραμματικές συμβάσεις εμπίπτουν εκ νέου στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας. Ωστόσο, το άρθρο 100 του ν.3852/2010 δε διορθώθηκε αναλόγως και παραμένει ως εξής: «Οι προγραμματικές συμβάσεις, στις οποίες ένας εκ των συμβαλλομένων είναι Ο.Τ.Α. α' ή β' βαθμού, δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 225», με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση.
*Το άρθρο 100 έχει τροποποιηθεί συνολικά δέκα φορές (ν.4071/2012, 4257/2014, 4483/2017, 4555/2018, 4604/2019, 4674/2020, 4690/2020, 4711/2020, 4830/2021 και 4831/2021).

					εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) μίσθωση ακινήτων από τρίτους, στ) σύναψη πάσης φύσεως δανείων, ζ) ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και λύση και θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων, η) σύναψη πάσης φύσεως προγραμματικών συμβάσεων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και θ) διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος.
Αφορά επίσης	Αποφάσεις επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών, εκτός των ανώνυμων εταιρειών που οι φορείς της Τ.Α. δεν		Αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των	Αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α.	Αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α.

	έχουν την πλειοψηφία.		μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α.		
Που αφορούν	α) αύξηση του μετοχικού τους κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων.		α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων.	α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100.	α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε) (εα) την ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (εβ) την ανάθεση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 και 318 έως 321 του ν. 4412/2016, η

					εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (εγ) την ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.
Αφορά επίσης		Αποφάσεις Δ.Ε.Υ.Α.		Αποφάσεις Δ.Ε.Υ.Α.	
Που αφορούν		α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β)		Εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, που αφορούν τις επιχειρήσεις,	Εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, που αφορούν τις επιχειρήσεις,

		εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων γ) λήψη δανείων δ) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους, ε) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, στ) την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και ζ) τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.		αποστέλλονται επιπλέον οι αποφάσεις που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους.	αποστέλλονται επιπλέον οι αποφάσεις που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους.
και				Αποφάσεις Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης.	Αποφάσεις Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης.
Που αφορούν				α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε)	α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε)

				ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100, καθώς και ο προϋπολογισμός τους.	ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100, καθώς και ο προϋπολογισμός τους.
και				Αποφάσεις μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης των ΦΟΔΣΑ, ανεξαρτήτως νομικής του μορφής.	
Που αφορούν				α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων, με εξαίρεση όσες αποφάσεις ελέγχονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920 και του ν. 4548/2018.	α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε) (εα) την ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας

					<p>αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (εβ) την ανάθεση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 και 318 έως 321 του ν. 4412/2016, η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (εγ) την ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το</p>
--	--	--	--	--	---

					ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., με εξαίρεση όσες αποφάσεις ελέγχονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920 και του ν. 4548/2018.
Προθεσμία ελέγχου	40 μέρες.	30 μέρες.		30 μέρες.	30 μέρες.

B. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Πίνακας 4: Άσκηση Πειθαρχικού Ελέγχου Αιρετών

N.3852/2010 (Αρ.233 & 234)	N.3463/2006 (Αρ.142 & 143)	Π.Δ. 30/1996 (Αρ.72)
ΑΙΡΕΤΟΙ ΠΟΥ ΥΠΑΓΟΝΤΑΙ ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ		
Περιφερειάρχες, Αντιπεριφερειάρχες, Περιφερειακοί σύμβουλοι Δήμαρχοι, Δημοτικοί Σύμβουλοι, Σύμβουλοι τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων, Εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων.	Δήμαρχοι, Αντιδήμαρχοι, Πρόεδροι Κοινοτήτων, Πάρεδροι, Μέλη δημοτικών & κοινοτικών συμβουλίων, Μέλη δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων.	Νομάρχες, Μέλη Νομαρχιακών συμβουλίων.
ΛΟΓΟΙ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ		
Σοβαρή παράβαση καθηκόντων ή Υπέρβαση αρμοδιότητας από δόλο ή βαριά αμέλεια. Παράβαση καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.	Σοβαρή παράβαση καθηκόντων. Υπέρβαση αρμοδιότητας από δόλο ή βαριά αμέλεια.	Σοβαρή παράβαση καθηκόντων. Υπέρβαση αρμοδιότητας από δόλο ή βαριά αμέλεια.
ΠΟΙΝΕΣ		
Αργία έως έξι μήνες. Έκπτωση.	Αργία έως έξι μήνες. (στο π.δ.410/1995 προβλεπόταν αργία έως τρεις μήνες και έκπτωση)	Αργία έως τρεις μήνες. Έκπτωση.
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ		
Δεν προβλέπεται.	Προσφυγή ενώπιον Υπουργού Εσωτερικών εντός 15 ημερών.	Προσφυγή ενώπιον Υπουργού Εσωτερικών εντός 10 ημερών.
ΕΝΔΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ		
Προσφυγή ενώπιον ΣτΕ εντός 30 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης.	Προσφυγή ενώπιον Σ.τ.Ε. εντός 30 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης.	Προσφυγή ενώπιον ΣτΕ εντός 20 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης.
ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΑΔΙΚΗΜΑΤΩΝ		
Πενταετία από την ημέρα διάπραξης του αδικήματος.	Τριετία από την ημέρα διάπραξης του αδικήματος. (στο ΠΔ 410/1995 δεν υπήρχε πρόβλεψη για παραγραφή)	Οιονεί απαράγραπτο.

Πίνακας 5: Επιβολή Διοικητικών Μέτρων

Ν.3852/2010 (Αρ.236, 236Α & 237)	Ν.3463/2006 (Αρ.146 & 147)	Π.Δ. 30/1996 (Αρ.72)
ΑΙΡΕΤΟΙ		
Περιφερειάρχες, Αντιπεριφερειάρχες, Δήμαρχοι, Δημοτικοί και Περιφερειακοί Σύμβουλοι, Πρόεδροι κοινοτήτων και Μέλη συμβουλίων κοινότητας (Αρ. 236 & 236Α). Οι ανωτέρω συμπεριλαμβανομένων και των Αντιδημάρχων (Αρ.237).	Δήμαρχοι, Αντιδήμαρχοι, Πρόεδροι Κοινοτήτων, Δημοτικοί και Κοινοτικοί Σύμβουλοι, καθώς και Σύμβουλοι δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων και Πάρεδροι (Αρ.146) Δήμαρχοι, Πρόεδροι κοινοτήτων, Δημοτικοί και Κοινοτικοί Σύμβουλοι (Αρ. 147)	Νομάρχης και Μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου.
ΠΟΙΝΕΣ & ΛΟΓΟΙ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ		
Α. ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗ ΕΚΠΤΩΣΗ (Αρ.236): 1. Αν τεθούν σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. ¹⁷⁹ 2. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. 3. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κибδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία,	Α. ΕΚΠΤΩΣΗ εξαιτίας καταδίκης (Αρ.146): 1. Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. 2. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. 3. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κибδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των	Α. ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗ ΕΚΠΤΩΣΗ (Αρ.72): 1. Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. 2. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. 3. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή στα πλημμελήματα της παραχάραξης, της κибδηλείας, της πλαστογραφίας, της ψευδούς βεβαίωσης, της δωροδοκίας, της εκβίασης, της κλοπής, της υπεξαίρεσης, της απιστίας, της απάτης, της καταπίεσης, της αιμομιξίας, της μαστροπείας, της σωματεμπορίας, της παράβασης της

¹⁷⁹ Τροποποίηση της παρ.1 του άρ.236 του ν.3852/2010 με το άρ.128 του ν.4555/2018.(Αρχικά προβλεπόταν αυτοδίκαιη έκπτωση σε περίπτωση στέρησης της διαχείρισης της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση).

παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του τελευταίου αυτού αδικήματος προκαλείται οικονομική βλάβη στο δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα.	ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, εφόσον από τη διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη στο Δήμο, στην Κοινότητα ή στα νομικά τους πρόσωπα.	νομοθεσίας για τα ναρκωτικά ή για το λαθρεμπόριο, καθώς και της παράβασης καθήκοντος, εφόσον το τελευταίο στρέφεται κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ή νομικών προσώπων της.
Β. ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗ ΑΡΓΙΑ (Άρ.236Α)¹⁸⁰: 1. Αν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου για τα πλημμελήματα της περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 236 ¹⁸¹ ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακουργήματα. Σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.	Β. ΑΡΓΙΑ (Άρ.146): 1. Όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής. 2. Εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα πλημμελήματα της προηγούμενης παραγράφου. ¹⁸²	Β. ΑΡΓΙΑ (Άρ.72): Αν έχουν παραπεμφθεί με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση για κακούργημα ή με αμετάκλητο βούλευμα για πλημμέλημα από αυτά που αναφέρονται στην περίπτωση της αυτοδίκαιης έκπτωσης ή έχουν καταδικαστεί για τα αδικήματα αυτά.
Το διοικητικό μέτρο της αργίας αίρεται αυτοδικαίως και θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν, σε περίπτωση που εκδοθεί αθωωτική απόφαση σε οποιοδήποτε βαθμό.	Η αργία αίρεται αυτοδικαίως και η διοικητική ποινή θεωρείται ως μηδέποτε επιβληθείσα εάν εκδοθεί αθωωτική απόφαση.	Η αργία παύει αυτοδικαίως, όταν εκδοθεί απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου.

¹⁸⁰ Το άρθρο προστέθηκε με το άρθρο 129 του ν.4555/2018.

¹⁸¹ Παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του τελευταίου αυτού αδικήματος προκαλείται οικονομική βλάβη στο δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα.

¹⁸² Παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, εφόσον από τη διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη στο Δήμο, στην Κοινότητα ή στα νομικά τους πρόσωπα.

<p>Γ. ΠΑΥΣΗ Αιρετού ή ΔΙΑΛΥΣΗ Συμβουλίου Άρ.237): Για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος.</p>	<p>Γ. ΠΑΥΣΗ Αιρετού ή ΔΙΑΛΥΣΗ Συμβουλίου Άρ.147)¹⁸³ Για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος.</p>	<p>Γ. ΑΠΟΛΥΣΗ Αιρετού ή ΔΙΑΛΥΣΗ Συμβουλίου (Άρ.72): Για σοβαρούς λόγους εθνικού ή δημόσιου συμφέροντος.</p>
<p>Προσφυγή ενώπιον ΣτΕ εντός 15 ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής απόφασης.</p>	<p>Προσφυγή ενώπιον Υπουργικού Συμβουλίου εντός 15 ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής απόφασης.</p>	<p>Δεν προβλέπεται.</p>

¹⁸³ Στο π.δ.410/1995 προβλεπόταν απόλυση αιρετών.

Γ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας

Πίνακας 6: Διαφοροποιήσεις Οργάνου Εποπτείας (Α.Υ.Ε.)

	ν.3852/2010 (Αρ. 215-223 & 239)	ν.4257/2014 (Αρ.20)	ν.4555/2018 (Αρ.109-115 & 131)
Όργανο Ελέγχου	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. που εντάσσεται στη δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και υπάγεται απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Α.Δ. (νυν Συντονιστής).	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό.
Επικεφαλής	Ελεγκτής Νομιμότητας ως ανώτατος υπάλληλος με πενταετή θητεία.	Ελεγκτής Νομιμότητας σε θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης με πενταετή θητεία.	Επόπτης Ο.Τ.Α. κατηγορίας ειδικών θέσεων πρώτου βαθμού με τετραετή θητεία.
Απαιτούμενα προσόντα επικεφαλής	Ιδιώτης με: α) πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι. και β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα στο γνωστικό αντικείμενο του δημοσίου ή αστικού ή εμπορικού δικαίου είτε πενταετής δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τη θέση αντικείμενο και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας Η μόνιμος δημόσιος υπάλληλος, κάτοχος πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., με άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας, ο οποίος έχει ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης.		α) πτυχίο νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης και β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου είτε δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας
Κωλύματα	Δεν προβλέπονται		α) Όσοι δεν μπορούν να εγγραφούν

υποψηφιότητας			στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης β) Όσοι έχουν διατελέσει αιρετοί, έως και πέντε (5) έτη πριν από την έκδοση της σχετικής προκήρυξης σε οποιοδήποτε αυτοδιοικητικό αξίωμα εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητας της οικείας Α.Υ.Ε., ακόμα και αν παραιτηθούν από το αιρετό αξίωμά τους γ) Οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.
Επιλογή	Κατόπιν προκήρυξης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από το ΕΙ.Σ.Ε.Π., μετά από συνέντευξη.		Κατόπιν προκήρυξης του Υπουργού Εσωτερικών, από το Ε.Σ.Ε.Δ.
Διάρθρωση ΑΥΕ	α) Δ/ση Γενικών Υποθέσεων β) Δ/ση Οικονομικών Υποθέσεων και γ) Δ/ση Τεχνικών Υποθέσεων.	Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α. με δύο τμήματα: α) Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων β) Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων.	α) Επόπτης Ο.Τ.Α. β) Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α. γ) Τμήμα Νομικών Συμβούλων
Στελέχωση	1. Συνιστώνται θέσεις μονίμων υπαλλήλων όπου διορίζονται υπάλληλοι κατηγοριών Π.Ε., Δ.Ε. και Υ.Ε. Π.Ε.: α) κάτοχοι πτυχίου νομικού τμήματος και είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα στο γνωστικό	1.Στις συνιστώμενες θέσεις προστίθεται κατηγορία υπαλλήλων ΤΕ. 2.Το προσωπικό που υπηρετεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση και ασχολείται με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων	1. Συνιστώνται, με π.δ., θέσεις μονίμων υπαλλήλων κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε., Δ.Ε. και Υ.Ε., καθώς και θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής. Π.Ε.: α) πτυχίο νομικής ή πολιτικής ή

	<p>αντικείμενο του δημοσίου ή αστικού ή εμπορικού δικαίου είτε δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τις θέσεις αντικείμενο, β) κάτοχοι πτυχίου οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών και είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα είτε εμπειρία ή προϋπηρεσία σε αντικείμενο σχετικό με τις λειτουργίες της διοίκησης και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας Η απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. και της Ε.Σ.Τ.Α., κάτοχοι πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., ή οικονομικών επιστημών, πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ή πολυτεχνικών σχολών.</p> <p>2. Δυνατή η μετάταξη κατόπιν αίτησης: α) Υπαλλήλων των κρατικών περιφερειών κατηγοριών, κλάδων και ειδικοτήτων Π.Ε. Διοικητικού με πτυχίο Νομικού Τμήματος, Π.Ε. Οικονομικού και Π.Ε. Μηχανικών διαφόρων κλάδων. β) Υπαλλήλων δημόσιων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και Ο.Τ.Α. α΄ & β΄ βαθμού Π.Ε. Διοικητικού με πτυχίο Νομικού Τμήματος, Π.Ε. Οικονομικού και Π.Ε. Μηχανικών διαφόρων κλάδων που διαθέτουν είτε μεταπτυχιακό τίτλο</p>	<p>των Ο.Τ.Α. και τα θέματα της πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τοποθετείται στις οικείες Α.Υ.Ε. ανεξαρτήτως τυπικών προσόντων ή κατηγορίας.</p> <p>3. Δυνατή η μετάταξη υπαλλήλων δημόσιων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α & β βαθμού κατηγορίας Π.Ε. Διοικητικού με πτυχίο Νομικού Τμήματος ή Πολιτικών Επιστημών ή Δημόσιας Διοίκησης, ή Οικονομικού ή Π.Ε. Μηχανικών διαφόρων κλάδων που διαθέτουν, είτε μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών είτε προϋπηρεσία σε θέσεις με αντικείμενο συναφές με αυτό της Α.Υ.Ε. Β) απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. και της Ε.Σ.Τ.Α., κάτοχοι πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι. ή οικονομικών επιστημών, πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ή πολυτεχνικών σχολών.</p> <p>Γ) Δ.Ε. Διοικητικών Γραμματέων ή Υ.Ε. Γενικών Καθηκόντων δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και Ο.Τ.Α. α΄ & β΄ βαθμού.</p>	<p>διοικητικής επιστήμης ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών ή γεωτεχνικών σχολών και β) άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας. Δικηγόροι με σχέση έμμισθης εντολής: μεταπτυχιακό δίπλωμα σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου ή της διοικητικής επιστήμης και πενταετής, τουλάχιστον, δικηγορική εμπειρία.</p> <p>2. Το προσωπικό που υπηρετεί σε κάθε Α.Δ. και που, στα υπηρεσιακά του καθήκοντα, περιλαμβανόταν, κατά την 1.1.2018, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τα θέματα της πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών της Τ.Α. μετατάσσεται αυτοδίκαια σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις στις οικείες Α.Υ.Ε., ακόμα και αν δεν διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα. Στο προσωπικό που μετατάσσεται περιλαμβάνεται και το 50% τουλάχιστον των υπαλλήλων που, κατά την 1η.1.2018, ασκούσαν, παράλληλα με τα καθήκοντα της οργανικής τους θέσης και καθήκοντα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.</p>
--	---	---	---

	<p>σπουδών είτε προϋπηρεσία σε θέσεις με αντικείμενο συναφές με αυτό της Α.Υ.Ε.</p> <p>γ) Απόφοιτοι Ε.Σ.Δ.Δ. και Ε.Σ.Τ.Α., κάτοχοι πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι. ή οικονομικών επιστημών, πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ή πολυτεχνικών σχολών</p> <p>δ) υπάλληλοι κατηγορίας Δ.Ε. Διοικητικών Γραμματέων και Υ.Ε. Γενικών Καθηκόντων δημόσιων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού.</p>		<p>3. Δυνατή η στελέχωση και με απόσπαση ή μετάταξη προσωπικού από άλλους φορείς του δημοσίου τομέα, με εξαίρεση τους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών.</p>
Συντονισμός εποπτικού έργου	<p>Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών, με αποστολή το συντονισμό της δράσης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και την αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους καθώς και κατά τον έλεγχο των Ο.Τ.Α.</p>		<p>α) Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α που εκλέγει τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για θητεία δύο (2) ετών, με αποστολή το συντονισμό του έργου των Εποπτών Ο.Τ.Α., την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών του και η από κοινού αντιμετώπιση μείζονος σπουδαιότητας ζητημάτων εποπτείας των Ο.Τ.Α.</p>
			<p>β) Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α. στην οποία συμμετέχουν ο Υπουργός Εσωτερικών, ως πρόεδρος, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α., ένας Αντιπρόεδρος του Ελ.</p>

			<p>Συν., ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γ.Ε.Δ.Δ., ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ο Πρόεδρος του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α., ο Τομεακός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Πρόεδρος της Κ.Ε.Δ.Ε. και ο Πρόεδρος της Ε.Ν.Π.Ε., με αποστολή τον περιοδικό έλεγχο του επιπέδου συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α., την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού εποπτείας, την αμοιβαία ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και την εν γένει παρακολούθηση και μέριμνα για τη διαρκή αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.</p>
--	--	--	--

Παράρτημα 2

Α. Πίνακας 7: Σύνοψη Επιτροπής Περιφερειών

Άρθρο 18 ν.2218/1994	Άρθρο 13 ν. 2307/1995	Άρθρο 7 ν.2839/ 2000	Άρθρο 22 ν.3051/2002
Ένας πρωτοδίκης, ως πρόεδρος, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο Πρωτοδικών.		Ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως πρόεδρος, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του, από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ.	Ένα μέλος του Ν.Σ.Κ., ως πρόεδρος, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ.
Ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και εφόσον δεν υπάρχει άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.	Ένας δημόσιος υπάλληλος αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Α' και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β' ή Γ' του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν και αυτοί άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γ.Γ.Π.	Δύο μόνιμοι υπάλληλοι της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Α, που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τον Γ.Γ.Π.	Ένας μόνιμος υπάλληλος της Περιφέρειας (νυν Αποκεντρωμένη Διοίκηση)
Ένα μέλος του Ν.Σ., που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Ν.Σ.			Ένας αιρετός εκπρόσωπος, που υποδεικνύεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. ή τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση του κάθε νομού, που υπάγεται στην Περιφέρεια με τον αναπληρωτή του.

B. Νομοθεσία Επιτροπής Περιφερειών

Η νομοθετική διαδρομή

A) ν.2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Άρθρο 18 : Έλεγχος των πράξεων

1. Οι πράξεις όλων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν.

2. Όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ. και ιδρυμάτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποστέλλονται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία πέντε (05) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης.

Η παρ. 2 αντικαταστάθηκε από την παρ. 6α του άρθρου 19 του ν.2344/1995 (ΦΕΚ 212/Α') «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις», ως εξής:

«2. Όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, του συμβουλίου της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, των νομαρχιακών επιτροπών, των επαρχιακών συμβουλίων και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ. και ιδρυμάτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποστέλλονται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους»

3. Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας παραπέμπει, αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε (05) ημερών αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην επιτροπή της παρ. 4 τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο νομικό της πρόσωπο που την έχει εκδώσει.

Η παρ. 3 αντικαταστάθηκε από την παρ. 6β του άρ.19 του ν.2344/1995, ως εξής:

«3. Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας παραπέμπει, αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα πέντε (15) ημερών αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην επιτροπή της παρ. 4 τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο νομικό τους πρόσωπο που την έχει εκδώσει».

4. Στην έδρα κάθε Ν.Α. συνιστάται τριμελής επιτροπή που αποτελείται από:

α. Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

β. Έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και εφόσον δεν υπάρχει άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας.

Η περ. β' της παρ. 4 αντικαταστάθηκε από την παρ. 15α του άρ.13 του ν.2307/1995 «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ως εξής:

«β. Ένα δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών του κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Α' και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β' ή Γ' του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν και αυτοί άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας».

γ. Ένα μέλος του Ν.Σ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Ν.Σ. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του Ν.Σ. και ο πρόεδρος Ν.Ε.

5. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου.

Η θητεία των μελών της επιτροπής λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της επιτροπής.

Καθήκοντα γραμματέα της επιτροπής ασκεί υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ή αν δεν υπάρχει, υπάλληλος άλλου υπουργείου ή υπάλληλος Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής. Ο υπάλληλος που ορίζεται μέλος και γραμματέας της επιτροπής και οι αναπληρωτές του λογίζονται για όσο χρόνο έχουν την ιδιότητα αυτή αποσπασμένοι στην επιτροπή, κατά παρέκκλιση των διατάξεων για τις αποσπάσεις. Οι αναπληρωτές κατά το χρόνο που δεν ασκούν καθήκοντα αναπληρωτή επικουρούν τους αναπληρούμενους στην άσκηση των καθηκόντων τους.

6. Η επιτροπή αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, με δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η Επιτροπή υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

7. Η επιτροπή συνέρχεται με πρόσκληση του προέδρου της, συνεδριάζει παρόντων όλων των μελών της και αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Για τη συνεδρίαση τηρούνται πρακτικά από το γραμματέα της επιτροπής. Τα πρακτικά υπογράφονται από τον πρόεδρο και το γραμματέα της επιτροπής.

Στον πρόεδρο, τα μέλη και το γραμματέα της επιτροπής παρέχονται κάθε μήνα κατ' αποκοπήν έξοδα κινήσεως που ορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης.

8. Έργο της επιτροπής είναι: Α') η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, σύμφωνα με την παράγραφο 3 και Β') η εκδίκαση των προσφυγών της παραγράφου 9.

9. Προσφυγή κατά των πράξεων των ανωτέρω οργάνων της Ν.Α. για παράβαση νόμου μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. Η προσφυγή κατατίθεται στο γραμματέα της επιτροπής της παραγράφου 4 και κοινοποιείται στη Ν.Α. ή το Ν. Π. που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με φροντίδα του γραμματέα της επιτροπής.

10. Η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοσή της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη. Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη. Η επιτροπή αποφασίζει επί των προσφυγών της παραγράφου 9 μέσα σε είκοσι (20) ημέρες αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη μαζί με τα προβλεπόμενα για την έκδοσή της δικαιολογητικά. Αν δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία, θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή.

11. Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας και στη Ν.Α. ή τα Ν.Π. αυτής. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.

12. Κατά των αποφάσεων του νομάρχη επιτρέπεται, σε οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή για παράβαση νόμου στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή αν η απόφαση δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας με απόδειξη. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως», όπως ισχύει κάθε φορά.

Με την παρ. 15β του άρθρου 13 του ν.2307/1995 προστέθηκαν τα εξής: Όμοια προσφυγή και με τις ίδιες προϋποθέσεις επιτρέπεται κατά των αποφάσεων των προέδρων των νομαρχιακών επιτροπών και των επάρχων, καθώς και των προέδρων

των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των Ν.Α. Οι διατάξεις για την προσφυγή κατά των αποφάσεων του νομάρχη ισχύουν αναλόγως και για την προσφυγή κατά των αποφάσεων των ως άνω μονομελών οργάνων των Ν.Α. και των νομικών τους προσώπων

13. Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής της παραγράφου 4 και των κατά την παράγραφο 12 αποφάσεων του γενικού γραμματέα της περιφέρειας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρ.8 του ν.3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως», όπως ισχύει κάθε φορά.

Με την παρ. 2 του άρ. 7 του ν.2839/2000 η παρ. 13 αντικαθίσταται ως εξής:

13. Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής που προβλέπονται στην παρ. 4 και των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που αναφέρονται στην παρ. 12, δεν χωρεί προσφυγή για παράβαση νόμου ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.

14. Οι Ν.Α., όταν ασκούν αρμοδιότητες για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόκεινται και στους ελέγχους που προβλέπονται από τη νομοθεσία αυτή.

Το άρθρο 18 του ν.2218/94 τροποποιείται με το άρθρο 7 του ν.2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» και η Επιτροπή ανασυντίθεται ως εξής:

Άρθρο 7 «Θέματα εποπτείας Ο.Τ.Α.»

1. Οι διατάξεις των παραγράφων 4, 5, 6 και 7 του άρθρου 18 του ν.2218/1994, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, αντικαθίστανται ως εξής: «4. Σε κάθε Περιφέρεια συνιστάται τουλάχιστον μία τριμελής επιτροπή που αποτελείται από:

α. Ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του, από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

β. Δύο μόνιμους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ, με βαθμό τουλάχιστον α΄ που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

5. Οι επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Καθήκοντα γραμματέα της επιτροπής ασκεί υπάλληλος της Περιφέρειας, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής. Ο εισηγητής ορίζεται με πράξη του προέδρου της επιτροπής. Με την απόφαση

συγκρότησης της επιτροπής ορίζεται και η έδρα της. Σε περίπτωση που στην ίδια Περιφέρεια συνιστώνται περισσότερες από μια (1) τριμελείς επιτροπές η τοπική αρμοδιότητα καθεμιάς καθορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.

6. Η επιτροπή συνέρχεται τακτικά τουλάχιστον δύο (2) φορές το μήνα και σε έκτακτες συνεδριάσεις όταν το κρίνει ο πρόεδρος. Στον πρόεδρο, τα μέλη και το γραμματέα της επιτροπής καταβάλλεται ειδική αποζημίωση, η οποία καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, κατά παρέκκλιση του άρθρου 19 του ν.2470/1997.

7. Στις αρχές κάθε έτους, ο πρόεδρος κάθε επιτροπής συντάσσει ετήσια αναλυτική έκθεση για τη δράση της επιτροπής κατά το προηγούμενο έτος και τις διαπιστώσεις του από την εκδίκαση των προσφυγών και παραπομπών, την οποία υποβάλλει στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζονται τα θέματα που αφορούν τον κανονισμό λειτουργίας της επιτροπής.»

Με την παρ. 1 του άρθρου 22 του ν.3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις», η Επιτροπή ανασυντίθεται εκ νέου:
Άρθρο 22 «Θέματα προσωπικού Ο.Τ.Α.»

Η προβλεπόμενη από το άρθρο 7 παρ. 1 του ν.2839/2000 τριμελής Επιτροπή ανασυντίθεται και αποτελείται από:

«α) ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,
β) έναν μόνιμο υπάλληλο της Περιφέρειας, κατηγορίας Π.Ε., με βαθμό τουλάχιστον Α΄, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, και
γ) έναν αιρετό εκπρόσωπο, που υποδεικνύεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. ή τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση του κάθε νομού, που υπάγεται στην Περιφέρεια, με τον αναπληρωτή του και ο οποίος μετέχει στην Επιτροπή όταν συζητείται θέμα που αφορά δήμο ή κοινότητα του νομού ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, αντίστοιχα.

Εκκρεμείς υποθέσεις, κατά το χρόνο ανασυγκρότησης της ανωτέρω Επιτροπής, μπορούν να εκδικασθούν υπό τη νέα σύνθεσή της, οπότε και αρχίζει να υπολογίζεται η εικοσαήμερη προθεσμία του άρθρου 18 παρ. 10 του ν.2218/1994.

Οι λοιπές σχετικές ρυθμίσεις του άρθρου 7 του ν.2839/2000 εξακολουθούν ισχύουσες».

B) ν.2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Άρθρο 47 : «Έλεγχος των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης»

1. Ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καταργείται.
2. Κάθε δημότης και ο οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 18 και να προσβάλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. Στην ίδια επιτροπή και με τις ίδιες προϋποθέσεις προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. των ΟΤΑ.

Το εδαφ. β' της παρ. 2 αντικ. από την παρ. 6γ του άρθρου 19 του ν.2344/1995 «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις», ως εξής: «Στην ίδια επιτροπή προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. των δήμων και των κοινοτήτων για παράβαση νόμου μέσα σε δέκα (10) ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν ή εάν δεν δημοσιεύονται, από την κοινοποίηση τους ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση ο δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον»

3. Η επιτροπή με αιτιολογημένη απόφασή της ακυρώνει για παράβαση νόμου πράξη του πρώτου εδαφίου της παρ.2 μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη της πράξης μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή της. Αν περάσει η προθεσμία, χωρίς να εκδοθεί ακυρωτική απόφαση, θεωρείται ότι η σχετική πράξη έχει νόμιμα εκδοθεί.

Μέσα στην ίδια προθεσμία η επιτροπή αποφασίζει για τις προσφυγές του δεύτερου εδαφίου της παρ.2, ακυρώνοντας τη σχετική πράξη ή αποφαινόμενη ότι νόμιμα εκδόθηκε.

4. Για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και την εκδίκαση των προσφυγών κατά των πράξεων αυτών, μετέχει στην επιτροπή του άρθρου 18 ως τρίτο μέλος, αντί του εκπροσώπου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. του νομού. Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού ο αντιπρόσωπος της ΤΕΔΚ ορίζεται μέχρι 31-12-94 με έγγραφό της προς το Γ.Γ.Π. Αν η Τ.Ε.Δ.Κ. δεν υποδείξει

εκπρόσωπο, ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ένα από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της.

Το εδάφιο καταργήθηκε από την παρ. 6 του άρθρου 12 του ν.2307/1995 αφού πρώτα είχε αντικατασταθεί από την παρ. 22 του άρθρου 6 του ν.2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ως εξής:

Άρθρο 6 ν.2240/1994

22. Το δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 του άρ.47 του ν.2218/1994 αντικαθίσταται ως εξής: «Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού ο αντιπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ. ορίζεται μέχρι 31-12-95...»

5. Κατά των αποφάσεων της επιτροπής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον αρμόδιο υπουργό, για παράβαση του νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955 "Περί διοικητικής αποκεντρώσεως", όπως ισχύει κάθε φορά.

Το εδάφιο καταργήθηκε από την παρ.3 του άρ.7 του ν.2839/2000.

6. Οι διατάξεις αυτού του άρθρου πλην του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 4 τίθενται σε ισχύ από 1-1-95.

23. Η παράγραφος 6 του άρθρου 47 του ν.2218/1994 αντικαταστάθηκε από την παρ.23 του άρθρου 6 του ν.2240/1994, ως εξής: «Οι διατάξεις αυτού του άρθρου πλην του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 4 τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση στην ΕτΚ των Ο.Ε.Υ. των Ν.Α.» και στη συνέχεια καταργήθηκε από την παρ. 6 του άρθρου 12 του ν.2307/95 «Λειτουργία Περιφερειακής Διοίκησης Νομού»:

Άρθρο 12

«6. Οι παράγραφοι 22 και 23 του άρθρου 6 του ν.2240/1994 καταργούνται».

Ακολούθως οι παρ.4 και 5 καταργήθηκαν από την παρ.3 του άρ.7 του ν.2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» και η παρ. 6 έγινε η 4.

Άρθρο 7 ν.2839/2000

Θέματα εποπτείας Ο.Τ.Α.

3. Οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 47 του ν.2218/1994 καταργούνται και η παρ. 6 αναριθμείται σε παρ. 4.

Το εν λόγω άρθρο (47) κωδικοποιήθηκε στα άρθρα 177 και 178 του π.δ. 410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο "Δημοτικός και Κοινοτικός

Κώδικας" των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν».

Άρθρο 177 : Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α.

(Άρθρα 18 παρ. 4 και 5 και 47 του ν.2218/1994 - Άρθρο 4 παρ. 6 στοιχ. β' και παρ. 8 ν.2240/1994 - Άρθρο 1 παρ. 30 και Άρθρο 2 παρ. 5 και άρθρο 13 παρ. 15α' και 34 ν.2307/1995)

1. Ο περιφερειακός διευθυντής ασκεί την εποπτεία στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού. Όλες οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου αποστέλλονται στον περιφερειακό διευθυντή μέσα σε προθεσμία 10 ημερών από την συνεδρίαση μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης. Ο περιφερειακός διευθυντής παραπέμπει μέσα σε προθεσμία 5 ημερών από τη λήψη τους στην Επιτροπή της επόμενης παραγράφου τις πράξεις που θεωρεί αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες. Το παραπεμπτικό έγγραφο κοινοποιείται στον Ο.Τ.Α. ή στο νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την πράξη.

2. Στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και κάθε Νομαρχιακού Διαμερίσματος συνιστάται τριμελής επιτροπή που αποτελείται από:

α) Έναν πρωτοδίκη ως πρόεδρο που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

β) Έναν δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών του Κλάδου Π.Ε. Διοικητικού με βαθμό Α' και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β' ή Γ' του ίδιου κλάδου όταν λείπουν και αυτοί άλλου Υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

γ) Έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του Νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. του νομού.

Η επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου. Η θητεία των μελών της λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της Επιτροπής. Με την ίδια απόφαση ορίζεται και ο γραμματέας της Επιτροπής με τον αναπληρωτή του υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ή αν δεν υπάρχει άλλος υπάλληλος άλλου Υπουργείου ή υπάλληλος Ν.Π.Δ.Δ. Έργο της Επιτροπής είναι η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού που παραπέμπονται σ' αυτήν από τον Περιφερειακό Διευθυντή και η εκδίκαση προσφυγών κατά των πράξεων αυτών.

3. Η Επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοσή της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη.

Αν η Επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.

4. Κατά των αποφάσεων της Επιτροπής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον αρμόδιο Υπουργό για παράβαση του νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 30 ημερών.

Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955, όπως ισχύει κάθε φορά.

5. Οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955 εφαρμόζονται και για τις αποφάσεις του Περιφερειακού Διευθυντή.

Άρθρο 178 : Άσκηση και εκδίκαση προσφυγών

(Άρθρο 47 ν.2218/1994)

1. Ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καταργείται.

2. Κάθε δημότης και ο οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 177 παρ. 2 και να προσβάλλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου μέσα σε 10 ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν.

Στην ίδια επιτροπή και με τις ίδιες προϋποθέσεις προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. των Ο.Τ.Α.

3. Η Επιτροπή με αιτιολογημένη απόφασή της ακυρώνει για παράβαση νόμου πράξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 2 μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών από τη λήψη της πράξης μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή της. Αν περάσει η προθεσμία χωρίς να εκδοθεί ακυρωτική απόφαση θεωρείται ότι η σχετική πράξη έχει νόμιμα εκδοθεί.

Μέσα στην ίδια προθεσμία η επιτροπή αποφασίζει για τις προσφυγές του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2, ακυρώνοντας τη σχετική πράξη ή αποφαινόμενη ότι νόμιμα εκδόθηκε.

4. Για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και την εκδίκαση των προσφυγών κατά των πράξεων αυτών μετέχει στην επιτροπή ως τρίτο μέλος αντί του εκπροσώπου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του Νομού, που ορίζεται

με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. του Νομού. Αν η Τ.Ε.Δ.Κ. δεν υποδείξει εκπρόσωπο, ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ένα από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της.

Το άρθρο 47 του ν.2218/1994 σήμερα έχει ως εξής:

1. Ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καταργείται 2. Κάθε δημότης και ο οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 18 και να προσβάλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. «Στην ίδια επιτροπή προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. των δήμων και των κοινοτήτων για παράβαση νόμου μέσα σε δέκα (10) ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν ή εάν δεν δημοσιεύονται, από την κοινοποίηση τους ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση ο δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον».

3. Η επιτροπή με αιτιολογημένη απόφασή της ακυρώνει για παράβαση νόμου πράξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 2 μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη της πράξης μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή της. Αν περάσει η προθεσμία, χωρίς να εκδοθεί ακυρωτική απόφαση, θεωρείται ότι η σχετική πράξη έχει νόμιμα εκδοθεί.

Μέσα στην ίδια προθεσμία η επιτροπή αποφασίζει για τις προσφυγές του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2, ακυρώνοντας τη σχετική πράξη ή αποφαινόμενη ότι νόμιμα εκδόθηκε.

4. Οι διατάξεις αυτού του άρθρου πλην του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 4 τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση στην ΕτΚ των Ο.Ε.Υ. των Ν.Α.

Προφανώς όταν εκδόθηκε ο ν.3463/2006 που προβλέπει ότι οι έχοντες έννομο συμφέρον προσφεύγουν στον Γ.Γ.Π. κατά πράξεων συλλογικών και μονομελών οργάνων έπαψε να ισχύει το άρθρο 47 του ν.2218/1994 αλλά πουθενά δεν υπάρχει κάποια σχετική αναφορά.