



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ**  
**ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Τίτλος στα Ελληνικά**

**Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού**

**Τίτλος στα Αγγλικά**

**Legality control of the acts of primary Local Organization Authorities**

**Όνοματεπώνυμο Φοιτητή :Φλόρος Κωνσταντίνος (Α.Μ.: ΔΜ 2109)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Μάνθος Απόστολος**

Αμφιλοχία

2023

~ 0 ~

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο κάτωθι υπογεγραμμένος Φλώρος Κωνσταντίνος του Γεωργίου, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2109 φοιτητής 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 ..... και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Όνοματεπώνυμο / Υπογραφή



Φλώρος Κωνσταντίνος

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔ.	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
ΕΕ.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Δ.Δ.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
Ε.Σ.Ε.Δ.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων
ΕΙ.Σ.Ε.Π	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
Ελ.Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΔΔσας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Ν.	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΤΑ.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
π.δ./Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ.	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
περ.	περίπτωση
ΣτΕ.	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ.	Συνήγορος του Πολίτη
ΦΕΚ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την ολοκλήρωση του μεταπτυχιακού προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, θεωρώ ότι έχω αποκομίσει πολύτιμες γνώσεις, που θα με βοηθήσουν στην επαγγελματική μου πορεία ως εργαζόμενος στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και στη δημόσια διοίκηση γενικότερα. Για το λόγο αυτό αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Μάνθο Απόστολο για την άψογη συνεργασία του, αλλά και την άριστη ακαδημαϊκή του και ανθρώπινη προσέγγιση σε αυτή την προσπάθεια. Ακόμη να ευχαριστήσω όλους τους συμφοιτητές μου για το υψηλό επίπεδο συνεργασίας και ήθους που επέδειξαν καθ' όλη την διάρκεια του προγράμματος. Να ευχαριστήσω επίσης όλους τους καθηγητές και ιδιαίτερα την Γραμματέα του μεταπτυχιακού προγράμματος κ. Ιωαννίδου Σοφία για την εξαιρετική υποστήριξη της.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	
<b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ</b> .....	<b>4</b>
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	<b>7</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>8</b>
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>10</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ</b> .....	<b>12</b>
1.1 Εισαγωγή .....	12
1.2 Αποκέντρωση - Συνταγματική κατοχύρωση.....	12
1.3 Εξέλιξη Αποκέντρωσης .....	15
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ</b> .....	<b>20</b>
2.1 Έννοια αυτοδιοίκησης.....	20
2.2 Συνταγματική κατοχύρωση τοπικής αυτοδιοίκησης .....	21
2.3 Χαρακτηριστικά τοπικής αυτοδιοίκησης.....	21
2.3.1 Έννοια αυτοτέλειας.....	22
2.3.2 Έννοια «τοπικής υπόθεσης».....	24
2.4 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ).....	26
2.5 ΟΤΑ α΄ Βαθμού .....	27
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ</b> .....	<b>34</b>
3.1 Ο διοικητικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.....	34
3.2 Ιστορική νομοθετική εξέλιξη της εποπτείας μέχρι και το 2006.....	37
3.3 Το πρόγραμμα Καλλικράτης.....	44
3.4 Η Αυτοτελής Υπηρεσία Ελέγχου (Α.Υ.Ε) ΟΤΑ. ....	44
3.4.1 Από τον «Ελεγκτή νομιμότητας» στον «Επόπτη ΟΤΑ» .....	46
3.4.2 Προσωπικό Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ. ....	48
3.4.3 Διάρθρωση Οργάνωση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ - Υπηρεσιακές μεταβολές και πειθαρχικός έλεγχος .....	49
3.4.4 Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ .....	51
3.4.5 Συγκριτική παρουσίαση των καθεστώτων εποπτείας.....	52
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α ΒΑΘΜΟΥ</b> .....	<b>54</b>
4.1 Το νομοθετικό πλαίσιο του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας.....	54
4.2 Διαδικασία και σημεία υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας.....	57
4.2.1 Αναρμοδιότητα οργάνου.....	60

4.2.2 Παράβαση τύπων διαδικασίας.....	62
4.2.3 Παράβαση νόμου.....	66
4.2.4 Κατάχρηση εξουσίας .....	68
4.3 Αυτεπάγγελτος έλεγχος.....	69
4.4 Άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	70
4.5 Παρεμπίπτων έλεγχος .....	71
4.6 Προσφυγή κατά απόφασης του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	72
4.7 Προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής.....	73
4.8 Κριτική προσέγγιση και προτάσεις αναβάθμισης του έλεγχου νομιμότητας- Συμπεράσματα.....	74
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>80</b>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα σημαντικό θεσμό της διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας. Αυτό διαφαίνεται από την σύσταση της, από την αρχή ακόμα της δημιουργίας του ελληνικού κράτους και από την μετέπειτα συνταγματική της κατοχύρωση. Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 102, με το οποίο κατοχυρώνεται συνταγματικά η τοπική αυτοδιοίκηση, την εγγύηση της διοικητικής αλλά και οικονομικής αυτοτέλειας της, ώστε οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να λαμβάνουν ανεμπόδιστα πρωτοβουλίες και να δρουν ελεύθερα. Η αυτοτέλεια όμως αυτή δεν πρέπει να είναι απεριόριστη και γι' αυτό το λόγο προβλέπεται και η αρμοδιότητα του Κράτους να ασκεί σε αυτούς εποπτεία. Η εποπτεία αυτή περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και ασκείται σύμφωνα με τον νόμο.

Η άσκηση εποπτείας από το Κράτος στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και της προστασίας του γενικού συμφέροντος, και κατ' επέκταση της συνοχής και της ενότητας του διοικητικού συστήματος.

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται να διερευνηθεί ο τρόπος που ασκείται ο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για να επιτευχθεί αυτό γίνεται αναφορά στα δυο συστήματα της διοικητικής οργάνωσης: το σύστημα της αποκέντρωσης και το σύστημα της αυτοδιοίκησης. Επίσης αναλύεται ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας και η εξέλιξη έως ότου λάβει την σημερινή του μορφή μέσα κυρίως από τα νομοθετήματα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν.3463/2006), του προγράμματος «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), και του προγράμματος «Κλεισθένης» (Ν.4555/2018). Αναλύεται η σύσταση και η εξέλιξη της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (Α.Υ.Ε ΟΤΑ) και εξετάζεται επίσης η διαδικασία και ο τρόπος άσκησης του έλεγχου νομιμότητας.

Για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν ήταν η μελέτη και η συγκριτική ανάλυση από πρωτογενές υλικό, όπως το Σύνταγμα,



η νομολογία και η νομοθεσία αλλά και από δευτερογενές υλικό προερχόμενο από την βιβλιογραφία, τις εκθέσεις (αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, Συνήγορος του Πολίτη, ΚΕΔΕ) και τις επιστημονικές μελέτες.

**Λέξεις κλειδιά:** Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, έλεγχος νομιμότητας, διοικητική εποπτεία, Ν. 3852/2010, Ν. 4555/2018.

### **ABSTRACT**

The local government is an important institution of the administrative organization of our country. This is evident from its establishment, from the very beginning of the creation of the Greek state and from its subsequent constitutional enshrining. The current Constitution provides in article 102, which constitutionally enshrines local self-government, the guarantee of its administrative as well as financial independence, so that local self-government organizations can take unhindered initiatives and act freely. However, this autonomy should not be unlimited and for this reason the competence of the State to exercise supervision over them is also foreseen. This supervision is limited exclusively to checking legality and is carried out in accordance with the law.

The exercise of supervision by the State over local self-government organizations is necessary to ensure the observance of legality and the protection of the general interest, and by extension the coherence and unity of the administrative system.

This study attempts to investigate the manner in which the legality control is exercised in the actions of primary local government organizations. To achieve this, reference is made to the two systems of the administrative organization: the system of decentralization and the system of self-government. It also analyzes the institution of administrative supervision and the evolution until it takes its current form mainly through the legislation of the Municipal and Community Code (L.3463/2006), the "Kallikratis" program (L.3852/2010), and the "Kleisthenis" program (L.4555/2018). The formation and development of the Autonomous Local Authority Supervisory Service (ALASS OTA) is analyzed and the procedure and manner of exercising legality control is also examined.

For the preparation of this study, the means was used primary material, such as the Constitution, jurisprudence and legislation, but also secondary material from

the literature, reports (reasonable reports of laws, Advocate of Politis, KEDE) and scientific studies.

**Keywords:** Autonomous Local Government Supervision Service, legality control, administrative supervision, Law 3852/2010, Law 4555/2018.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κρατική εξουσία στα πλαίσια της προάσπισης του δημόσιου συμφέροντος, της τήρησης της αρχής της νομιμότητας και της διαφύλαξης της ενότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης, είναι υποχρεωμένη να ασκεί έλεγχο νομιμότητας στα όργανα της. Ο έλεγχος της νομιμότητας στις πράξεις των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού ασκείται μέσω της μορφής της διοικητικής εποπτείας. Πρόκειται για έναν έλεγχο που προβλέπεται από το Σύνταγμα και ορίζεται από τον νόμο, με την προϋπόθεση ότι δεν παρεμποδίζει την ελεύθερη δράση τους και την ανάληψη των πρωτοβουλιών τους. Αποτελεί κατά κάποιο τρόπο την αντιρρόπηση αυτής της ελευθερίας και ανάπτυξης πρωτοβουλίας. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται είτε ως κατασταλτικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού που πραγματεύεται και η παρούσα εργασία, είτε ως πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων των ΟΤΑ.

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται μέσω της βιβλιογραφίας, της νομοθεσίας, της νομολογίας, επιστημονικών μελετών, αιτιολογικών εκθέσεων νόμων, εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά και φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως η ΚΕΔΕ, το διαμορφούμενο καθεστώς της διοικητικής εποπτείας όπως έχει εξελιχθεί έως σήμερα.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης, της συνταγματικής του κατοχύρωσης και της εξέλιξης του, έως ότου πάρει την σημερινή του μορφή. Στην διάρκεια αυτής της εξέλιξης σημαντικά νομοθετήματα υπήρξαν το πρόγραμμα «Καποδίστριας», «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης». Η παρουσίαση του αποκεντρωτικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης ενδιαφέρει υπό την έννοια ότι η άσκηση εποπτείας των ΟΤΑ α' βαθμού γίνεται από τα όργανα του.

Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά τους ΟΤΑ α' βαθμού. Αναλύεται η συνταγματική τους κατοχύρωση και τα βασικά χαρακτηριστικά τους, όπως η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια και η έννοια της τοπικής υπόθεσης. Γίνεται επίσης αναφορά στο πρώτο διεθνές κείμενο που κατοχυρώνει τους ΟΤΑ. Τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), τον οποίο έχει επικυρώσει και η χώρα μας. Στο ίδιο κεφάλαιο γίνεται και μια σύντομη ιστορική αναφορά για την εξέλιξη των ΟΤΑ α' βαθμού, από την σύσταση του νεοελληνικού Κράτους έως και σήμερα.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας. Γίνεται αναφορά στην ιστορική του εξέλιξη έως την σημαντική αλλαγή που προήλθε

με την ψήφιση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ, Ν.3463/2006). Στην συνέχεια αναλύεται η μεγάλη μεταρρύθμιση στο καθεστώς της διοικητικής εποπτείας του νόμου του «Καλλικράτη». Με τον νόμο αυτό συστήθηκε η Αυτοτελής Υπηρεσία Ελέγχου (Α.Υ.Ε) ΟΤΑ, η οποία και παρουσιάζεται αναλυτικά και συγκριτικά, με τις επόμενες νομοθετικές τροποποιήσεις της, κυρίως με τον Ν.4257/2014 και τον Ν.4555/2018 του προγράμματος «Κλεισθένης».

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύεται το πλαίσιο του έλεγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού, η διαδικασία, τα σημεία ελέγχου και οι μορφές του, όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα και ισχύει, εφόσον δεν έχει τεθεί σε λειτουργία η σύσταση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Σημαντική παράμετρος για την ανάλυση σε αυτό το σημείο της εργασίας αποτελεί η νομολογία, με αποφάσεις κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας που μελετήθηκαν, αλλά και συγγράμματα του διοικητικού δικαίου.

Τέλος γίνεται μια κριτική προσέγγιση και παρουσιάζονται προτάσεις αναβάθμισης του ελέγχου νομιμότητας και συμπεράσματα όπως διαμορφώθηκαν και από εκθέσεις του Συνηγόρου του πολίτη (ΣτΠ), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΕ), και της Επιτροπής του άρ. 5 του Ν. 4368/2016, που συστάθηκε για αξιολογήσει μεταξύ άλλων και το πλαίσιο της άσκησης της εποπτείας στους ΟΤΑ α' βαθμού, και να διαμορφώσει προτάσεις για την επόμενη μεταρρύθμιση νόμου του «Κλεισθένη» που ακολούθησε.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

### 1.1 Εισαγωγή

Η διάρθρωση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης γίνεται βάσει δύο συστημάτων διοικητικής οργάνωσης. Πρώτο είναι το σύστημα της συγκέντρωσης με την ευρεία έννοια και δεύτερο το σύστημα της αποσυγκέντρωσης<sup>1</sup>. Εν συνεχεία το σύστημα της συγκέντρωσης, με την ευρεία έννοια, διακρίνεται στο σύστημα της συγκέντρωσης με τη στενή έννοια και στο σύστημα της αποκέντρωσης. Και στα δυο αυτά συστήματα η άσκηση της κρατικής εξουσίας γίνεται από διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Η διαφορά τους έγκειται ότι στο πρώτο, διοικητικά όργανα του κράτους που ασκούν την δημόσια εξουσία διαθέτουν αποκλειστική αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια ανεξαρτήτως της έδρας τους ενώ στο δεύτερο, η αποφασιστική αρμοδιότητα μεταφέρεται σε περιφερειακά κρατικά όργανα τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία για υποθέσεις που αφορούν την περιφέρειά τους<sup>2</sup>.

Στο σύστημα της αποσυγκέντρωσης γίνεται μεταβίβαση της δημόσιας εξουσίας από το κράτος σε ξεχωριστά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΙΔ) και ασκείται μέσω των οργάνων αυτών. Χαρακτηριστική μορφή αυτού του τύπου διοικητικής οργάνωσης αποτελεί η αυτοδιοίκηση και κυρίως η τοπική αυτοδιοίκηση<sup>3</sup>.

### 1.2 Αποκέντρωση - Συνταγματική κατοχύρωση

Το άρθρο 101 του Σ κατοχυρώνει συνταγματικά τον θεσμό της διοικητικής αποκέντρωσης. Ειδικότερα ορίζει «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. 4. Ο κοινός νομοθέτης

<sup>1</sup> Dubois, H. F., & Fattore, G., *Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization*, *Intl Journal of Public Administration*, 32(8), 2009, pp. 704-727.

<sup>2</sup> Featherstone, K., *External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece*, *Journal of European Public Policy*, 22(3), 2015, pp. 295-314.

<sup>3</sup> Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Α, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 12-15.

και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.»

Οι διατάξεις αυτές του άρθρου 101 του Συντάγματος<sup>4</sup> κατοχυρώνουν την διοικητική αποκέντρωση εκχωρώντας την δυνατότητα στα περιφερειακά κρατικά όργανα της διεκπεραίωσης περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων. Για να είναι εφικτή η εν λόγω διεκπεραίωση απαραίτητο στοιχείο είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα που αποτελεί και το ουσιώδες χαρακτηριστικό εννοιολογικό στοιχείο της αποκέντρωσης. Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, αποτυπώνεται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης απονέμει στα περιφερειακά όργανα υπέρ τους και το τεκμήριο αρμοδιότητας για την διαχείριση όλων των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου, χωρίς όμως να προσβάλλεται στην ουσία του ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης<sup>5</sup>.

Άλλο χαρακτηριστικό στοιχείο της αποκέντρωσης είναι ότι τα κεντρικά κρατικά όργανα, «εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων όπως νόμος ορίζει.» Επομένως στα κρατικά όργανα στα οποία καταλείπεται η συντονιστική και κατευθυντήρια αρμοδιότητα, δύναται να έχουν μόνο ειδικές αρμοδιότητες, με την έννοια ότι υπάρχει πρόβλεψη από ειδικές διατάξεις και αφορούν ειδικά, συγκεκριμένα δηλαδή θέματα<sup>6</sup>.

Τρίτο χαρακτηριστικό στοιχείο αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, είναι και ο ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας είτε προληπτικός είτε κατασταλτικός, από τα κεντρικά όργανα επί των πράξεων των περιφερειακών οργάνων. Ο ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας, αποτελεί την μορφή έλεγχου των πράξεων από τα κεντρικά όργανα κατά τη δράση των περιφερειακών οργάνων, αναφορικά με την τήρηση της νομιμότητάς τους, αλλά χωρίς να περιλαμβάνει όμως

---

<sup>4</sup> Συντάγμα της Ελλάδος όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β' Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 187/Α'/28.11.2019.

<sup>5</sup> Ράϊκος, Α., *Συνταγματικό Δίκαιο-Οργανωτικό Μέρος II*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σ. 217.

<sup>6</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σ. 261.

τον έλεγχο σκοπιμότητας, σύμφωνα με την συνταγματική επιταγή του άρθρου 101 μετά την αναθεώρηση του το 2001<sup>7</sup>.

Η βασική αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων είναι αυτή της επικουρικότητας. Βάση αυτής της αρχής είναι ότι λήψη των αποφάσεων να γίνεται όσο το δυνατό πλησιέστερα στον πολίτη και μόνο στην περίπτωση που δεν δύναται να είναι αποτελεσματική η δράση από τα περιφερειακά όργανα να επιλαμβάνονται τα ανώτερα διοικητικά όργανα. Η σημαντικότητα της αρχής της επικουρικότητας διαφαίνεται τόσο από την υιοθέτηση της, με το άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>8</sup> (ΣΕΕ), το οποίο εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της μόνο τους τομείς που αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης και κατά συνέπεια έχει εφαρμογή στις υπόλοιπες αρμοδιότητες<sup>9</sup>, όσο και από την υιοθέτηση της στην εθνική νομοθεσία και ειδικότερα στο άρθρο 19 του Ν. 4622/2019<sup>10</sup>.

Μέσω αυτής της αμεσότητας επιτυγχάνεται καλύτερη και ταχύτερη αντιμετώπιση των ζητημάτων, απαλλαγή της κεντρικών διοικητικών οργάνων από φόρτο εργασίας με ταυτόχρονη ποιοτική αναβάθμιση του έργου τους, ορθότερος καταμερισμός εργασίας μεταξύ περιφερειακών και κεντρικών υπηρεσιών και αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στην κρατική εξουσία, διότι καθίσταται αποτελεσματικότερος ο έλεγχος στα περιφερειακά όργανα από αυτούς. Μειονέκτημα αποτελεί η υποστελέχωση αυτών των υπηρεσιών, τόσο όσον αφορά τον αριθμό αλλά πολλές φορές και την ανάλογη κατάρτιση των υπάλληλων<sup>11</sup>.

Για την καλύτερη κατανόηση της έννοιας της διοικητικής αποκέντρωσης, αρκεί να γίνει αντιπαραβολή της έννοιας του συγκεντρωτικού με το αποκεντρωτικό σύστημα. Σύμφωνα με το πρώτο, η αποφασιστική αρμοδιότητα ασκείται από τα κρατικά όργανα σε όλο το εύρος της επικράτειας, ενώ στο δεύτερο είναι δυνατή η άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από περιφερειακά ή τουλάχιστον μη κεντρικά όργανα<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Μακρυδημήτρης, Α., *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, τόμος Γ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 163-164.

<sup>8</sup> Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση της 13ης Δεκεμβρίου 2007 — ενοποιημένη απόδοση (ΕΕ C 202 της 7.6.2016).

<sup>9</sup> Παπαγιάννης, Δ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.

<sup>10</sup> Ν. 4622/2019.

<sup>11</sup> Μπαμπαλιούτας, 2007, ό.π., σ. 21-22.

<sup>12</sup> Τσάτσος, Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο - Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1993, σ. 387.

### 1.3 Εξέλιξη Αποκέντρωσης

Η μεταβίβαση αποφασιστικής, αποκλειστικής και γενικής αρμοδιότητας σε περιφερειακά όργανα αποτελεί ίσως την πιο γνήσια μορφή διοικητικής αποκέντρωσης. Η μεταβίβαση αυτή στα περιφερειακά όργανα πρέπει να είναι γενικής αρμοδιότητας και όχι ειδικού κλάδου ώστε να επιλαμβάνονται θεμάτων του συνόλου της κρατικής δραστηριότητας<sup>13</sup>.

Η αρχή της αποκεντρωμένης οργάνωσης του κράτους καθιερώθηκε ως θεσμός από το Σύνταγμα του 1925 και ειδικότερα στο άρθρο 105 και η εφαρμογή της υπέστη πολλές διαφοροποιήσεις κατά τα στάδια της εξέλιξης της<sup>14</sup>. Η μορφή διοικητικής αποκέντρωσης που επικράτησε από τη συγκρότηση του νεοελληνικού κράτους ήταν η διαίρεση σε νομούς και Νομαρχίες. Ο Νομάρχης αποτελούσε τον υπεύθυνο εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής στην διοικητική περιφέρεια του νομού. Αποτελούσε τον άμεσο εκπρόσωπο της κυβέρνησης και το ανώτατο όργανο της Νομαρχίας ασκώντας αρμοδιότητες που του είχαν εκχωρηθεί από διάφορα υπουργεία με κάποιες εξαιρέσεις<sup>15</sup>. Ο Νομάρχης αποτελούσε πρόσωπο που υπηρετούσε άλλες φορές επί θητεία και άλλες ως μετακλητός και ήταν προϊστάμενος και άλλων αρχών (πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών), πλην των αρχών της δικαστικής εξουσίας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>16</sup>.

Με το Ν. 2218/1994, όπως συμπληρώθηκε με τον Ν. 2240/1994 ιδρύθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού. Συγκεκριμένα το πρώτο άρθρο ορίζει ότι «Συνιστώνται, ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Οι Ν.Α. δεν ασκούν εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτης βαθμίδας και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.»<sup>17</sup>

Με την αναφερόμενη ρύθμιση ο Νομάρχης δεν αποτελεί πια όργανο της αποκεντρωμένης δομής του κράτους και την θέση του αναλαμβάνει για σύντομο

<sup>13</sup> Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου, Δ., *Η διοικητική οργάνωση του κράτους: από άποψη διοικητικού δικαίου και διοικητικής επιστήμης*, Θεσσαλονίκη, 2002, σ. 96.

<sup>14</sup> Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η., *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 318-319.

<sup>15</sup> Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου, 2002, ό.π., σ. 96.

<sup>16</sup> Τάχος, Α.Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 257.

<sup>17</sup> Ν. 2218/1994.



χρονικό διάστημα ο Περιφερειακός Διευθυντής ο οποίος μεταξύ άλλων είναι αρμόδιος και για την άσκηση εποπτείας επί των ΟΤΑ α' βαθμού<sup>18</sup>, στα όρια του νομού. Με το Ν. 2399/1996 καταργείται ο Περιφερειακός Διευθυντής οι αρμοδιότητες του μεταφέρονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.<sup>19</sup>

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) συνιστώνται ως οι δεύτερου βαθμού οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης με την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων να τους ανήκει. Σε αυτές μεταφέρονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχιακών υπηρεσιών και των Νομαρχών με κάποιες εξαιρέσεις,<sup>20</sup> ενώ οι υπηρεσίες που συγκροτούσαν τις Νομαρχίες καταργήθηκαν αυτοδικαίως και τις διαδέχθηκαν οι Περιφέρειες. Πλέον ως Νομάρχης νοείται ο αιρετός Περιφερειάρχης.

Ο Ν. 2503/1997<sup>21</sup>, είναι αυτός που ρυθμίζει το νέο καθεστώς των Περιφερειών. Είχε προηγηθεί η δημιουργία τους σύμφωνα με το Ν. 1622/1986<sup>22</sup> και το Π.Δ 51/1987<sup>23</sup> όπου «οι Περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης καθορίζονται σε δέκα τρεις (13)». Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του νόμου «η Περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο του σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη. Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή Νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας».

Με τον Ν.2503/1997 η Περιφέρεια αποτελεί την ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα του οργανωτικού πλαισίου διοίκησης του κράτους. Η σημασία της είναι διττή με την έννοια αφενός ότι αναφέρεται σε ένα εδαφικά προσδιορισμένο τμήμα του κράτους και αφετέρου με την οργανική έννοια όπου αποτελεί μια κρατική διοικητική μονάδα<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Ν. 2240/1994.

<sup>19</sup> Ν. 2399/1996.

<sup>20</sup> Ν. 2218/1994 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 2240/1994.

<sup>21</sup> Ν. 2503/1997.

<sup>22</sup> Ν. 1622/1986.

<sup>23</sup> Π.Δ 51/1987.

<sup>24</sup> Μακρυδημήτρης, 2008, ό.π., σ. 147.

Η μεγάλη αλλαγή του διοικητικού χάρτη της χώρας επιχειρήθηκε με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» του Ν. 3852/2010<sup>25</sup>. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου ως σκοπός του αναφέρεται η προσπάθεια για την ανασυγκρότηση του κράτους, της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης ώστε να επιτευχθεί μια συστηματική και ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Η προσπάθεια αυτή εκτείνεται εκτός από τον α' βαθμό αυτοδιοίκησης, που αποτελείται από τους Δήμους και το β' βαθμό που αποτελείται από τις Περιφέρειες, και στον θεσμό της κρατικής αποκέντρωσης που συγκροτείται πλέον από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ΑΔ). Στόχος είναι η ανάληψη από τους νέους Δήμους ενός διευρυμένου φάσματος αρμοδιοτήτων οι οποίες, όπως αρμόζει σε ένα σύγχρονο κράτος, πρέπει να ασκούνται κοντά στον πολίτη και λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες.<sup>26</sup>

Επίσης σύμφωνα με την συνταγματική επιταγή αναμορφώνεται και ο θεσμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στα πλαίσια της οποίας εντάσσονται όλες οι καθ' ύλην αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες και ορίζεται ως επικεφαλής μετακλητός Γενικός Γραμματέας. Επιδίωξη αυτής της ανασυγκρότησης είναι η σύσταση λιγότερων και μεγαλύτερων μονάδων ώστε να ανταποκρίνονται στις νέες συγκοινωνιακές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες αλλά και στην δυνατότητα προώθησης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας που είναι διαθέσιμες. Επίσης επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση πόρων και δυνάμεων σε λειτουργική κλίμακα. Η ανάληψη της σημαντικής αρμοδιότητας της εποπτείας των ΟΤΑ γίνεται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας (Α.Υ.Ε ΟΤΑ), η ίδρυση της οποίας προβλέπεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η στελέχωση της γίνεται με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών.<sup>27</sup>

Προϋπόθεση του επανασχεδιασμού των δύο βαθμίδων της αυτοδιοίκησης είναι η συνάρθρωση τους με τη κρατική Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όπως προβλέπεται άλλωστε από το Σύνταγμα το οποίο ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα». Όπως αναφέρεται το ισχύον σύστημα της σύστημα διοικητικής αποκέντρωσης παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Ν. 3852/2010.

<sup>26</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010, σ. 1.

<sup>27</sup> Ο.π., σ. 2.

<sup>28</sup> Ο.π., σ. 8-9.

Η μεταρρύθμιση έχει ως σκοπό την αναδιοργάνωση του αναπτυξιακού σχεδιασμού και είναι αναγκαία για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, τον διεθνή ανταγωνισμό στα πλαίσια ανάπτυξης των περιφερειών καθώς και την βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων που διατίθενται από την ΕΕ για την ανάπτυξη των περιφερειών. Με το νομοσχέδιο επιδιώκεται ο περιορισμός σε δυο βαθμίδες αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) και μια Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Οι λιγότερες μεν, αλλά ενισχυμένες δομές μπορούν να ενσωματώσουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της συνθήκης της Λισαβόνας (της εγγύτητας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της διαφάνειας, της εξωστρέφειας, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμβάθυνσης). Επίσης η μετατροπή των υφιστάμενων Περιφερειών σε κατά τόπο αυτοδιοικούμενα νπδδ δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης καθιστά αναγκαία την δημιουργία νέων αποκεντρωμένων δομών κρατικής διοίκησης.<sup>29</sup>

Στη θέση 13 Διοικητικών Περιφερειών συγκροτούνται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως εξής:

- i. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, με έκταση των ορίων της στην Περιφέρεια Αττικής.
- ii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, με έκταση των ορίων της στις Περιφέρειες Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας.
- iii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, με έκταση των ορίων της στις Περιφέρειες Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας.
- iv. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με έκταση των ορίων της στις Περιφέρειες Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας.
- v. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, με έκταση των ορίων της στις Περιφέρειες Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου..
- vi. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης με έκταση των ορίων της στην Περιφέρεια Κρήτης.
- vii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης με έκταση των ορίων της στις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας.<sup>30</sup>

Η παράγραφος 2 του άρθρου 6 του ίδιου νόμου ορίζει ότι «Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προΐσταται Γενικός Γραμματέας. Για τα θέματα που

<sup>29</sup> Ο.π., σ. 7.

<sup>30</sup> Ν. 3852/2010.

αναφέρονται στην υπηρεσιακή του κατάσταση και τα καθήκοντα του εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του ν. 2503/1997». Το άρθρο αυτό καταργήθηκε με το άρθρο 28 του Ν. 4325/2015<sup>31</sup> και στην κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνίσταται θέση προϊσταμένου, με τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης» αντίστοιχη με εκείνης του προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου.

Ο διορισμός του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης γινόταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για πενταετή θητεία, η οποία μπορούσε να ανανεωθεί για μία ακόμη φορά. Έως τον διορισμό του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τα καθήκοντα του ασκούσε ο Γενικός Γραμματέας<sup>32</sup>.

Πρόσφατα τροποποιήθηκε εκ νέου το άρθρο 28 του Ν. 4325/2015 με το άρθρο 65 του Ν. 4954/2022<sup>33</sup>. Το εν λόγω άρθρο αναφέρει ότι σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συστήνεται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης και είναι αντίστοιχη με εκείνη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου. Ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί τις αρμοδιότητες των άρθρων 36, 37 και 38 του Ν. 4622/2019 (Α' 133), κατ' αναλογία για τις υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με την επιφύλαξη του παρόντος και του άρθρου 28Α».

Ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης διορίζεται και παύεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών στον οποίο υπάγεται και για θέματα που αναφέρονται στην υπηρεσιακή του κατάσταση. Επίσης, υπάγεται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου του άρθρου 160 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. [Ν. 3528/2007 (Α' 26)] περί Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων. Αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών για τον χειρισμό των θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης του Συντονιστή είναι το Τμήμα Οργάνωσης Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η θητεία των Συντονιστών είναι τριετής με δυνατότητα ανανέωσης για μια ακόμη φορά.

Καθορίζεται επίσης και η αντικατάσταση του σε περίπτωση απουσίας τα καθήκοντα του οποίου αναπληρώνει ο αρχαιότερος προϊστάμενος Γενικής

---

<sup>31</sup> Ν. 4325/2015.

<sup>32</sup> Ν. 4325/2015.

<sup>33</sup> Ν. 4954/2022.

Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης καθώς και ο τρόπος επιλογής τους (διαδικασία υποβολής αίτησης, μοριοδότηση, επιτροπή επιλογής).<sup>34</sup>

Επίσης επανέρχεται ο θεσμός του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που καταλαμβάνει θέση μετακλητού υπαλλήλου, διορίζεται και παύεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Τα θέματα που αναφέρονται στην υπηρεσιακή του κατάσταση υπάγονται επίσης στον Υπουργό Εσωτερικών. Ακόμη καθορίζονται τα προσόντα τοποθέτησης και τα κωλύματα καθώς και η λήξη της θητείας του.<sup>35</sup>

Η ευθύνη της άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής επαφίεται στον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για θέματα που την αφορούν και με το άρθρο 64 Ν. 4954/2022 καθορίζονται οι αρμοδιότητες του.<sup>36</sup>

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### **2.1 Έννοια αυτοδιοίκησης**

Με τον όρο αυτοδιοίκηση, εννοούμε εκείνη η μορφή διοικητικής οργάνωσης, που έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την μέχρι ενός βαθμού διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια απέναντι στην κρατική εξουσία. Η αυτοτέλεια αυτή, αναφέρεται στη θέσπιση ενός υποκειμένου δικαίου, το οποίο είναι διακριτό από το κράτος, και με μια κατά τόπο ή καθ' ύλην αρμοδιότητα<sup>37</sup>. Εφόσον η αρμοδιότητα αυτή σχετίζεται με την προαγωγή των συμφερόντων μιας τοπικής κοινωνίας και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας προσδιορισμένης εδαφικής περιφέρειας, αναφερόμαστε στην τοπική αυτοδιοίκηση ενώ όταν η αρμοδιότητά τους αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού, αναφερόμαστε στην καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, χωρίς να αποκλείεται τα δημόσια νομικά πρόσωπα που έχουν καθ' ύλην αρμοδιότητα να την ασκούν σε συγκεκριμένο εδαφικό χώρο<sup>38</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αντίστοιχα της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι). Η ουσιαστική διαφορά της αυτοδιοίκησης από την αποκέντρωση με τη στενή της έννοια αποτελεί η διάκριση της από το νομικό πρόσωπο του κράτους<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Άρθρο 65, Ν. 4954/2022.

<sup>35</sup> Άρθρο 63, Ν.4954/2022.

<sup>36</sup> Άρθρο 64, Ν.4954/2022.

<sup>37</sup> Τσάτσος, 1993, ό.π., σ. 397.

<sup>38</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σ. 233.

<sup>39</sup> Παπαχατζής, Μ.Γ., *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Ιδιωτική, Αθήνα, 1983, σ. 261.

Η χωριστή νομική προσωπικότητα αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας από το κράτος είναι πρωτογενής. Αντίθετα η άσκηση δημόσιας εξουσίας από τους οργανισμούς της αυτοδιοίκησης είναι δοτή ή παράγωγη. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος την παραχωρεί στους οργανισμούς αυτούς για ορισμένα τμήματα και για ορισμένα θέματα και επομένως δύναται να την αυξήσει, να την μειώσει είτε και να την καταργήσει με απλό νόμο. Εξαιρέση αποτελούν οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού που κατοχυρώνονται συνταγματικά και είναι αρμόδιοι να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις με δική τους πρωτοβουλία. Συνταγματικές εγγυήσεις παρέχονται και στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα<sup>40</sup>.

## **2.2 Συνταγματική κατοχύρωση τοπικής αυτοδιοίκησης**

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης καθιερώνεται στο άρθρο 102 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. Οι αναθεωρημένες διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, παρ. 1,2,4,5, σε σχέση με τις προηγούμενες περιλαμβάνουν την επιφύλαξη του νόμου που αποτελεί θεσμική εγγύηση ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού δημόσιου δικαίου. Η επιφύλαξη αυτή του νόμου δεν αποσκοπεί στην καθιέρωση περιορισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά ρύθμιση ορισμένων θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας της.

Συνεπώς σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις ο κοινός νομοθέτης μπορεί να καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς, την εκλογή των αρχών τους, την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας, την συγκρότηση και λειτουργία του πειθαρχικού συμβουλίου καθώς και τα θέματα των παρ. 1 και 5 σύμφωνα πάντα με την επιφύλαξη του νόμου<sup>41</sup>. Ειδικότερα ως ορισμό της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κρατούσα επιστήμη μπορεί να αναφερθεί ότι πρόκειται για αυτοτελή άσκηση τοπικής δημόσιας εξουσίας, από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με την σύμπραξη των μελών και υπό την εποπτεία του Κράτους<sup>42</sup>.

## **2.3 Χαρακτηριστικά τοπικής αυτοδιοίκησης**

Από την συνταγματική κατοχύρωση του άρθρου 102 του Συντάγματος της τοπικής αυτοδιοίκησης προκύπτουν τα πέντε εννοιολογικά της στοιχεία ως εξής: α) η

<sup>40</sup> Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.

<sup>41</sup> Ράϊκος, 2011, ό.π., σ. 228.

<sup>42</sup> Ο.π., σ. 227, υποσημ. 8.

ύπαρξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ως εδαφικών προσώπων δημοσίου δικαίου, β) η εκλογή των οργάνων τους από τον λαό, γ) η αυτοτέλεια τους, δ) η εποπτεία του Κράτους, ε) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Τα τέσσερα πρώτα στοιχεία αποτελούν το τυπικό μέρος της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το πέμπτο στοιχείο αποτελεί το ουσιαστικό μέρος<sup>43</sup>.

Το πρώτο εννοιολογικό στοιχείο προϋποθέτει την ύπαρξη ενός νομικού προσώπου το οποίο είναι διακριτό από το νομικό πρόσωπο του Κράτους. Η νομική προσωπικότητα των ΟΤΑ απονέμεται από ένα υπέρτερο νομικό πρόσωπο εκείνο του Κράτους. Επίσης ως φορείς αυτοδιοίκησης νοούνται τα ΝΠΔΔ τα οποία έχουν μέλη. Ως εδαφικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στους ΟΤΑ υπάγονται τα πρόσωπα που βρίσκονται στα γεωγραφικά τους όρια. Η σύμπραξη των μελών τους ως ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιστά τα μέλη του ΟΤΑ τον κύριο φορέα της άσκησης δημόσιας εξουσίας. Το λαϊκό έρεισμα αυτού του τύπου της διοικητικής οργάνωσης, αποκτάται με την ανάδειξη των διοικητικών τους οργάνων με την εκλογή τους μέσα από δημοκρατικές διαδικασίες<sup>44</sup>.

### **2.3.1 Έννοια αυτοτέλειας**

Η αυτοτέλεια αποτελεί απόρροια της νομικής προσωπικότητας των ΟΤΑ. Είναι η άσκηση δημόσιας διοίκησης από τα όργανα τους, στα πλαίσια της νομιμότητας χωρίς να υπόκεινται σε διαταγές από άλλα κρατικά όργανα. Η αυτοτέλεια μπορεί να διακριθεί σε τρεις κατηγορίες: α) την οργανική αυτοτέλεια όπου νοείται το δικαίωμα τους να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα, β) την προσωπική αυτοτέλεια με την ευρύτερη έννοια που περιλαμβάνει την δυνατότητα εκλογής των διοικούντων αρχών, τον διορισμό, την παύση, την προαγωγή των υπαλλήλων και των έλεγχο αυτών. Στην έννοια της προσωπικής αυτοτέλειας δεν πρέπει να συμπεριλάβουμε την εκλογή των τοπικών αρχών, επειδή αποτελεί αυτοτελές εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) δημοσιονομική αυτοτέλεια, η σημασία της οποίας είναι ότι ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, έχει δική του περιουσία και έσοδα, τα διαχειρίζεται και τα διαθέτει με ελεύθερη βούληση, συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό και μπορεί να επιβάλλει βάρη στους δημότες του για την κάλυψη των εξόδων του<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Ράϊκος, 2011, ό.π., σ. 227, Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 226.

<sup>44</sup> Μπαμπαλιούτας, 2007, ό.π., σ. 24-26.

<sup>45</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 373-374.

Με την αναγνώριση του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων τους, οριοθετείται και η δημόσια εξουσία που μπορούν να ασκούν στο πλαίσιο της διοικητικής τους αυτοτέλειας. Η άσκηση πολιτικής εξουσίας από τα όργανα τους γίνεται εντός των προβλεπόμενων ορίων που θέτει το Σύνταγμα. Κατοχυρώνεται δηλαδή η αυτοτέλεια τους, όχι όμως και η αυτονομία τους.

Η αυτοτέλεια την οποία διαθέτουν οι ΟΤΑ δεν περιλαμβάνει και την έννοια της αυτονομίας, εφόσον δεν δύναται να ασκούν αυτοτελώς σε σχέση με το κράτος νομοθετική εξουσία. Το Σύνταγμα δεν καθιερώνει αυτονομία των ΟΤΑ, δηλαδή εξουσία των οργάνων τους να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου<sup>46</sup>. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται και σε πολλές αποφάσεις του ΣτΕ<sup>47</sup>.

Επίσης η αυτοτέλεια δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα να ασκούν δικαστική εξουσία η οποία αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους σύμφωνα βέβαια και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η διοικητική αυτοτέλεια όμως δεν μπορεί να αποκλείσει και την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας, εφόσον είναι απαραίτητη η συμμόρφωση απέναντι στον νόμο ενιαία σε όλη την επικράτεια<sup>48</sup>.

Η διοικητική αυτοτέλεια, αποτελεί την δυνατότητα των ΟΤΑ να αποφασίζουν κυριαρχικά για το μέσο και τον τρόπο που θα χρησιμοποιήσουν για την διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, αναλαμβάνοντας ταυτόχρονα και την σχετική ευθύνη. Απαραίτητη υπό τις σύγχρονες συνθήκες κρίνεται και η ύπαρξη οικονομικής αυτοτέλειας ή αλλιώς δημοσιονομικής αυτοτέλειας, χωρίς να παρεμποδίζεται η ελεύθερη δράση και λειτουργία τους<sup>49</sup>. Κατά αντίστοιχο τρόπο με τη διοικητική έτσι και η οικονομική αυτοτέλεια, με την οποία έχουν την δυνατότητα να επιβάλλουν τέλη και να προβαίνουν στην είσπραξη εσόδων, γίνεται πάντα στο πλαίσιο της δυνατότητας που τους παρέχεται από την κεντρική διοίκηση με νομοθετική ρύθμιση<sup>50</sup>.

Με την αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε πληρέστερα η διοικητική και η οικονομική αυτοτέλεια. Η διατύπωση της διάταξης με την οποία κατοχυρώνεται η διοικητική αυτοτέλεια είναι ανεπιφύλακτη, χωρίς να περιλαμβάνεται σε αυτήν η επιφύλαξη του νόμου, δίνοντας την δυνατότητα στους ΟΤΑ να αναλαμβάνουν

<sup>46</sup> Σπηλιωτόπουλος, 2017, ό.π., σ. 275.

<sup>47</sup> ΣτΕ 389/2009, 3787/2001, 3229/1987.

<sup>48</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 376.

<sup>49</sup> Μπαμπλιούτας, 2007, ό.π., σ. 26.

<sup>50</sup> ΣτΕ 1181/2014, 1384/2018.



πρωτοβουλίες και να δρουν ελεύθερα χωρίς να περιορίζονται από την νομοθετική εξουσία με έναν έλεγχο σκοπιμότητας<sup>51</sup>. Η ύπαρξη της διοικητικής αυτοτέλειας είναι και το ουσιαστικό στοιχείο με βάση το οποίο διαχωρίζεται το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης από εκείνο της αποκέντρωσης<sup>52</sup>.

### 2.3.2 Έννοια «τοπικής υπόθεσης»

Στο άρθρο 102 του Συντάγματος, η έννοια του όρου «τοπική υπόθεση» αναγνωρίζεται συνταγματικά και αναφέρεται χαρακτηριστικά *«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»*. Επίσης στα επόμενα εδάφια της § 1 του ίδιου άρθρου αναφέρεται *«Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»*. Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ έχει ισχύ μόνο στην περίπτωση που δεν αμφισβητείται η φύση μιας δημόσιας υπόθεσης ως τοπικής, αντίθετα όταν υπάρχει αμφιβολία το τεκμήριο αρμοδιότητας καταλείπεται υπέρ του Κράτους<sup>53</sup>.

Η διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων αποσκοπεί στην προστασία των διοικούμενων και την αντιμετώπιση προβλημάτων που αφορούν προσδιορισμένο γεωγραφικά χώρο. Η έννοια των τοπικών υποθέσεων δεν αναλύεται στο Σύνταγμα και αφήνεται στον νομοθέτη, στην επιστήμη και την νομολογία κυρίως των διοικητικών δικαστηρίων να καθορίσει το περιεχόμενο τους. Το κριτήριο του διαχωρισμού των τοπικών υποθέσεων πρέπει να είναι ενιαίο, ώστε να μην υπάρχει σύγχυση και μια υπόθεση να χαρακτηρίζεται σε κάποιον οργανισμό ως τοπική και σε άλλον ως γενική<sup>54</sup>.

Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης και κατ' επέκταση και της έκτασης του τεκμηρίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ, παρουσιάζει μια δυσχέρεια εφόσον δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις, που να καθορίζουν τα όρια μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων, με αποτέλεσμα αυτά να είναι ρευστά και να εξαρτώνται κάθε

<sup>51</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 377.

<sup>52</sup> Μπαμπαλιούτας, 2007, ό.π., σ. 27.

<sup>53</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 445.

<sup>54</sup> Μπαμπαλιούτας, 2007, ό.π., σ. 29.

φορά από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνολογικές)<sup>55</sup>. Έχει δηλαδή την δυνατότητα ο νομοθέτης, σύμφωνα με τις εκάστοτε αντιλήψεις, να επαναπροσδιορίζει τις υποθέσεις που ανήκουν στην κεντρική διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση και η κρίση του αυτή υπόκειται σε οριακό ακυρωτικό έλεγχο<sup>56</sup>.

Το νομοθετικό πλαίσιο πρέπει επομένως να προσαρμόζεται συνεχώς στα νέα δεδομένα που παρουσιάζονται. Δίνεται με αυτόν τον τρόπο ένα ευρύ πεδίο στον εκάστοτε νομοθέτη, αναφορικά με τις ρυθμίσεις του, για την οριοθέτηση των τοπικών υποθέσεων καθώς και με την διεύρυνση τους ή την συρρίκνωση τους, ανάλογα και το πώς αντιλαμβάνεται η κάθε κρατική διοίκηση την τοπική αυτοδιοίκηση. Σε κάθε περίπτωση όμως δεν πρέπει να προσβάλλεται ο πυρήνας του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>57</sup>.

Εκτός όμως από την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, που ασκούνται από τους ΟΤΑ, κατοχυρώνεται συνταγματικά και η άσκηση αρμοδιοτήτων που αποτελούν αποστολή του κράτους, η οποία τους ανατίθεται με νόμο. Για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού οι αρμοδιότητες στους καθορίζονται στο άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων,<sup>58</sup> και στο άρθρο 94 του Καλλικράτη,<sup>59</sup> με ενδεικτική αναφορά τους. Η ενδεικτική αυτή αναφορά έρχεται να συγκεκριμενοποιήσει τον γενικό και αόριστο όρο του ΚΔΚ που αναφέρει ότι «οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν τις τοπικές υποθέσεις λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας<sup>60</sup>».

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ υπόκειται σε διοικητική εποπτεία από το Κράτος, στα πλαίσια και της συνταγματικής επιταγής της § 4 του άρθρου 102, σύμφωνα με την οποία «συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Όπως συνάγεται από την παραπάνω διάταξη, ο έλεγχος σκοπιμότητας δεν μπορεί να υφίσταται γιατί θα ήταν ασυμβίβαστος με την ύπαρξη της διοικητικής αυτοτέλειας<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Σπηλιωτόπουλος, 2017, ό.π., σ. 278.

<sup>56</sup> ΣτΕ 701/2019, 2979/2017, 819/2013.

<sup>57</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 447.

<sup>58</sup> Ν. 3463/2006.

<sup>59</sup> Άρθρο 94, Ν. 3852/2010.

<sup>60</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 456.

<sup>61</sup> Μπαμπαιλιούτας, 2007, ό.π., σ. 27-28.

Επίσης, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται σύμφωνα με το νόμο. Επομένως ο έλεγχος, με την έννοια της κρατικής εποπτείας, όχι μόνο είναι επιτρεπτός αλλά επιτάσσεται να καθιερώνεται σύμφωνα με το νόμο<sup>62</sup>.

#### **2.4 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)**

Με τον Ν. 1850/1989<sup>63</sup> κυρώθηκε από την Ελλάδα ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) εκφράζοντας επιφυλάξεις ως προς διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2 αυτού, για τις οποίες δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση δέσμευσης. Ο Χάρτης αποτελεί μια διεθνή σύμβαση που κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση σε ευρωπαϊκό πλαίσιο και εκτείνεται στα κράτη – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Τα κράτη υποχρεώνονται αναφορικά με την εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών του Χάρτη, για να διασφαλίζεται η πολιτική, διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ.

Ο Χάρτης αποτέλεσε την πρώτη διεθνή συνθήκη που κατοχύρωσε την τοπική αυτοδιοίκηση διότι προέβη σε συστηματικές ρυθμίσεις και εισήγαγε θεμελιώδεις αρχές, αναφορικά με την οργάνωση, την λειτουργία και το δημοκρατικό της χαρακτήρα<sup>64</sup>.

Αρχικά η αποδοχή της ιδέας μιας διεθνούς συνθήκης για την αυτοδιοίκηση, περιείχε επιφυλάξεις από τα κράτη μέλη, εφόσον οι δεσμεύσεις που θα αναλάμβαναν για την εφαρμογή ενός τέτοιου κειμένου θα επηρέαζαν τις πολιτικές και διοικητικές τους δομές και την λειτουργία τους. Έτσι στην προσπάθεια να αμβλυνθούν αυτές οι επιφυλάξεις επιχειρήθηκε να υπάρξει ένας βαθμός ευελιξίας σε σχέση με τις δεσμεύσεις που θα αναλάμβαναν τα συμβαλλόμενα κράτη. Σε αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν και οι αρκετές γενικόλογες διατυπώσεις και επιφυλάξεις που προστέθηκαν για να δίνουν διέξοδο στις επιφυλάξεις των κρατών ως προς τις δεσμεύσεις τους.

Επίσης προβλέφθηκε η δημιουργία δικαιοδοτικών οργάνων, σύμφωνα με το πρότυπο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή έστω κάποιας Επιτροπής Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων κατά το πρότυπο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, και η τήρηση του αφέθηκε στα εθνικά συστήματα δικαιοσύνης των κρατών. Το γεγονός αυτό, οδήγησε στην ευκολότερη την αποδοχή του Χάρτη ως

---

<sup>62</sup> Ράϊκος, 2011, ό.π., σ. 240.

<sup>63</sup> Ν. 1850/1989.

<sup>64</sup> Χλέπας, Ν.-Κ. Ε., *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και Εφαρμογή μιας Διεθνούς Συνθήκης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ. 27-28.

συνθήκης δεσμευτικής, φιλοδοξώντας να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο για την τοπική δημοκρατία σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Στο προοίμιο του ο Χάρτης θεωρεί τους ΟΤΑ «είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος» και το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στην διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων, ως μέρος των δημοκρατικών αρχών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, το οποίο μπορεί να ασκηθεί αμεσότερα σε τοπικό επίπεδο. Μέσω των ΟΤΑ, υποστηρίζεται ότι είναι δυνατή μια διοίκηση, η οποία θα είναι αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη. Προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη των ΟΤΑ «με δημοκρατικά συνεστημένα όργανα λήψης αποφάσεων και οι οποίοι θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους».

Στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) ορίζεται η έννοια της τοπικής αυτονομίας (άρθρο 3), προσδιορίζεται η έκταση της (άρθρο 4), και διασφαλίζεται η προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ (άρθρο 5). Στην συνέχεια αναφέρεται, ότι η προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των ΟΤΑ, θα πρέπει να καθορίζεται ελεύθερα από τους ίδιους, ανάλογα με τις ανάγκες τους, όπως και το καταστατικό που αφορά την στελέχωση τους (άρθρο 6). Επίσης ορίζονται οι προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο (άρθρο 7). Σημαντική είναι και η διάταξη όπου καθιερώνεται ο διοικητικός έλεγχος των πράξεών τους και οριοθετείται το περιεχόμενο του (άρθρο 8) και καθιερώνεται οικονομική τους αυτοτέλεια. Ακόμη δίνεται η δυνατότητα οι ΟΤΑ να συνεργάζονται και να συνεταιρίζονται με άλλους ΟΤΑ καθώς και να προσχωρούν σε ενώσεις για να προστατεύουν και να προωθούν τα κοινά τους συμφέροντα. Επίσης στο άρθρο 11 κατοχυρώνεται η νομική τους προστασία.

## **2.5 ΟΤΑ α΄ Βαθμού**

Το πρώτο επίσημο έγγραφο του ελεύθερου Ελληνικού κράτους, στο οποίο γίνεται αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι ο «Οργανισμός των Ελληνικών επαρχιών» του 1822. Στο έγγραφο αυτό, ως βασική μονάδα του νέου κράτους ορίζονταν η επαρχία. Η ίδια λογική ακολουθήθηκε και στη δεύτερη εθνοσυνέλευση όταν ψηφίστηκε ο «Οργανισμός των Ελληνικών επαρχιών», σύμφωνα με τον οποίο,

θα υπήρχε ένα περιφερειακό σύστημα διοίκησης με επίκεντρο τις πρωτεύουσες των επαρχιών.<sup>65</sup>

Η έλευση του Ιωάννη Καποδίστρια το 1828, οδήγησε στην υιοθέτηση ενός νέου συστήματος αυτοδιοίκησης. Ο Καποδίστριας ήθελε να εφαρμόσει ένα οργανωτικό σύστημα που θα οδηγούσε στην πολιτική ένωση των Ελληνικών περιοχών που είχαν απελευθερωθεί ενώ παράλληλα, θα αποδομούσε τους τοπικούς άρχοντες που είχαν αποκτήσει μεγάλη εξουσία την περίοδο της Τουρκοκρατίας και σε κάποιες περιπτώσεις, έφθανε στα όρια της τυραννίας.<sup>66</sup>

Έτσι, το κεντρικό κράτος επέστρεψε αλλά οι τοπικές κοινωνίες, αποφάσιζαν και επίλυαν μόνες τους τα προβλήματα τους.<sup>67</sup> Με τον τρόπο αυτό, παρέμενε ενεργή η τοπική παράδοση που υπήρχε στο θέμα της διοίκησης αλλά παράλληλα, αποκτούσε ενεργό ρόλο και το κεντρικό κράτος επί των τοπικών ζητημάτων.<sup>68</sup>

Ο Καποδίστριας, διαχώρισε το νεοσύστατο Ελληνικό κράτος σε δεκατρία τμήματα και αυτά με τη σειρά τους σε επαρχίες, εξήντα δύο στο σύνολο. Ακολούθησε ο διαχωρισμός των επαρχιών σε κωμοπόλεις και χωριά, δηλαδή σε κοινότητες. Τα τμήματα διοικούσαν οι έκτακτοι επίτροποι, που ήταν μία πρόιμη μορφή Νομάρχη.

Η πρώτη αναφορά σε Δήμους στο Ελληνικό κράτος έγινε με το Βασιλικό Διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1833, «Περί συστάσεως των Δήμων» της Βαυαρικής αντιβασιλείας. Με το διάταγμα αυτό, καταργήθηκαν οι κοινότητες που αποτέλεσαν το βασικό θεσμό επί Τουρκοκρατίας, και οι οικισμοί που υπήρχαν σε αυτές, ενώθηκαν διοικητικά. Όλη η Ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε Δήμους και αυτό ήταν πλέον, το μοναδικό μοντέλο διοικητικής οργάνωσης πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η διοικητική αυτή διάρθρωση αποτελούσε «αντιγραφή» ενός αντίστοιχου γαλλικού νόμου του 1831.<sup>69</sup> Συνολικά, δημιουργήθηκαν αρχικώς περίπου 750 Δήμοι. Ο αριθμός αυτός μειώθηκε το 1836 σε 250.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Σκαμνάκης, Χ., *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 2006, σ.159.

<sup>66</sup> Χλέπας, Ν.Κ., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994, σ. 42.

<sup>67</sup> Σκαμνάκης, 2006, ό.π., σ. 160.

<sup>68</sup> Χλέπας, 1994, ό.π., σ. 43.

<sup>69</sup> Φλογαίτης, Σ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987, σ. 167.

<sup>70</sup> Χλέπας, 1994, ό.π., σ. 46.

Ο νόμος «Περί συστάσεως των Δήμων» του 1833 καθόριζε δύο κύρια όργανα των Δήμων. Το πρώτο ήταν ο Δήμαρχος, ο οποίος ασκούσε τα καθήκοντα του με τη βοήθεια των Παρέδρων που διορίζε ο Βασιλιάς. Η δημιουργία του θεσμού του Δημάρχου, ακολούθησε το πρότυπο ενός γαλλικού νόμου σύμφωνα με τον οποίο προβλεπόταν ότι εκτός από ένα συλλογικό αποφασιστικό όργανο, έπρεπε να δημιουργηθεί και ένα μονοπρόσωπο εκτελεστικό όργανο.

Ο Δήμαρχος, σύμφωνα με το άρθρο 40, θεωρούνταν ως η πρώτη εκτελεστική αρχή του Δήμου ενώ το άρθρο 91 τον όριζε υπεύθυνο για την κατώτερη και αγρονομική αστυνομία. Ο Δήμαρχος ήταν επιλογή του βασιλέως ή του Νομάρχη αφού είχε προηγηθεί η επιλογή τριών υποψηφίων από το δημαιρεσιακό συμβούλιο. Το συμβούλιο αυτό αποτελούνταν από μέλη του Δημοτικού συμβουλίου και από φορολογούμενους δημότες. Για να δράσει το συγκεκριμένο συμβούλιο έπρεπε πρώτα να προσκληθεί εγγράφως από τον έπαρχο ο οποίος και προέδρευε στις συνόδους.<sup>71</sup> Όλες οι υποθέσεις του Δήμου διεκπεραιώνονταν από το Δήμαρχο ο οποίος επίσης ήταν υποχρεωμένος επίσης να εκτελεί και όλες τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου εκτός από τις αποφάσεις που ο ίδιος, βάση νόμου, μπορούσε να λαμβάνει. Μία από τις κυριότερες αρμοδιότητες του Δημάρχου ήταν ο έλεγχος του ταμείου του δημοτικού εισπράκτορα.<sup>72</sup>

Το δεύτερο όργανο ήταν συλλογικό και αποτελούνταν από περισσότερα πρόσωπα και ήταν το Δημοτικό Συμβούλιο.<sup>73</sup>

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο Δήμαρχος ήταν επιφορτισμένος με την εκτέλεση των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου. Αυτό όμως δεν γίνονταν άμεσα με τη λήψη της απόφασης. Αφού λαμβάνονταν οι αποφάσεις, ο έπαρχος έπρεπε να τις υποβάλλει στο Νομάρχη και η εκτέλεση τους γίνονταν εφόσον ο έπαρχος ή ο Νομάρχης δεν εξέδιδαν διαταγή εμπόδισης της. Αν περνούσαν 15 ημέρες και ο Νομάρχης δεν αντιδρούσε, τότε η απόφαση γινόταν εκτελεστή μέσω της σιωπηρής, στην ουσία, έγκρισης του.

Στην περίπτωση βέβαια που ο Νομάρχης προχωρούσε σε κατάργηση ή τροποποίηση μίας απόφασης, το Δημοτικό Συμβούλιο είχε το δικαίωμα να προσφύγει στον Υπουργό Εσωτερικών προκειμένου να αναιρεθεί η απόφαση.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Χλέπας, 1994, ό.π., σ. 48.

<sup>72</sup> Χλέπας, 1991, ό.π., σ. 298-299.

<sup>73</sup> Ο.π., σ. 273-274.

Η δημιουργία των Δήμων συνοδεύτηκε και με μία σειρά ρυθμίσεων που στόχευαν στη διατήρησή τους και την ομαλή λειτουργία τους. Οι απαραίτητοι πόροι εξασφαλιζόνταν μέσω της περιουσίας του Δήμου, τους δημοτικούς φόρους, τα πρόστιμα της αστυνομίας, ειδικών εράνων καθώς και από την εργασία των δημοτών. Τα ιδιαίτερα δικαιώματα που δόθηκαν στους Δήμους, είχαν ως σκοπό να τους μετατρέψουν στο κύριο όργανο αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων λόγω της έλλειψης περιφερειακών κρατικών δομών και υπηρεσιών.<sup>75</sup>

Η μεγάλη δράση των Δήμων απέδωσε ισχύ στους τοπικούς άρχοντες, με αποτέλεσμα να ασκούν επιρροή και στην κεντρική διοίκηση. Οι βουλευτές κυρίως πιέζονταν από τους τοπάρχες ικανοποιώντας τα αιτήματά τους, προσδοκώντας την πολιτική τους υποστήριξη. Το αποτέλεσμα ήταν το σύστημα αυτοδιοίκησης που υπήρχε να μετατραπεί σε ένα καθεστώς «πελατειακών» σχέσεων όπου οι θέσεις των Δημάρχων διανεμόνταν σε φίλους του κόμματος με ανταλλάγματα.<sup>76</sup>

Σε μία προσπάθεια εξυγίανσης του κοινοβουλευτικού συστήματος αλλά και δημιουργίας νέων πολιτικών δυνάμεων, το 1912, η κυβέρνηση Βενιζέλου προχώρησε σε μία αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση<sup>77</sup>. Με τον νόμο ΔΝΖ'/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων», η τοπική αυτοδιοίκηση διαχωρίστηκε σε ένα μεγάλο αριθμό Δήμων και κοινοτήτων με διαφορές στο καθεστώς τους. Ως Δήμοι ορίζονταν μόνο οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις που είχαν πάνω από 10.000 κατοίκους. Αντίστοιχα, ως κοινότητες ορίζονταν όσοι συνοικισμοί είχαν πάνω από 300 κατοίκους.<sup>78</sup> Αποτέλεσμα αυτών των ρυθμίσεων ήταν να δημιουργηθούν περίπου 6.000 οργανισμοί πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>79</sup>

Ο νόμος ΔΝΖ'/1912 καθόριζε επίσης ότι οι Δήμοι που διατηρήθηκαν μπορούσαν να προχωρήσουν άμεσα στην εκλογή Δημάρχου με θητεία 4 ετών, ενώ οι κοινότητες είχαν Πρόεδρο που εκλέγονταν από το κοινοτικό συμβούλιο και είχε θητεία ενός έτους.<sup>80</sup> Τα κοινοτικά συμβούλια είχαν τετραετή θητεία και η σύνθεσή τους ποίκιλλε ανάλογα με τον πληθυσμό τους ξεκινώντας από τα πέντε μέλη και

---

<sup>74</sup> Μαθιουδάκης, Μ. & Ανδρονόπουλος, Β., *Νεοελληνική διοικητική ιστορία*, εκδ. Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 1988, σ. 86.

<sup>75</sup> Φλογαίτης, 1987, ό.π., σ. 168-169.

<sup>76</sup> Χλέπας, 1994, ό.π., σ. 53.

<sup>77</sup> Είχαν προηγηθεί οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του 1836, 1845, 1899 και 1909, στις οποίες θα γίνει αναφορά στην επόμενη ενότητα γιατί αφορούν κυρίως τον β' βαθμό αυτοδιοίκησης. Το ίδιο ισχύει και για τη διοικητική μεταρρύθμιση του 1971 που ακολούθησε.

<sup>78</sup> Χλέπας, 1991, ό.π., σ. 291-296, 298.

<sup>79</sup> Χλέπας, 1994, ό.π., σ. 110.

<sup>80</sup> Χλέπας, 1991, ό.π., σ. 291-296, 298.

φτάνοντας μέχρι και τα δεκαπέντε. Το ίδιο ίσχυε και για τα δημοτικά συμβούλια που αριθμούσαν από δεκαοχτώ μέχρι τριάντα μέλη. Το δημοτικό συμβούλιο είχε τριμελές προεδρείο, το οποίο εκλέγονταν από τα μέλη και η θητεία του ήταν ετήσια. Επίσης, εκτός από το Δήμαρχο, στους Δήμους εκλέγονταν και πάρεδροι, ανάλογα με το πληθυσμό έφταναν τους τρεις με τέσσερις, των οποίων αποστολή ήταν να βοηθούν το Δήμαρχο και να ενεργούν σύμφωνα με τις παραγγελίες του.

Ένα νέο όργανο που δημιουργήθηκε στους Δήμους ήταν και η Δημαρχιακή επιτροπή, η οποία δημιουργούνταν από μέλη του δημοτικού συμβουλίου και οι αρμοδιότητες του επεκτείνονταν στην οικονομική διαχείριση, τις δημοπρασίες, την εποπτεία των δημοτικών υπηρεσιών καθώς και στο διορισμό των δημοτικών υπαλλήλων.<sup>81</sup> Την επιτροπή αποτελούσαν τρία έως πέντε μέλη, ανάλογα με το μέγεθος του δημοτικού συμβουλίου.

Στην ουσία, ο νόμος ΔΝΖ'/1912 ήταν αυτός που επέβαλλε ένα πρώτο οργανωμένο σύστημα στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Ο διαχωρισμός που έγινε ανάμεσα σε Δήμους και Κοινότητες, αρχικά προβλέπονταν να γίνει ανάμεσα σε αστικούς και αγροτικούς δήμους. Διατηρήθηκε όμως ο όρος Κοινότητα για ιδεολογικούς και σημειολογικούς λόγους.<sup>82</sup>

Η τοπική αυτοδιοίκηση για πολλές δεκαετίες, δεν υπέστη πολλές αλλαγές, γεγονός που δεν βοήθησε στην βελτίωση του θεσμού. Καταλυτική περίοδος αποτέλεσε για το θεσμό το 1981. Την χρονιά αυτή αλλάζει η σχέση μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας, λόγω δύο ιστορικών συνθηκών. Η πρώτη ήταν η συμμετοχή της Ελλάδας ως πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης γεγονός που οδήγησε τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς να χρήζουν ανασυγκρότησης, προκειμένου να μπορέσουν να προσεγγίσουν τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς. Η δεύτερη, ήταν η προσπάθεια από την τότε κυβέρνηση για αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης υπό την έννοια ότι θα αποτελούσε τον φορέα έκφρασης της συμμετοχής του λαού.

Σκοπός ήταν η απαγκίστρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία. Η ανάθεση σε αυτή διοικητικών αρμοδιοτήτων ενίσχυε από την μια τον ρόλο της αλλά και προσδοκούσε και σε αναζωογόνηση των τοπικών πρωτοβουλιών

---

<sup>81</sup> Ο.π., σ. 291-296, 298.

<sup>82</sup> Χλέπας, Ν.Κ., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1999, σ.295.



δίνοντας λύση σε προβλήματα της περιφέρειας, όπως της εγκατάλειψης των αγροτικών περιοχών και της έλλειψης υποδομών.<sup>83</sup>

Τα επόμενα χρόνια ακολούθησαν μία σειρά θεσμικών παρεμβάσεων και νομικών πρωτοβουλιών σε μία προσπάθεια να αναμορφωθεί εκ νέου η τοπική αυτοδιοίκηση. Νόμοι σταθμοί της εποχής ήταν ο 1416/1984 και ο 1622/1986 που θέσπιζαν κίνητρα ώστε οι Δήμοι και οι κοινότητες να ενωθούν εθελοντικά μέσω κινήτρων. Επόμενη σημαντική κίνηση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ήταν ο Ν. 2218/1994<sup>84</sup> με τον οποίο δημιουργήθηκαν 492 Συμβούλια περιοχής με σκοπό να δραστηριοποιηθούν από κοινού οι κάτοικοι των περιοχών δημιουργώντας μέσω της εθελοντικής ένωσης ισχυρούς Δήμους.

Η μεγάλη αλλαγή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συντελέστηκε με το Ν. 2539/1997<sup>85</sup> (πρόγραμμα Καποδίστριας), με τον οποίο συνενώθηκαν οι υφιστάμενοι έως εκείνη την στιγμή δήμοι και δημιουργήθηκαν νέοι ελαττώνοντας με αυτό τον τρόπο τον αριθμό τους σε μεγάλο βαθμό αποσκοπώντας να ισχυροποιηθεί η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να μπορεί να σχεδιάζει και να προωθεί πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, παρέχοντας όσο το δυνατόν καλύτερες υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Η δημιουργία των νέων δήμων χωρίς την εφαρμογή κριτηρίου βιωσιμότητας, είχε ως αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις την διαμόρφωση διοικητικών μονάδων, οι οποίες ήταν αδύναμες να ανταποκριθούν στους στόχους που επιδίωκε το πρόγραμμα Καποδίστριας. Η αποτίμηση όμως αυτής της προσπάθειας πρέπει εν τέλει να αξιολογηθεί θετικά, γιατί οδήγησε στην δημιουργία της νέας διοικητικής δομής της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης καθιστώντας την προάγγελο της επόμενης μεταρρύθμισης που θα ακολουθούσε τον 21<sup>ο</sup> αιώνα.

Επόμενη μεταρρύθμιση στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» με το Ν. 3852/2010. Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» καταργήθηκαν οι Κοινότητες και υπήρξε περαιτέρω συνένωση των Δήμων με τον αριθμό τους να διαμορφώνεται σε 325. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου *«Η τολμηρή μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», που βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε, ωστόσο, σε όλη τη χώρα,*

---

<sup>83</sup> Γετίμης, Π. & Κανκαλάς, Γ., Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα, *Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, Τεύχος 1, 1990, σ. 9.

<sup>84</sup> Και αυτός ο νόμος κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός γιατί αποτελεί μέρος της κρατικής προσπάθειας συνένωσης των Δήμων πριν προχωρήσει σε αυτή μέσω του νόμου Καποδίστρια.

<sup>85</sup> Ν. 2539/1997.

αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών». Επίσης, η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά την αναβάθμιση των νέων ΟΤΑ, δεν τους χρηματοδότησε επαρκώς και δεν προχώρησε σε ενιαία αλλαγή του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα να μην επιτευχθούν οι στόχοι που είχαν καθοριστεί. Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος, ήταν να ωριμάσει η ιδέα μέσα από τις εγχώριες μεταρρυθμιστικές εμπειρίες αλλά και από τις πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών χωρών, για την μεγάλη διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης».

Η μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δημιουργεί λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ικανούς να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, αξιοποιώντας τη σύγχρονη τεχνολογία και τις νέες μεθόδους διοίκησης ώστε να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες. Στόχος είναι η ισχυροποίηση των νέων Δήμων και η παροχή αποτελεσματικών και ποιοτικών υπηρεσιών στην καθημερινότητα των πολιτών.

Εκτός από τις επτά κατηγορίες κριτηρίων (πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικολογικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά, ιστορικά και χωροταξικά), οι νέοι Δήμοι όπως προκύπτουν από τη νέα χάραξη, συμβάλλουν στην ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη, των θεσμών και διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας. Στόχο της νέας διοικητικής διαίρεσης αποτελεί η ενδυνάμωση του δημοκρατικού πολιτεύματος μέσω της αναλογικότερης αντιπροσώπευσης.<sup>86</sup>

Η πιο πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν αυτή του προγράμματος «Κλεισθένης».<sup>87</sup> Με την μεταρρύθμιση αυτή οι σημαντικότερες αλλαγές αναφορικά με τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ήταν: η πρόβλεψη κατηγοριών Δήμων, αλλαγές στην εκλογική διαδικασία – εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, αλλαγές στην εποπτεία των ΟΤΑ, ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση εισάγοντας την δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικών δημοψηφισμάτων, η μετεξέλιξη του θεσμού του συμπαραστάτη του δημότη σε δημοτικό διαμεσολαβητή και η ενίσχυση της αναπτυξιακής δράσης και βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010, σ. 6-7.

<sup>87</sup> Ν. 4555/2018.

<sup>88</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4555/2018.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

### 3.1 Ο διοικητικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

Το θεσμικό πλαίσιο και ο έλεγχος που αυτό περιλαμβάνει είναι απαραίτητο σε ένα κράτος δικαίου. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται ότι υπάρχει αμοιβαίος έλεγχος και οι εξουσίες δεν δρουν όπως αυτές θέλουν και κατ' επέκταση, η ισχύς τους δέχεται αντιρρόπηση. Ο διοικητικός είναι ένας από τους τρεις τρόπους ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με τους άλλους δύο να είναι ο δικαστικός και ο κοινοβουλευτικός. Ο διοικητικός έλεγχος με την σειρά του διακρίνεται σε κατασταλατικό και προληπτικό ανάλογα με το πότε λαμβάνει χώρα. Μία ακόμα διάκριση αφορά με το ποιος έχει την πρωτοβουλία ώστε να ασκηθεί ο έλεγχος. Μπορεί δηλαδή να διεξαχθεί μετά από κάποια προσφυγή ή ένσταση ή να είναι αυτεπάγγελτος. Επιπλέον, μπορεί να είναι έλεγχος σκοπιμότητας ή νομιμότητας ανάλογα με το περιεχόμενο του και την ένταση του<sup>89</sup>.

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης μέσω της εποπτείας, διακρίνεται σε νομοθετικό και διοικητικό. Στην νομοθετική εποπτεία, το κράτος έχει το δικαίωμα να διαμορφώνει νομοθεσία για τον τρόπο που τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) οργανώνονται και λειτουργούν. Από την άλλη, το κράτος έχει το δικαίωμα να ασκήσει εποπτεία και σε διοικητικό επίπεδο μέσω του ελέγχου που διαπράττει το ίδιο ή η δικαιοσύνη προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τηρούν την σχετική με την οργάνωση και λειτουργία τους νομοθεσία<sup>90</sup>. Ο στόχος της διοικητικής εποπτείας δεν είναι να επιβάλλει στον οργανισμό που εποπτεύει το πως θα λειτουργήσει υποκαθιστώντας την αυτονομία στη λειτουργία του. Η διοικητική εποπτεία συνιστά την φροντίδα εκ μέρους του κράτους, προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι ενέργειες των εποπτευόμενων είναι σύννομες. Αυτός είναι και ο μόνος τρόπος που έχει το κράτος να ελέγξει τους τοπικούς οργανισμούς, αφού δεν είναι εφικτό μέσα από τα νομοθετικά όργανα του να ασκήσει επίβλεψη στον τρόπο διοίκησης τους ή να εξακριβώσει παράνομες ενέργειες και να τιμωρήσει τους παραβάτες<sup>91</sup>.

Μέσω της εποπτείας που ασκεί το κράτος, οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί εναρμονίζουν τον τρόπο που λειτουργούν και τις πράξεις τους με το γενικό συμφέρον

<sup>89</sup> Τζέμος, Β.Γ., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο. Διαγράμματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σ. 78-79.

<sup>90</sup> Κοκκίδου, Α., *Διοικητική εποπτεία και δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 99.

<sup>91</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 401.

των πολιτών, ενώ παράλληλα διασφαλίζει ότι η δημόσια διοίκηση που διασπάται σε διάφορους φορείς και οργανισμούς λειτουργεί με ενιαίο τρόπο και ομαλά. Η εποπτεία συνεπώς, επιτρέπει στους οργανισμούς που είναι αυτοδιοικούμενοι, να μπορούν να παραμένουν αυτοτελείς διοικητικά αλλά παράλληλα να μπορούν να ενσωματώνονται και να αφομοιώνονται στο ενιαίο κράτος. Στην αντίθετη περίπτωση, δηλαδή αν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δεν έχουν εποπτεία, τότε διατηρώντας την αυτοτέλεια θα συνιστούσαν διακριτούς φορείς που η λειτουργία θα θύμιζε αυτή των κρατιδίων<sup>92</sup>.

Η εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κάτι που καθορίστηκε ήδη από το Σύνταγμα του 1975 παράλληλα με την πρόβλεψη δημιουργίας και άλλων βαθμίδων αυτοδιοίκησης, και αποδόθηκε στο κράτος με τις σχετικές εγγυήσεις που διαμόρφωναν και τα όρια της. Στο σημερινό Σύνταγμα το άρθρο 102 αναφέρει ρητά ότι η εποπτεία του κράτους στους ΟΤΑ έγκειται στον έλεγχο νομιμότητας, όπως αυτός καθορίζεται από τον νόμο, και με τρόπο που δεν τους εμποδίζει να δρουν ελεύθερα και να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες<sup>93</sup>.

Βάσει του άρθρου 102 του Συντάγματος, το κράτος επιβάλλεται να ασκεί εποπτεία και γι' αυτό πρέπει να υπάρχει ειδική πρόβλεψη<sup>94</sup>. Οι κανόνες διοικητικού δικαίου είναι απαραίτητοι για την ρύθμιση της εποπτείας προκειμένου να είναι εφικτό μέσω αυτών, να οριοθετούνται τα όρια της, καθώς και τα μέσα που χρησιμοποιεί γι' αυτό τον στόχο, προκειμένου οι ΟΤΑ να μην βρίσκονται υπό κρατική κηδεμονία. Έτσι διασφαλίζεται ότι η διοικητική λειτουργία των ΟΤΑ δεν αντιμετωπίζει περιορισμούς λόγω της εποπτείας<sup>95</sup>. Η κρατική εποπτεία θα πρέπει να ακολουθεί συγκεκριμένες αρχές που είναι συνυφασμένες με την τοπική αυτοδιοίκηση και οι οποίες είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες. Η πρώτη από αυτές είναι ο κατασταλτικός χαρακτήρας της έναντι του προληπτικού. Η δεύτερη αφορά την εστίαση του ελέγχου στην νομιμότητα των πράξεων και των αποφάσεων και όχι τον σκοπό για τον οποίο ελήφθησαν. Η τρίτη αναφέρεται στο ότι η εποπτεία δεν μπορεί να υποκαθιστά την τοπική αυτοδιοίκηση και τα όργανα της και να μεταβάλλει τις πράξεις τους<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Κοκκίδου, 2008, ό.π., σ. 92.

<sup>93</sup> Τάχος, 2008, ό.π., σ. 269.

<sup>94</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 404.

<sup>95</sup> Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, ό.π., σ. 403.

<sup>96</sup> Ακριβοπούλου, Χ.Μ. & Ανθόπουλος, Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σ.61-62, Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 403.

Το 2001, η αναθεώρηση του Συντάγματος περιόρισε σημαντικά την κρατική εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό συνεπάγονταν ότι αποδεκτός ήταν πλέον μόνο ο έλεγχος νομιμότητας. Για να είναι εφικτή η επιβολή ποινής πειθαρχικού χαρακτήρα στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να υπήρχε συμφωνία από συμβούλιο που σημαντικό μέρος των μελών του ήταν δικαστικοί. Η πρόβλεψη για την συμμετοχή δικαστικών σε αυτό το συμβούλιο έγινε με την λογική ότι θα μπορούσαν να διασφαλίσουν ότι οι αιρετοί είχαν προστασία και ότι δεν θα τους επιβάλλονταν πειθαρχικές ποινές αυθαίρετα. Αυτό κατέστησε τη διοικητική εποπτεία αρκετά ήπια ενώ παράλληλα εξασφάλιζε ότι η κρατική διοίκηση δεν θα είχε το περιθώριο αυθαιρεσιών έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>97</sup>.

Ο διαρκής έλεγχος είναι το επίκεντρο της διοικητικής εποπτείας και αυτό αφορά τα όργανα αλλά και τις πράξεις τους. Αυτή επιτελείται από ένα όργανο που έχει καθοριστεί νομοθετικά από την κρατική διοίκηση και αφορά οργανισμούς και ΝΠΔΔ τα οποία θεωρούνται ότι βρίσκονται σε θέση κατώτερη. Αναπτύσσεται δηλαδή σε αυτή μία ιεραρχική σχέση που πρέπει να υπάρχει<sup>98</sup>. Αυτό ισχύει σε επίπεδο οργανισμών και οργάνων διότι αναφορικά με τα πρόσωπα ο πειθαρχικός έλεγχος, είναι πιο περιορισμένος υπό την έννοια ότι ο βασικός στόχος είναι η νόμιμη εκπλήρωση των καθηκόντων τους, ενώ παράλληλα μπορούν να λειτουργούν ανεξάρτητα σε προσωπικό επίπεδο χωρίς κανένας να μπορεί να προσβάλλει αυτό το δικαίωμα<sup>99</sup>. Το ίδιο το Σύνταγμα, μετά την αναθεώρηση του το 2001, αναγνωρίζει το δικαίωμα της πειθαρχικής εξουσίας από το κράτος στους τοπικούς οργανισμούς με το άρθρο 102, αλλά χωρίς να απουσιάζουν σημαντικές και ουσιαστικές εγγυήσεις. Στο Σύνταγμα δεν περιλαμβάνεται κάποια διάταξη που να δείχνει εξομοίωση βουλευτών με αιρετά όργανα λόγω του διαφορετικού έργου που ασκούν. Το αιρετά όργανα ασκούν διοικητικό έργο και όχι νομοθετικό. Αυτός είναι και ο λόγος που παραδοσιακά η άσκηση του διοικητικού ελέγχου αφορά αυτά και ως εκ τούτου, συνιστά σημαντικό πυλώνα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά όμως ο έλεγχος που δέχονται οι τοπικοί οργανισμοί είναι πιο ήπιος, χαλαρός και περιορισμένος συγκριτικά με αυτό των κρατικών διοικητικών οργάνων. Ο στόχος του είναι να διασφαλιστεί ότι λειτουργούν νόμιμα και μόνο<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου, 2002, ό.π., σ. 158, 210.

<sup>98</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 400.

<sup>99</sup> Ο.π., σ. 406.

<sup>100</sup> Κοκκίδου, 2008, ό.π., σ. 119-120.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διαφοροποιείται από την εποπτεία σε δύο σημαντικά σημεία. Το ένα σημείο, που έχει περισσότερο τυπικό χαρακτήρα, αφορά τη δικαιοδοσία άσκησης εποπτείας ιεραρχικά. Η ιεραρχική εξουσία συμπεριλαμβάνει διαφορετικά επίπεδα, ανώτερα και κατώτερα, τα οποία όμως αφορούν το ίδιο νομικό πρόσωπο, ενώ διαφοροποίηση ανάμεσα στα νομικά πρόσωπα εντοπίζεται στην περίπτωση της διοικητικής εποπτείας, όπου στην ουσία ασκείται από το κράτος. Υπάρχει όμως και ένα ουσιαστικό σημείο το οποίο αφορά τον έλεγχο που ασκείται και πιο συγκεκριμένα την έκταση του. Στον ιεραρχικό έλεγχο πέρα από αυτόν της νομιμότητας που ισχύει και στη διοικητική εποπτεία, υπάρχει και αυτός που γίνεται και αφορά την σκοπιμότητα<sup>101</sup>. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι είναι αναγκαίος ο επιτρεπτικός κανόνας δικαίου για την άσκηση της εποπτείας ενώ δεν απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη για τον ιεραρχικό έλεγχο δεδομένου ότι αυτός προκύπτει από τον τρόπο που είναι συγκροτημένη η διοίκηση σε επίπεδο οργάνων. Αναφορικά με τους ΟΤΑ, έχουν την δυνατότητα σε σχέση με την εποπτεία, να αιτηθούν στα δικαστήρια, την ακύρωση των πράξεων των οργάνων της<sup>102</sup>.

### **3.2 Ιστορική νομοθετική εξέλιξη της εποπτείας μέχρι και το 2006**

Το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1833 με τίτλο «Περί συστάσεως των Δήμων» ήταν αυτό που οδήγησε στη δημιουργία των Δήμων αλλά και των Κοινοτήτων στο πλαίσιο της διαμόρφωσης κρατικών διοικητικών Περιφερειών. Το συγκεκριμένο διάταγμα ήταν μακροχρόνιο αφού διατηρήθηκε μέχρι και το 1912 με ελάχιστες αλλαγές που έγιναν ενδιάμεσα. Στο διάταγμα αυτό προβλέπονταν και ο τρόπος διοίκησης των Δήμων. Οι δημότες ήταν αυτοί που καθόριζαν μέσω της ψήφου τους, την εκλογή του Δημοτικού Συμβουλίου. Δεν ίσχυε όμως το ίδιο και για το Δήμαρχο και τους Δημαρχιακούς Παρέδρους οι οποίοι στην ουσία διορίζονταν είτε από την Νομαρχία είτε από τον Βασιλιά με αποτέλεσμα να είναι άμεσα εξαρτημένοι με την εκάστοτε κρατική αρχή. Ο Νομάρχης με την σειρά του ήταν αυτός που ασκούσε έλεγχο, τόσο νομιμότητας όσο και προληπτικό, εποπτεύοντας τα Δημοτικά Συμβούλια και τις πράξεις τους. Σε περίπτωση που το Δημοτικό Συμβούλιο

---

<sup>101</sup> Ο.π., σ. 102.

<sup>102</sup> Τάχος, 2008, ό.π., σ. 426.

διαφωνούσε με την μη έγκριση ή την ακύρωση κάποιας απόφασης του, είχε το δικαίωμα να απευθυνθεί στον Υπουργό Εσωτερικών μέσω προσφυγής του<sup>103</sup>.

Το καθεστώς που ίσχυε μέχρι και το 1912 αναθεωρήθηκε μέσω της νομοθετικής ρύθμισης του ΔΝΖ'. Αφορούσε και αυτή τους Δήμους και τις Κοινότητες και ειδικότερα την σύσταση τους. Αν και η εφαρμογή της καθυστέρησε δύο χρόνια, οι καινοτομίες που εισήγαγε ήταν σημαντικές. Μία εξ αυτών ήταν ότι οι τοπικοί οργανισμοί πρώτου βαθμού διακρίθηκαν οργανωτικά και λειτουργικά σε αγροτικούς και αστικούς. Αυτό συνεπάγονταν έναν μεγάλο αριθμό Κοινοτήτων πέρα από τους Δήμους. Μία ακόμα σημαντική αλλαγή ήταν η παύση του διορισμού του Δημάρχου που προβλέπονταν η εκλογή και αυτού από τους δημότες απευθείας όπως και το Δημοτικό Συμβούλιο. Για τις τοπικές κοινότητες, η εκλογή των Προέδρων προβλέπονταν να γίνεται από τα μέλη του κοινοτικού συμβουλίου<sup>104</sup>. Αλλαγές υπήρχαν όμως και αναφορικά με την ισχύ του ελέγχου και της εποπτείας από τον Νομάρχη. Καταργήθηκε η δυνατότητα του για προληπτικό έλεγχο νομιμότητας. Έγινε συνεπώς εκτελεστές οι πράξεις των συμβουλίων. Από αυτές εξαιρούνταν όσες γίνονταν εκτελεστές μετά από έγκριση του Νομάρχη καθώς και οι αποφάσεις που ο νόμος όριζε ρητά. Αίτημα για ακύρωση μίας απόφασης μπορούσε επίσης να κάνει και όποιος είχε έννομο συμφέρον. Τέλος, δεν υπήρχε πρόβλεψη γενικών διατάξεων πειθαρχικού χαρακτήρα και δεν υπήρχε αναφορά για αντίστοιχη δικαιοδοσία του Νομάρχη προς τους Δήμους και τις Κοινότητες<sup>105</sup>.

Η συνταγματική αναγνώριση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με το άρθρο 104 το 1925. Με κάποιες τροποποιήσεις, το ίδιο άρθρο συμπεριλήφθηκε και στο Σύνταγμα του 1927 και ειδικότερα στο άρθρο 107. Με αυτό τον τρόπο οριοθετήθηκε και η σχέση του κράτους με την τοπική αυτοδιοίκηση, με το πρώτο να ασκεί έλεγχο νομιμότητας μέσω της ανώτατης εποπτείας, αλλά παράλληλα οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να μπορούν να δρουν ελεύθερα και να λαμβάνουν πρωτοβουλίες. Αυτός είναι και ο λόγος που ο έλεγχος σκοπιμότητας ήταν εφικτός μόνο εάν προβλέπεται νομοθετικά και μάλιστα ρητά<sup>106</sup>.

Με το Σύνταγμα του 1952, καθιερώθηκε ρητά η τοπική αυτοδιοίκηση. Το άρθρο 99 του Συντάγματος αναφέρονταν στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην

---

<sup>103</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 201-203, Τριανταφυλλοπούλου, Α.Β. & Κωστής, Γ.Σ., *Η ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ. 85.

<sup>104</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 207-208, 211.

<sup>105</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 210-211, Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2015, ό.π., σ. 100.

<sup>106</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 216-217.

αποκέντρωση της διοίκησης ως τη βάση για την κρατική διοικητική οργάνωση. Ακολούθησε το Νομοθετικό Διάταγμα 2888 το 1954 που αναφέρονταν στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων<sup>107</sup>. Το άρθρο 20 του διατάγματος αποσαφήνιζε με ρητό τρόπο, ότι οι τοπικές υποθέσεις διοικητικά ανήκαν στους Δήμους. Το επόμενο άρθρο, απαριθμούσε αναλυτικά αυτές τις υποθέσεις προκειμένου να υπάρχει σαφήνεια για το ποιες ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση και ποιες στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους<sup>108</sup>. Ο Κώδικας επίσης προέβλεπε ένα χρονικό περιθώριο δέκα ημερών για την εκτέλεση των πράξεων των συλλογικών οργάνων, που ξεκινούσε από την περιέλευση τους στον Νομόρχη. Οι πράξεις με τις οποίες ο Δήμος δεν είχε οικονομική επιβάρυνση, μπορούσαν να γίνουν άμεσα εκτελεστές. Οι πλημμελείς αποφάσεις μπορούσαν να ακυρωθούν σε μία προθεσμία δέκα ημερών ενώ διατηρούνταν το δικαίωμα προσφυγής εναντίον τους από όποιον είχε έννομο συμφέρον να το πράξει. Μπορούσε επίσης να γίνει αίτηση ακύρωσης και στο Συμβούλιο Επικρατείας αλλά αυτή αφορούσε τις αποφάσεις του Νομόρχη αναφορικά με τις πράξεις του Δημοτικού Συμβουλίου που δεν ακύρωσε ή δεν έγινε προσβολή ενώπιον του. Το γεγονός ότι ο Νομόρχης διατηρούσε την έγκριση για κάποιες κατηγορίες αποφάσεων συνεπάγονταν και την μερική διατήρηση του ελέγχου σκοπιμότητας<sup>109</sup>.

Ο πειθαρχικός έλεγχος που δέχονταν οι αιρετοί ανήκε και αυτός στον Νομόρχη. Με απόφαση του, που έπρεπε να είναι αιτιολογημένη, μπορούσε να επιβάλλει μέχρι και τρίμηνη ποινή αργίας. Αν οι αιρετοί καταδικάζονταν, είτε για πλημμέλημα είτε για κακούργημα, τότε ήταν έκπτωτοι του αξιώματός τους. Από την άλλη, εάν προκαλούσαν θετική ζημία, είτε λόγω αμέλειας είτε λόγω δόλου, τότε υπήρχε πρόβλεψη και για την αστική ευθύνη τους. Παράλληλα, εάν υπήρχαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή τάξης, τότε μπορούσε να γίνει και απόλυση των αιρετών από το αξίωμα τους. Αυτό μπορούσε να γίνει μέσω βασιλικού διατάγματος το οποίο προέκυπτε με σχετική απόφαση από το συμβούλιο των υπουργών, με γνωμοδότηση από το αρμόδιο επί του θέματος συμβουλίου και με έκθεση αιτιολόγησης εκ μέρους του Νομόρχη<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 220, 222.

<sup>108</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 220-221.

<sup>109</sup> Άρθρα 126-127, Ν. 2888/1954, Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2015, ό.π., σ. 105.

<sup>110</sup> Άρθρα 129-133, Ν.2288/1954.



Το Σύνταγμα του 1975 ενσωμάτωσε τους ΟΤΑ στο δημοκρατικό πολίτευμα, συνιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι ΟΤΑ δηλαδή καθορίστηκαν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αυτοτελή αλλά υπό την εποπτεία του κράτους. Το αντικείμενο τους ήταν οι τοπικές υποθέσεις που καλούνταν να διαχειριστούν, με όργανα που αποτελούνταν από αιρετά μέλη τα οποία εξέλεγε ο ίδιος ο λαός άμεσα. Επίσης, στο Σύνταγμα αναφέρονται η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο βαθμούς. Ως πρώτου βαθμού καθορίστηκαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και για τη θέσπιση των άλλων βαθμών αρμόδιος θεωρήθηκε, μέσω της σχετικής εξουσιοδότησης, ο νομοθέτης<sup>111</sup>.

Το Σύνταγμα του 1975, όπως και αυτά που είχαν προηγηθεί, κατοχύρωσε στο άρθρο 102 την κρατική εποπτεία οριοθετώντας το εύρος της παράλληλα με την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με αυτό τον τρόπο, οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να δρουν ελεύθερα και να αναλαμβάνουν πρωτοβουλία. Επιπλέον, υπήρχε πρόβλεψη απόλυσης και αργία των αιρετών μετά την επιβολή της αντίστοιχης ποινής. Η απαγγελία αυτή μπορούσε να γίνει με την σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου που μέλη του ήταν και τακτικοί δικαστές<sup>112</sup>.

Ακολούθησε ο νόμος 1065/1980 που αφορούσε και πάλι τον δημοτικό και κοινοτικό κώδικα και την κύρωση του. Σύμφωνα με τον νέο κώδικα, οι τοπικές υποθέσεις, ήταν πλέον αρμοδιότητες των Δήμων, ενώ οριοθετούνταν και οι σχετικές αρμοδιότητες τους. Ο νόμος αυτός κατοχύρωνε και ότι οι πράξεις των συμβουλίων των Δήμων και των Κοινοτήτων ήταν εκτελεστές, εκτός από αυτές που αφορούσαν τα δημοτικά ακίνητα και πιο συγκεκριμένα την παραχώρηση τους χωρίς αντίτιμο, δηλαδή δωρεάν. Ο έλεγχος νομιμότητας προβλέπονταν ότι θα γίνεται από τον Νομάρχη προκειμένου να διαπιστώνεται η νομιμότητα των πράξεων ενώ ήταν ακυρωτικός και κατασταλτικός. Ο έλεγχος αφορούσε τόσο το περιεχόμενο των πράξεων όσο και τη διαδικασία βάσει της οποίας εκδόθηκαν οι αποφάσεις, με χρονικό περιθώριο τις είκοσι ημέρες. Η έγκριση των πράξεων ήταν και αυτή αρμοδιότητα του Νομάρχη αλλά το χρονικό περιθώριο επεκτείνονταν στις τριάντα ημέρες. Η άσκηση όμως του ουσιαστικού ελέγχου έπρεπε να εφαρμόζεται έτσι ώστε να μην παρεμβαίνει στην ελεύθερη δράση και στην ανάληψη πρωτοβουλίας από τους

---

<sup>111</sup> Μπέσιλα-Βήκα, 2010, ό.π., σ. 226.

<sup>112</sup> Άρθρο 102 Συντάγματος.

οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και να εξασφαλίζει ότι δεν θα αποτελούσε παράγοντα διάσπασης της συνεργασίας ανάμεσα στους Δήμους και στο Κράτος<sup>113</sup>.

Στις δικαιοδοσίες του Νομάρχη συμπεριλαμβάνονταν και η πειθαρχική. Ο Νομάρχης μπορούσε να επιβάλει αργία μέχρι και του χρονικού διαστήματος των τριών μηνών αλλά και πρόστιμο. Πειθαρχικά μπορούσε να επιβληθεί και αργία μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος καθώς και έκπτωση αλλά γι' αυτές έπρεπε, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος να έχει συμφωνήσει και το συμβούλιο που συμπεριλάμβανε και δικαστές. Ο αρμόδιος Υπουργός ήταν αυτός που είχε την αρμοδιότητα να απολύσει τους αιρετούς με την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

Το Προεδρικό Διάταγμα 76/1985 αλλά και το 323/1989 ήταν οι νεότερες εκδοχές του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Και οι δύο περιπτώσεις, αποτελούσαν διατάγματα που ουσιαστικά κωδικοποιούσαν μεν τις διατάξεις, διατηρώντας το σύστημα εποπτείας που υπήρχε μέχρι εκείνη την στιγμή αλλά προέβλεπαν οι πράξεις μετά την έκδοσή τους να είναι εκτελεστές.

Ο Ν. 1850/1989 αφορούσε την επικύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του οποίου η ισχύς ήταν υπερνομοθετική. Ο νόμος αυτός όριζε, στο άρθρο 8, ότι ο διοικητικός έλεγχος που γίνονταν στους ΟΤΑ έπρεπε να έχει ως μόνο στόχο να διασφαλίζει την τήρηση των αρχών του Συντάγματος και της νομιμότητας. Επίσης υπήρχε η επισήμανση ότι έπρεπε να τηρείται κάποια αναλογία στο πόσο επενέβαινε η αρχή που επόπτευε και των συμφερόντων που είχε στόχο να προστατεύσει με αυτό τον τρόπο<sup>114</sup>.

Ο Ν. 2218/1994 καθώς και ο Ν. 2240/1994 που ακολούθησαν θεμελίωσαν τη δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτοί ήταν και οι νόμοι που ουσιαστικά ενεργοποίησαν το άρθρο 102 του Συντάγματος. Από τους νόμους αυτούς προέκυψαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που ξεκίνησαν να λειτουργούν το 1995. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ήταν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα οποία ήταν αυτοδιοικούμενα. Από την στιγμή της έναρξης λειτουργίας τους το 1995 προέκυψαν και κάποια ζητήματα που είχαν ως αποτέλεσμα να ακολουθήσουν και άλλοι νόμοι καθώς και προεδρικά διατάγματα για την αντιμετώπιση τους (Ν. 2307/1995, Ν. 2344/1995, Π.Δ. 217/1994, 428/1994 και 60-62/1995). Η πολυνομία αυτή οδήγησε

---

<sup>113</sup> Άρθρα 113-118, Ν. 1065/1980.

<sup>114</sup> Ν.1850/1989.

στην κωδικοποίηση των νομοθετικών ρυθμίσεων το 1996 με το Προεδρικό Διάταγμα 30<sup>115</sup>.

Το Προεδρικό Διάταγμα 410/1995, αφορούσε και πάλι τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα και τις σχετικές διατάξεις που ίσχυαν για τους Δήμους και τις Κοινότητες με προσπάθεια να κωδικοποιηθούν σε ένα ενιαίο σώμα. Σε αυτό το Π.Δ. παρατηρήθηκε ότι οι διατάξεις που αφορούσαν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ συνιστούσαν ένα αυτοτελές πλέγμα. Υπήρχε ρητή κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας και οι πράξεις των οργάνων των Δήμων και των Κοινοτήτων με την έκδοση τους γίνονταν εκτελεστές εφόσον είχε προηγηθεί ο έλεγχος νομιμότητας τους από τον Περιφερειακό Διευθυντή, δηλαδή προληπτικά. Εάν ο Περιφερειακός Διευθυντής έκρινε, κατόπιν αιτιολόγησης, κάποια απόφαση ως μη νόμιμη, τότε είχε το δικαίωμα, σε ένα χρονικό διάστημα πέντε ημερών, να τις παραπέμψει σε μία επιτροπή τρία μέλη τα οποία ήταν ένας πρωτοδίκης, ένας δημόσιος υπάλληλος και ένας αιρετός που εκπροσωπούσε την εκάστοτε τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων σε επίπεδο νομού. Στην περίπτωση όμως των μονομελών δημοτικών οργάνων, η προσφυγή γίνονται και πάλι στην επιτροπή αλλά μόνο ενώπιον της. Όποιος επίσης είχε έννομο συμφέρον καθώς και οι δημότες, μπορούσαν να προσφύγουν στην επιτροπή. Η προσφυγή για τις αποφάσεις της επιτροπής αλλά αυτών που λάμβανε ο Περιφερειακός Διευθυντής, γίνονταν στον Υπουργό που ήταν αρμόδιος για το θέμα<sup>116</sup>. Τις πειθαρχικές ποινές που αφορούσαν την έκπτωση ή την αργία τις επέβαλλε ο Περιφερειακός Διευθυντής. Αυτό γίνονταν μετά από γνωμοδότηση που έκανε πενταμελές συμβούλιο. Αστική ευθύνη καταλογίζεται από τριμελής επιτροπή η οποία συγκροτείται από τον Περιφερειακό Διευθυντή<sup>117</sup>.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος που έγινε το 2001, έκανε τους ΟΤΑ εκτός από διοικητικά και οικονομικά αυτοτελείς. Η κρατική εποπτεία επίσης έγινε εξειδικευμένη και επικεντρώνονταν στον αποκλειστικό έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ. Αυτές οι αλλαγές δημιούργησαν νέες απαιτήσεις που έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστούν με τον Ν. 3463/2006 που αφορούσε τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων σε μία προσπάθεια να διαμορφωθεί ένα θεσμικό πλαίσιο που θα ήταν λειτουργικό αλλά και ευέλικτο. Επιπλέον, έγινε απόπειρα να διαμορφωθεί ένα θεσμικό πλαίσιο που δεν θα λειτουργούσε ανασταλτικά στην ανάπτυξη της

---

<sup>115</sup> Τάχος, 2008, ό.π., σ. 333.

<sup>116</sup> Κεφάλαιο Η', Π.Δ.410/1995.

<sup>117</sup> Ο.π.

τοπικής αυτοδιοίκησης και έτσι ο νέος Κώδικας ήταν σύγχρονος και σύμφωνα με τις ανάγκες της εποχής του. Επιπλέον, συγκέντρωσε όλες τις νομοθετικές διατάξεις που υπήρχαν και ήταν διάσπαρτες, μην επιτρέποντας στους Δήμους να λειτουργήσουν αποτελεσματικά<sup>118</sup>.

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, μετέβαλλε μεταξύ άλλων και την εποπτεία και το καθεστώς που υπήρχε. Βάση ήταν το προηγούμενο καθεστώς αλλά έγιναν αλλαγές, προκειμένου ο έλεγχος που ασκούσαν στην νομιμότητα των πράξεων να είναι ο πλέον απαραίτητος, ώστε οι ΟΤΑ να μην περιορίζονται και να μπορούν να λειτουργήσουν στο πλαίσιο της αυτοτέλειας που είχαν. Η κρατική εποπτεία συνεπώς, περιορίστηκε στον έλεγχο της νομιμότητας. Αυτός διακρίνονταν στον υποχρεωτικό που λειτουργούσε στην ουσία προληπτικά, στον αυτεπάγγελτο και σε αυτόν που ασκούσαν αφού είχε προηγηθεί διοικητική προσφυγή. Περιορίστηκε ο έλεγχος σε αποφάσεις που θεωρούνταν κρίσιμες και σημαντικές, γιατί αφορούσαν οικονομικά ή άλλα ζητήματα που σχετίζονταν με το ενδιαφέρον των δημοτών ή αφορούσαν ζητήματα όπως οι απαλλοτριώσεις που ήταν απεχθή για τους πολίτες. Η νομιμότητα των πράξεων ελέγχονταν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και στη συνέχεια ακολουθούσε η έκδοση πράξης που επικύρωνε την νομιμότητά τους ή εάν κρίνονταν παράνομες τις ακύρωνε. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είχε και το δικαίωμα να ασκήσει έλεγχο αυτεπάγγελτα ακόμα και σε αποφάσεις που προέρχονταν από όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν υπήρχε η υποχρέωση να σταλούν για έλεγχο της νομιμότητας τους. Προϋπόθεση ήταν ο αυτεπάγγελτος έλεγχος να ασκηθεί ένα μήνα αφού είχαν εκδοθεί ή δημοσιευθεί.<sup>119</sup>

Η απαγγελία της ακυρότητας ήταν αρμοδιότητα μόνο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, διότι αυτός ήταν η αρμόδια αρχή του κράτους. Ο Γενικός Γραμματέας, στο πλαίσιο αυτό, καλούνταν με την κρίση να ανατρέψει τις αποφάσεις που δεν ήταν έννομες, προκειμένου να μην παράγουν έννομα αποτελέσματα με την εκτέλεση τους, κατόπιν της έκδοσης τους. Στόχος του ελέγχου των πράξεων ήταν να διασφαλίσει ότι δεν ήταν παράνομες αλλά νόμιμες και επιπλέον, να αντιμετωπιστούν με αυτό τον τρόπο και οι συνέπειες που μπορεί να προήλθαν από προηγούμενες παράνομες πράξεις<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3463/2006.

<sup>119</sup> Κοκκίδου, 2008, ό.π., σ. 105.

<sup>120</sup> Κοκκίδου, 2008, ό.π., σ. 113.

Είχε γίνει αντιληπτό ότι το σύστημα που υπήρχε μέχρι εκείνη την στιγμή δεν ήταν σε θέση να προστατεύσει τους πολίτες από πράξεις που ήταν παράνομες, με αποτέλεσμα να είναι επιζήμιο για τα συμφέροντα τους. Αυτό οδήγησε στο να καταργηθεί η επιτροπή που είχε συγκροτηθεί με τον Ν. 2218/1994 και επανήλθε το δικαίωμα προσφυγής στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η νομιμότητα όμως ήταν ο μοναδικός λόγος για προσφυγή, σε μία καθορισμένη προθεσμία και μπορούσε να ασκηθεί από όποιον είχε έννομο συμφέρον. Διακοπή της προθεσμίας μπορούσε να γίνει μόνο στην περίπτωση που έπρεπε να αναζητηθούν στοιχεία, σημαντικά για την κρίση της νομιμότητας<sup>121</sup>.

### **3.3 Το πρόγραμμα Καλλικράτης**

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εφαρμόστηκε με το Ν.3852/2010 και δημιούργησε μια νέα διοικητική διαίρεση στην ελληνική επικράτεια. Με το ίδιο πρόγραμμα, έγινε νέος καθορισμός των ορίων των αυτοδιοικητικών μονάδων αλλά και καθορισμός της εκλογής και οι αρμοδιοτήτων των οργάνων τους. Η ψήφιση και η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» έγινε για πρώτη φορά το 2010 και σύμφωνα με αυτό διενεργήθηκαν και οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους.

Στην ουσία, αποτελούσε κατά κάποιο τρόπο συνέχεια του προγράμματος «Καποδίστριας» αφού διέπονταν από την ίδια λογική, της συνένωσης μικρών Δήμων και τη δημιουργία μεγαλύτερων. Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επήλθαν σημαντικές αλλαγές και στους δύο βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προέκυψε αριθμητική μείωση των Δήμων και των νομικών τους προσώπων. Οι Νομαρχίες από 57 μετατράπηκαν σε 13 περιφέρειες. Επίσης αλλαγές επήλθαν και στην χρηματοδότηση, στο χρόνο θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων, αλλά και στις αρμοδιότητες τους.

### **3.4 Η Αυτοτελής Υπηρεσία Ελέγχου (Α.Υ.Ε) ΟΤΑ.**

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» του Ν. 3852/2010 προέβλεπε την σύσταση μιας νέας υπηρεσίας η οποία θα επιφορτιζόταν με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ όπως και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών σύμφωνα με τα οριζόμενα του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Ιδρύεται έτσι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (Α.Υ.Ε ΟΤΑ) με έδρα την κάθε Αποκεντρωμένη

---

<sup>121</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3463/2006, Κοκκίδου, 2008, ό.π., σ. 113-114, 116.

Διοίκηση. Η Α.Υ.Ε ΟΤΑ αποτελεί όμως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και υπάγεται απ' ευθείας στον Υπουργό<sup>122</sup>. Επίσης δίνεται η δυνατότητα της έκδοσης από μέρους της αυτεπαγγέλτως οδηγιών για την διασφάλιση της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ.

Η ίδρυση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ αποσκοπούσε μέσα από την κατάλληλη οργάνωση και στελέχωση της να καταστεί όργανο ελέγχου αξιόπιστο και αμερόληπτο ώστε να ανταποκριθεί στην αποστολή της. Ο σκοπός ήταν η βελτίωση του ήδη υπάρχοντος συστήματος ελέγχου και η αντιμετώπιση των προβλημάτων του. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρείται μια απεμπλοκή στην άσκηση της εποπτείας από πρόσωπα τα οποία οριζόταν από την εκάστοτε κυβέρνηση και τις επιτροπές του αρ.152 του ΔΚΚ των οποίων τα μέλη ήταν μη αποκλειστικής απασχόλησης<sup>123</sup>.

Με τον Ν. 4257/2014 όμως επαναπροσδιορίζεται η σύσταση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ και από αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου γίνεται ένταξη της στην δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και απ' ευθείας υπαγωγή της στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης<sup>124</sup>.

Με την ψήφιση του Ν. 4555/2018 του «Κλεισθένη» επέρχονται εκ νέου αλλαγές στην Α.Υ.Ε ΟΤΑ και δημιουργούνται επτά Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Αυτές υπάγονται απευθείας στον Υπουργό και αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών. Αρμοδιότητα τους είναι η εποπτεία των ΟΤΑ. Οι Α.Υ.Ε ΟΤΑ που συνίστανται είναι οι εξής:

1. Α.Υ.Ε ΟΤΑ Αττικής, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια της Περιφέρειας Αττικής .
2. Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Θεσσαλίας Στερεάς Ελλάδας, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια των Περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας.
3. Α.Υ.Ε ΟΤΑ Ηπείρου Δυτικής Μακεδονίας, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια των Περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας.
4. Α.Υ.Ε ΟΤΑ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια των Περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων.
5. Α.Υ.Ε ΟΤΑ Αιγαίου, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου.

---

<sup>122</sup> Άρθρο 215, Ν. 3852/2010.

<sup>123</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010, σ. 18-19.

<sup>124</sup> Άρθρο 20, Ν. 4257/2014.

6. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Κρήτης, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια της Περιφέρειας Κρήτης.

7. Α.Υ.Ε ΟΤΑ Μακεδονίας Θράκης, με κατά τόπο έκταση της αρμοδιότητας της στα όρια των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας<sup>125</sup>.

Επίσης προστίθεται στην αρμοδιότητα τους, εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και ο έλεγχος των πράξεων των νομικών τους προσώπων. Ακόμη στο πλαίσιο του επιτελικού τους ρόλου είναι αρμόδιες να διαβιβάζουν στους ΟΤΑ που βρίσκονται στην χωρική τους αρμοδιότητα τις εγκύκλιες οδηγίες και τις γενικές κατευθύνσεις, που δίνει το Υπουργείο Εσωτερικών ή ανάλογα με την περίπτωση τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία<sup>126</sup>.

### **3.4.1 Από τον «Ελεγκτή νομιμότητας» στον «Επόπτη ΟΤΑ»**

Με το άρθρο 216 του νόμου του προγράμματος «Καλλικράτης» συνίσταται στην κάθε Α.Υ.Ε ΟΤΑ θέση προϊσταμένου με την ονομασία «Ελεγκτής Νομιμότητας». Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ήταν ανώτατος υπάλληλος και διοριζόταν με πενταετή θητεία. Στο ίδιο άρθρο καθοριζόταν τα προσόντα διορισμού του τα οποία ήταν, να είναι πτυχιούχος νομικού τμήματος Α.Ε.Ι, κάτοχος διδακτορικού ή μεταπτυχιακού διπλώματος σε γνωστικό αντικείμενο του, είτε δημοσίου, είτε αστικού, είτε εμπορικού δικαίου, είτε πενταετή δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε αντικείμενο συναφές με τη θέση. Επιπλέον απαιτούνταν και άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Υποψηφιότητα μπορούσε ένα υποβάλλει και μόνιμος δημόσιος υπάλληλος, κατέχει πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., και άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας, με την προϋπόθεση ότι έχει ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Σε περίπτωση επιλογής του, τελούσε αυτοδικαίως σε απόσπαση από την οργανική του θέση για όσο διαρκούσε η θητεία του. Ο ορισμός δικηγόρου στην θέση του ελεγκτή δεν αποτελούσε ασυμβίβαστο, αλλά ανέστειλε την δυνατότητα να ασκήσει το δικηγορικό του επάγγελμα κατά την άσκηση της θητείας του. Η επιλογή του γινόταν ύστερα από έκδοση προκήρυξης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μέσω του Ειδικού Συμβούλιου Επιλογής

<sup>125</sup> Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 359-360

<sup>126</sup> Άρθρο 109, Ν. 4555/2018.

Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.). Στην περίπτωση αναπλήρωσης ή κωλύματος τα καθήκοντα του ασκούσε ο προϊστάμενος διεύθυνσης τον οποίο όριζε ο ίδιος. Ειδικότερα θέματα σχετικά με την επιλογή του ρυθμιζόταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>127</sup>.

Με τον Ν. 4257/2014 η θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας συνιστάται ως θέση αντίστοιχη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος η εφόσον η θέση κενωθεί και μέχρι νέα πλήρωσή της η αναπλήρωση στα καθήκοντά του γίνεται από τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης Εποπτείας ΟΤΑ<sup>128</sup>.

Με το άρθρο 110 του Ν. 4555/2018 μετονομάζεται ο «Ελεγκτής Νομιμότητας» σε «Επόπτης ΟΤΑ.», και συνιστάται ως θέση προϊσταμένου της κατηγορίας ειδικών θέσεων α' βαθμού. Η θητεία του γίνεται τετραετή, με δυνατότητα ανανέωσης. Τα απαιτούμενα προσόντα διαφοροποιούνται σε σχέση με την προηγούμενη ρύθμιση για το διορισμό του και είναι τα εξής: α. πτυχίο νομικού τμήματος είτε οικονομικών επιστημών είτε πολιτικών επιστημών είτε δημόσιας διοίκησης ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής και β. είτε διδακτορικό είτε μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής ανεξαρτήτως κλάδου του δικαίου είτε δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ. άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας.

Η διαδικασία επιλογής του Επόπτη ΟΤΑ. διέπεται από την & 1 του άρθρου 7 του Ν. 4369/2016 και γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.), ύστερα από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών. Δυνατότητα υποψηφιότητας έχουν και οι μη εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, με την προϋπόθεση ότι διαθέτουν τα απαιτούμενα προσόντα που αναφέρθηκαν. Οι αιτήσεις για την υποψηφιότητα περιορίζονται σε μόνο μία Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Ο διορισμός των επιλεγέντων στην οικεία Α.Υ.Ε ΟΤΑ γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και δημοσίευσης της στην ΕτΚ.

Επίσης ορίζονται και κωλύματα υποψηφιότητας και δεν μπορούν να είναι υποψήφιοι:

- όσοι δεν έχουν δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης.
- όσοι μέχρι και πέντε έτη προ της εκδόσεως της προκήρυξης διατέλεσαν αιρετοί, σε οποιοδήποτε αξίωμα της αυτοδιοίκησης στα όρια της χωρικής αρμοδιότητας της

---

<sup>127</sup> Άρθρο 216, Ν. 3852/2010.

<sup>128</sup> Άρθρο 20, Ν. 4257/2014.



οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ., ακόμα και αν υποβάλλουν παραίτηση από το αξίωμά τους αυτό.

- οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.

### **3.4.2 Προσωπικό Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ.**

Το άρθρο 217 του Ν. 3852/2010 ρύθμιζε το πλαίσιο που αφορούσε το προσωπικό της Α.Υ.Ε ΟΤΑ, οι οποίοι διοριζόταν σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2190/1994 όπως ίσχυε. Στο ίδιο άρθρο καθοριζόταν τα προσόντα διορισμού τα οποία ήταν :

-πτυχία νομικών τμημάτων ελληνικών Α.Ε.Ι. είτε ισότιμα της αλλοδαπής και είτε διδακτορικό είτε μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής στο γνωστικό αντικείμενο του δημοσίου ή αστικού ή εμπορικού δικαίου είτε δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία με συνάφεια στο αντικείμενο των θέσεων..

-πτυχία οικονομικών επιστημών είτε πολυτεχνικών σχολών ελληνικών Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής και είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής είτε εμπειρία ή προϋπηρεσία σε αντικείμενο σχετικό με τις λειτουργίες της διοίκησης, χωρίς υπέρβαση όμως το 1/3 των θέσεων ΠΕ σε κάθε Α.Υ.Ε ΟΤΑ.

- άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας.

Επίσης στις θέσεις κατηγορίας ΠΕ διοριζόνταν και απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι κατείχαν πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., ή οικονομικών επιστημών είτε πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ή πολυτεχνικών σχολών.

Με το άρθρο 111 του Ν.4555/2018 προστέθηκαν στο προσωπικό της Α.Υ.Ε ΟΤΑ και θέσεις δικηγόρων οι οποίοι προσλαμβάνονταν με σχέση έμμισθης εντολής, και ο αριθμός τους μπορούσε να είναι μέχρι δέκα για την Αττική και μέχρι πέντε για τις υπόλοιπες Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Επίσης διευρύνθηκε ο αριθμός των πτυχίων που γινόταν αποδεκτά για τον διορισμό σε σχέση με την αρχική ρύθμιση του Ν. 3852/2010.

Ακόμα δόθηκε η δυνατότητα να στελεχώνεται και με απόσπαση είτε μετάταξη προσωπικού που προέρχονταν από άλλους φορείς του δημοσίου τομέα, εκτός από τους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών. Η ρύθμιση αυτή καταργήθηκε με τον Ν.

4829/2021<sup>129</sup>, όπως και η απαγόρευση δυνατότητας μετάταξης από την Α.Υ.Ε ΟΤΑ σε άλλη υπηρεσία μετά την πάροδο πενταετίας.

### **3.4.3 Διάρθρωση Οργάνωση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ - Υπηρεσιακές μεταβολές και πειθαρχικός έλεγχος**

Με την αρχική ρύθμιση του Ν. 3852/2010 σχετικά με την διάρθρωση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ προβλεπόταν η δημιουργία τριών διευθύνσεων - Γενικών Υποθέσεων, Οικονομικών Υποθέσεων και Τεχνικών Υποθέσεων -, η στελέχωση των οποίων για την κατηγορία ΠΕ θα γινόταν από υπαλλήλους οι οποίοι ήταν κάτοχοι πτυχίου νομικής και οικονομικών ή πολυτεχνικών σχολών, με τον αριθμό των τελευταίων να μην ξεπερνούν το ποσοστό του 1/3 στο σύνολο του αριθμού των θέσεων της κατηγορίας ΠΕ.<sup>130</sup> Με την έκδοση του Π.Δ. 134/2010, έγινε καθορισμός για τα θέματα που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία της νέας υπηρεσίας. Συγκεκριμένα, καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες των τριών διευθύνσεων και κατανεμήθηκαν στα επιμέρους τμήματα τους και έγινε ακριβής καθορισμός και των θέσεων του προσωπικού τους για κάθε Α.Υ.Ε ΟΤΑ ανά κατηγορία και κλάδο.

Με τον Ν. 4257/2014 η Α.Υ.Ε ΟΤΑ διαρθρώθηκε ως εξής:

1. Ελεγκτής Νομιμότητας.
2. Διεύθυνση Εποπτείας ΟΤΑ. το οποίο περιλάμβανε το Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων και το Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων.

Επίσης σε κάθε νομό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης,- εκτός του νομού της έδρας τους, συστήθηκε οργανική μονάδα επιπέδου Γραφείου που έφερε τον τίτλο «Γραφείο Εποπτείας ΟΤΑ και την ονομασία του νομού». Το Γραφείο αυτό αποτελούσε την αποκεντρωμένη μονάδα του Τμήματος Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων. Για το Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων, έως την στελέχωση του η άσκηση των αρμοδιοτήτων του προβλεπόταν από τις λοιπές οργανικές μονάδες της Α.Υ.Ε ΟΤΑ.

Με την προσθήκη του άρθρου 112 του Ν. 4555/2018 η Α.Υ.Ε ΟΤΑ λαμβάνει την εξής οργανωτική διάρθρωση:

1. Επόπτης ΟΤΑ.
2. Διεύθυνση Εποπτείας ΟΤΑ.
3. Τμήμα Νομικών Συμβούλων, του οποίου η στελέχωση γίνεται από νομικούς συμβούλους οι οποίοι προσλαμβάνονται με σχέση έμμισθης εντολής και υπάγονται στον Επόπτη. Αρμοδιότητα τους είναι να συνεπικουρούν το έργο της Α.Υ.Ε ΟΤΑ και να διατυπώνουν γνώμη νομικά ζητήματα

<sup>129</sup> Άρθρο 20, Ν. 4829/2021.

<sup>130</sup> Άρθρο 217 και 218, Ν. 3852/2010.

που τους τίθεται από τον Επόπτη και την Διεύθυνση Εποπτείας ΟΤΑ. Οι θέσεις των νομικών συμβούλων κρίνονται απαραίτητες ώστε να καθίσταται αποτελεσματικός ο έλεγχος από εξειδικευμένο προσωπικό σε νομικά θέματα<sup>131</sup>.

Περαιτέρω ή ειδικότερη διαίρεση της Διεύθυνσης Εποπτείας ΟΤΑ σε οργανικές μονάδες επιπέδου Τμήματος ή Γραφείου είναι δυνατή και με κριτήριο είτε την καθ' ύλην, είτε την κατά τόπο αρμοδιότητα της κάθε οργανικής μονάδας και ρυθμίζεται σύμφωνα με τον οργανισμό κάθε Α.Υ.Ε ΟΤΑ<sup>132</sup>.

Επίσης με το ίδιο άρθρο συνίσταται στο Υπουργείο Εσωτερικών διεύθυνση διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης των Α.Υ.Ε ΟΤΑ, με σκοπό την διοικητική, τεχνική και οικονομική υποστήριξη τους. Με το άρθρο 20 του Ν. 4257/2014 καταργήθηκε το άρθρο 219 του Ν. 3852/2010 με το οποίο είχε συσταθεί το υπηρεσιακό συμβούλιο της Α.Υ.Ε ΟΤΑ που ήταν αρμόδιο για τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της και αρμόδιο κατέστη το υπηρεσιακό συμβούλιο της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το άρθρο αυτό (άρ. 20 του Ν. 4257/2014) υπέστη και πάλι τροποποίηση με το άρθρο 113 του Ν. 4555/2018 και για τα θέματα του προσωπικού των Α.Υ.Ε ΟΤΑ, ως αρμόδιο ορίστηκε το οικείο συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών.

Αρχικά το άρθρο 220 του Ν. 3852/2010 προέβλεπε την μη εφαρμογή των διατάξεων περί μεταθέσεων του προσωπικού της Α.Υ.Ε ΟΤΑ με εξαίρεση τις αμοιβαίες. Η δυνατότητα μετάταξης ήταν επιτρεπτή σε άλλη υπηρεσία μετά την πάροδο πενταετίας. Οι υπάλληλοι της όμως μπορούσαν να υποβάλλουν υποψηφιότητα για τις θέσεις Γενικών Διευθυντών Υπουργείων ή και άλλων δημοσίων υπηρεσιών.

Με το άρθρο 113 του Ν. 4555/2018 και ρυθμίστηκαν και τα θέματα του πειθαρχικού έλεγχου του Επόπτη και του προσωπικού της Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Οι πειθαρχικές ποινές που μπορεί να επιβάλλονται στον Επόπτη, είναι η έγγραφη επίπληξη, το πρόστιμο έως τις αποδοχές τριών μηνών και η οριστική παύση. Η πειθαρχική εξουσία ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο. Ο Υπουργός Εσωτερικών δύναται να επιβάλλει στον Επόπτη ΟΤΑ, την ποινή έγγραφης επίπληξης και προστίμου έως τις αποδοχές τριών μηνών. Την ποινή της οριστικής παύσης την επιβάλλει το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο. Η

<sup>131</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4555/2018, σ. 10.

<sup>132</sup> Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 381

πειθαρχική δίωξη ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Επίσης ο Υπουργός μπορεί να παύει τον Επόπτη για σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, όπως και στην περίπτωση που αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντα του ή παραιτείται του μετά από την σύμφωνη γνώμη του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβούλιου. Για τις ποινές που επιβάλλονται ο Επόπτης μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ.

Η πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους της Α.Υ.Ε ΟΤΑ ασκείται από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Εποπτείας ΟΤΑ και τον Επόπτη ΟΤΑ. Αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο είναι το κοινό Πειθαρχικό Συμβούλιο των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των υπαγόμενων φορέων σε αυτές. Σε κάθε άλλη περίπτωση εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα.

#### **3.4.4 Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ**

Το συμβούλιο ελεγκτών νομιμότητας το οποίο θεσπίστηκε με το νόμο του προγράμματος «Καλλικράτης»<sup>133</sup> μετονομάστηκε σε συμβούλιο Εποπτών νομιμότητας και παρέμεινε σε ισχύ με τον νόμο του «Κλεισθένη»<sup>134</sup> με κάποιες διαφοροποιήσεις. Συγκροτείται από τους επτά Επόπτες ΟΤΑ και ο πρόεδρος του εκλέγεται από τα μέλη του για θητεία 2 ετών. Ως βασικό έργο έχει τον συντονισμό του έργου των Εποπτών και την αντιμετώπιση ζητημάτων και την ανταλλαγή απόψεων που προκύπτουν κατά την άσκηση της εποπτείας. Οι αποφάσεις του έχουν εισηγητικό και γνωμοδοτικό χαρακτήρα και όχι δεσμευτικό για τα μέλη του κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Για πολύ σημαντικά θέματα σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας από τις Α.Υ.Ε ΟΤΑ το συμβούλιο προβαίνει σε εισήγηση στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό για την υποβολή ερωτήματος στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Την διοικητική του υποστήριξη παρέχει η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών. Ο Κανονισμός Λειτουργίας του καταρτίζεται με απόφαση του συμβουλίου και εγκρίνεται από τον Υπουργό. Η σύσταση του συμβουλίου αποσκοπεί στην ενιαία διασφάλιση του έργου της Α.Υ.Ε ΟΤΑ σε όλη την επικράτεια<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Άρθρο 223, Ν. 3852/2010.

<sup>134</sup> Άρθρο 114, Ν. 4555/2018.

<sup>135</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010, σ.57.

Επιπλέον με άρθρο 115 του νόμου του «Κλεισθένη»<sup>136</sup> που προστέθηκε στο άρθρο 223<sup>α</sup> του 3852/2010 συνίσταται η Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ στην οποία συμμετέχουν «ο Υπουργός Εσωτερικών, ως πρόεδρος, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εποπτών ΟΤΑ., ένας Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζεται από τον Πρόεδρο αυτού, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Ειδικός Γραμματέας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο Πρόεδρος του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, ο Τομεακός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Πρόεδρος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και ο πρόεδρος της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας ή οι υπ' αυτών οριζόμενοι αναπληρωτές τους. Η αποστολή τη επιτροπής ήταν η παρακολούθηση, η αξιολόγηση της εποπτείας και έλεγχος της αποτελεσματικότητά της με σκοπό την διαρκή αναβάθμιση της».

Παρότι μετά την ψήφιση του «Κλεισθένη» και την σύσταση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ εκδόθηκε η προκήρυξη ώστε να πληρωθούν οι θέσεις των Εποπτών νομιμότητας και η διαδικασία επιλογής τους ακόμα η λειτουργία των Α.Υ.Ε ΟΤΑ δεν ξεκίνησε<sup>137</sup>. Ο έλεγχος νομιμότητας όπως προβλέφθηκε στο άρθρο 238 του «Καλλικράτη» και τροποποιήθηκε εν συνεχεία από το άρθρο 131 του «Κλεισθένη» προβλέπει την άσκηση της εποπτείας των ΟΤΑ α' βαθμού από τον Συντονιστή των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) που συγκροτούνται με απόφαση του Συντονιστή. Να σημειωθεί ότι με το άρθρο 65 του Ν. 4954/2022 όπως τροποποιήθηκε και με το άρθρο 57 του Ν. 5027/2023 μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Α.Υ.Ε ΟΤΑ., για τον έλεγχο νομιμότητας των άρθρων 225 έως 227 του Ν. 3852/2010 όπου αναφέρεται Συντονιστής ή Επόπτης Ο.Τ.Α., νοείται ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

### **3.4.5 Συγκριτική παρουσίαση των καθεστώτων εποπτείας**

Από την δημιουργία τους ως Δήμων αρχικά και ως ΟΤΑ α' βαθμού στην συνέχεια διαπιστώνεται ότι ο έλεγχος στις πράξεις τους ήταν πάντα υπαρκτός. Στην αρχή με εξάρτηση των πράξεων τους από την κρατική διοίκηση και στην συνέχεια με

---

<sup>136</sup> Άρθρο 115, Ν. 4555/2018.

<sup>137</sup> Απόφαση ΥΠΕΣ 43878/18 (ΦΕΚ 3655 Β/27-08-2018).

σταδιακό περιορισμό, τόσο όσον αφορά το περιεχόμενο τους, αλλά και με τις νεότερες ρυθμίσεις των καθεστώτων εποπτείας και τον αριθμό των πράξεων που ελέγχονται υποχρεωτικά. Τα νεότερα καθεστώτα εποπτείας που έχουν εφαρμοστεί βασίζονται αρχικά στην συνταγματική επιταγή για έλεγχο νομιμότητας και όχι έλεγχο σκοπιμότητας ώστε να υπηρετείται η κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Η προσπάθεια αυτή, έως ότου η διοικητική εποπτεία στους ΟΤΑ α΄ βαθμού πάρει την σημερινή της μορφή έχει περάσει από πολυάριθμες αλλαγές.

Η κωδικοποίηση των διατάξεων που επήλθε με το ΠΔ 410/1995 και διαμόρφωσε ένα ενιαίο κείμενο νόμου σχετικά με το καθεστώς της εποπτείας ήταν πολύ σημαντική. Οι διατάξεις σε αυτό το διάταγμα για την ρητή κατάργηση του ελέγχου νομιμότητας και την δυνατότητα εκτελεστότητας των αποφάσεων αφότου εκδοθούν ήταν ορθή. Βέβαια συνέχισαν να αποστέλλονται όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων για έλεγχο.

Μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 υπήρξε ξανά η ανάγκη για αναμόρφωση του ισχύοντος καθεστώτος εποπτείας ώστε να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα όπως επιχειρήθηκε με τον Ν. 3463/2006. Ο περιορισμός του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας δίνει ώθηση στην πραγμάτωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Καθορίζεται η διοικητική εποπτεία, σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, σε αυτεπάγγελτο ώστε να διασφαλίζεται και η δυνατότητα ελέγχου των πράξεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά και κατόπιν άσκησης προσφυγής. Ο έλεγχος γίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας που είναι όμως μετακλητό πρόσωπο της εκάστοτε κυβέρνησης, γεγονός που δημιουργεί πολιτικοποίηση του ελέγχου, Η προσφυγή επίσης γίνεται μόνο για λόγους νομιμότητας. Σωστή είναι η επαναφορά του δεύτερου σταδίου ελέγχου με την σύσταση της επιτροπής του αρ. 152<sup>138</sup> όπου δίνει την δυνατότητα αποφυγής σε προσφυγές στα δικαστήρια, Πρόβλημα όμως, αποτελούν οι προθεσμίες για την άσκηση του ελέγχου που έχουν συντμηθεί με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η τήρηση τους, αλλά και το ότι τα μέλη της Επιτροπής δεν είναι αποκλειστικής απασχόλησης. Επίσης η υποχρέωση συμμόρφωσης στον έλεγχο είναι σημαντική για την τήρηση της νομιμότητας και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>138</sup> Άρθρο 152 Ν. 3463/2006

Η επόμενη μεγάλη αλλαγή με τον Ν.3852/2010 του προγράμματος «Καλλικράτης» θεωρούμε ότι είναι και η ορθότερη όσον αφορά το καθεστώς της εποπτείας. Η δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, ως αποκεντρωμένης μεν κρατικής υπηρεσίας αλλά με λειτουργική αυτοτέλεια, στελεχωμένη από προσωπικό υψηλών προσόντων και προϊστάμενο τον ελεγκτή νομιμότητας ως ανώτατο δημόσιο υπάλληλο με θητεία, αποπολιτικοποιούσε την διαδικασία ελέγχου. Η κριτική για μη δημοκρατική νομιμοποίηση του ελεγκτή επειδή αποτελούσε πρόσωπο με υπαλληλική ιδιότητα δεν δικαιολογείται ως ισχυρό μειονέκτημα. Η διατήρηση της περιοριστικής απαρίθμησης των πράξεων του υποχρεωτικού ελέγχου, σωστά διατηρείται, όπως θεωρούμε σωστή και την επιμήκυνση των προθεσμιών. Η τροποποίηση που επήλθε στην συνέχεια με τον Ν. 4257/2014 όπου η Α.Υ.Ε ΟΤΑ υπάγεται στην δομή της ΑΔ θεωρούμε ότι ήταν σε λάθος κατεύθυνση. Επομένως, ορθά επανασυστάθηκαν οι Α.Υ.Ε ΟΤΑ ως υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών με τον «Κλεισθένη».

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α ΒΑΘΜΟΥ**

### **4.1 Το νομοθετικό πλαίσιο του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας**

Ο νόμος 3852/2010 και ειδικότερα το άρθρο 225 ήταν αυτό που καθόριζε το πλαίσιο της εποπτείας των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε στη συνέχεια με το άρθρο 116 του νόμου 4555/2018, γνωστού και ως Κλεισθένη και τροποποιήθηκε με τους νόμους 4873/2021 και 5027/2023. Βάσει αυτών των διατάξεων, οι Δήμοι καθώς και τα ΝΠΔΔ που ανήκουν σε αυτούς, είναι υποχρεωμένα να αποστέλλουν τις πράξεις των οργάνων τους προς έλεγχο νομιμότητας. Αυτό αφορά τις πράξεις που αφορούν συγκεκριμένα θέματα και πιο συγκεκριμένα αυτές που το περιεχόμενό τους είναι κανονιστικό, (χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων αποφάσεων αποτελούν η επιβολή τέλους καθαριότητας και φωτισμού, τέλους ακίνητης περιουσίας, δημοτικού φόρου, τέλους χρήσης κοινόχρηστων χώρων, κ.τ.λ ), αυτές που αφορούν αναθέσεις συμβάσεων μελετών, προμήθειας αγαθών και γενικών υπηρεσιών και ειδικότερα αν είναι μεγαλύτερες των 30.000 ευρώ και έως 300.000 ευρώ, επίσης συμβάσεις για έργα και υπηρεσίες του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 107-110 του Ν. 4412/2016 άνω των 60.000 ευρώ έως και τις 300.000 ευρώ (τέτοιες αποτελούν οι συμβάσεις για κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες συναφείς προς αυτές όπως υπηρεσίες υγείας, κοινωνικές, παροχής

επιδομάτων, θρησκευτικές κ.τ.λ ), που αφορούν τα ακίνητα (δωρεά, πώληση, εκποίηση, αγορά, κ.λπ.), απαλλοτριώσεις αναγκαστικού χαρακτήρα, μισθώσεις ακινήτων από τρίτους, αυτές που σχετίζονται με πάσης φύσεως δάνεια, με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, την σύναψη προγραμματικών συμβάσεων των οποίων η προϋπολογισθείσα δαπάνη δεν ξεπερνά το ποσό των 300.000 ευρώ και τέλος αυτές που αφορούν τα νομικά πρόσωπα του δήμου, δηλαδή ίδρυση, λύση και συμμετοχή σε αυτά<sup>139</sup>.

Εκτός από τους Δήμους και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, έλεγχος νομιμότητας γίνεται και στις δημοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, στις ανώνυμες εταιρίες των ΟΤΑ που είναι μονομετοχικές και στις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης. Ο έλεγχος αφορά τις αποφάσεις αυτών των οργάνων που αφορούν το μετοχικό τους κεφάλαιο και ειδικότερα την αύξηση του, την εκποίηση όσον αφορά τα πάγια περιουσιακά τους στοιχεία, τα ακίνητα και ειδικότερα την αγορά και την εκποίηση τους, τα δάνεια, αυτές που αφορούν αναθέσεις συμβάσεων μελετών, προμήθειας αγαθών και γενικών υπηρεσιών και ειδικά αν είναι μεγαλύτερες των 30.000 ευρώ και έως 300.000 ευρώ, επίσης συμβάσεις για έργα και υπηρεσίες του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 107-110 και 318-321 του Ν. 4412/2016 (όπως αναφέρθηκαν προηγουμένως), άνω των 60.000 ευρώ έως και τις 300.000 ευρώ και συμβάσεις ανεξαρτήτως είδους, των οποίων η συγχρηματοδότηση γίνεται από ενωσιακούς πόρους και δεν υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ. Ακόμη αποστέλλονται οι αποφάσεις για την μίσθωση ακινήτων από τρίτους και οι προγραμματικές συμβάσεις, των οποίων η προϋπολογισθείσα δαπάνη δεν ξεπερνά το ποσό των 300.000 ευρώ αλλά μόνο αυτές που το δημόσιο δεν συνιστά συμβαλλόμενο μέρος ή δεν εποπτεύει τον φορέα που είναι συμβαλλόμενο.

Αναφορικά με τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, ο έλεγχος είναι πιο διευρυμένος συγκριτικά με τις άλλες δημοτικές επιχειρήσεις. Σε αυτές τις επιχειρήσεις, ο έλεγχος νομιμότητας αφορά και τον προϋπολογισμό της επιχείρησης και ειδικότερα την ψήφιση του, το τεχνικό της πρόγραμμα και τα έργα που αυτό συμπεριλαμβάνει και κάθε απόφαση που οδηγεί σε αλλαγές σε αυτά. Το άρθρο 240 του Ν. 4555/2018, προέβλεπε ότι από τον Σεπτέμβριο του 2019<sup>140</sup>, ο έλεγχος θα επεκτείνονται και στα όργανα των φορέων της διαχείρισης στερεών αποβλήτων. Ο υποχρεωτικός και αυτεπάγγελτος έλεγχος αφορά τους φορείς αυτής

<sup>139</sup> Άρθρο 116, Ν. 4555/2018.

<sup>140</sup> Όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε από την παρ. 3 του άρθρου 35 του Ν. 4599/2019.



ασχέτως την μορφή που έχουν. Την μόνη εξαίρεση αποτελούν οι φορείς που είναι ανώνυμες εταιρίες των οποίων οι αποφάσεις ελέγχονται από το νομοθετικό πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί από τον Ν. 2190/1920 και τον Ν. 4548/2018 που ρυθμίζει την λειτουργία των ανώνυμων εταιριών<sup>141</sup>. Ο νόμος 4555/2018 επιπλέον, κατήργησε με το άρθρο 132 όλες τις διατάξεις που αφορούν τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας και περιλαμβάνουν διαφορετικές ρυθμίσεις από αυτές που ήδη αναφέρθηκαν<sup>142</sup>. Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 27 του πρόσφατου Ν.5056/2023 καταργούνται με κάποιες εξαιρέσεις τα ΝΠΔΔ των Δήμων και μεταφέρονται οι αρμοδιότητες τους σε αυτούς από 1/1/2024, οπότε επίκεινται αλλαγές και στο υφιστάμενο καθεστώς έλεγχου νομιμότητας των καταργούμενων νομικών τους προσώπων.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι μόνο τρεις κατηγορίες αποφάσεων δεν απαιτείται να έχουν υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας. Η πρώτη κατηγορία αφορά τις πράξεις που δεν είναι εκτελεστές ασχέτως του οργάνου που τις έχει αποφασίσει<sup>143</sup>. Για παράδειγμα σε αυτή την κατηγορία ανήκουν οι δημοτικές εγκύκλιοι, τα πρακτικά ορκωμοσιών, οι ανακοινώσεις, κ.ά. Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις πράξεις που προέρχονται μονομελή δημοτικά όργανα, δηλαδή τους προέδρους συνδέσμων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και κοινοτήτων, τους αντιδημάρχους, τους δημάρχους, κ.λπ. Η τρίτη κατηγορία αφορά τα συλλογικά δημοτικά όργανα και τις αποφάσεις που δεν αναφέρονται στον νόμο 3852/2010 και ειδικότερα το άρθρο 225<sup>144</sup>. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελούν οι αποφάσεις που σχετίζονται με τον συμβιβασμό των φορολογικών διαφορών και τις ρυθμίσεις και διαγραφές οφειλών<sup>145</sup>.

Αντίθετα από τις αποφάσεις των δημοτικών οργάνων, σε υποχρεωτικό έλεγχο δεν εμπίπτουν οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων. Έτσι, δεν είναι αναγκαία η αποστολή τους για έλεγχο νομιμότητας. Μπορούν όμως να ακυρωθούν από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εάν είναι εκτελεστές πράξεις, βάσει του άρθρου 226 και του αυτεπάγγελτου ελέγχου που προβλέπει ή εάν κάποιος που έχει έννομο συμφέρον κάνει ειδική διοικητική προσφυγή. Οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων και εφόσον ανήκουν στις κατηγορίες που προαναφέρθηκαν βάσει του

---

<sup>141</sup> Εγκ. 27/2018 ΥΠΕΣ και παρ.Α.3.

<sup>142</sup> Εγκ.27/2018 ΥΠΕΣ παρ. Α.1.

<sup>143</sup> Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γλ. & Φλογαϊτης, Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, έκδοση Δ', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

<sup>144</sup> Παρ.1.3 εγκ. 11/2007 και εγγ. 14351/13-05-2013 ΥΠΕΣ.

<sup>145</sup> ΕΓΚ.41/2007 ΥΠΕΣΔΔΑ.

άρθρου 225 του Ν. 3852/2010, αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας μόνο στην περίπτωση που έχει γίνει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα δημοτικά όργανα ή τον δήμαρχο στα κοινοτικά. Σε αυτή την περίπτωση ακολουθείται η ίδια διαδικασία με τις δημοτικές πράξεις, δηλαδή δεκαπενθήμερη προθεσμία, συνοδεία αποδεικτικού της δημοσίευσης τους, κ.λπ.<sup>146</sup>

#### **4.2 Διαδικασία και σημεία υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας**

Από την στιγμή που ληφθούν οι αποφάσεις ο έλεγχος νομιμότητας γίνεται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η αποστολή τους πρέπει να γίνει σε ένα χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών. Επιπλέον, η αποστολή των αποφάσεων συνοδεύεται και από αποδεικτικό ότι έχουν δημοσιευθεί<sup>147</sup>. Εκτός από το αποδεικτικό της δημοσίευσης, στην αποστολή συμπεριλαμβάνεται και οποιοδήποτε άλλο έγγραφο λήφθηκε υπόψη για την έκδοση των αποφάσεων<sup>148</sup>. Η αποστολή μπορεί να ξεπεράσει τις δεκαπέντε ημέρες που είναι ένα ενδεικτικό χρονικό όριο αλλά όχι τις τριάντα που θεωρούνται ένα εύλογο χρονικό διάστημα για αυτή τη διαδικασία. Εάν ξεπεραστεί αυτό το χρονικό διάστημα ή δεν αποσταλούν καθόλου οι σχετικές αποφάσεις, τότε τα όργανα που ευθύνονται γι' αυτό μπορούν να δεχτούν κυρώσεις πειθαρχικού χαρακτήρα<sup>149</sup>. Παρά την ευθύνη που μπορεί να αποδοθεί στα όργανα που είναι υπαίτια για την μη αποστολή των αποφάσεων στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, οι πράξεις που αφορούν δεν ακυρώνονται<sup>150</sup>.

Για να θεωρηθεί ότι η έκδοση των αποφάσεων είναι νόμιμη θα πρέπει να συνοδεύεται από όλα τα απαραίτητα στοιχεία, δηλαδή αυτά που η απόφαση αναφέρει και πάνω στα οποία βασίστηκε για να εκδοθεί. Αν για παράδειγμα η απόφαση αφορά κάποιο έργο και την ανάθεση του, τότε χρειάζεται να συνοδεύεται από τις σχετικές αποφάσεις στις οποίες βασίστηκε δηλαδή τη διακήρυξη και τους όρους της, τις σχετικές αποφάσεις που ήταν αναγκαίες για να συγκροτηθεί η επιτροπή διαγωνισμού, κ.λπ.<sup>151</sup>.

Πρώτα απ' όλα, σύμφωνα με το άρθρο 92 και το άρθρο 97 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, θα πρέπει στις αποφάσεις να αναφέρονται τα ονόματα και να

---

<sup>146</sup> Παρ.6 εγκ.88/2019 ΥΠΕΣ.

<sup>147</sup> Άρθρο 97, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.

<sup>148</sup> Παρ.2 αρ. 225 ν. 3852/2010.

<sup>149</sup> Εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ παρ.2.1 και αριθμ.πρωτ.14351/13-05-2013 έγγραφο ΥΠΕΣ.

<sup>150</sup> Ελ.Συν. Τμ. VII 189/2009, 308/2010, 250/2007, 141/2011 και Ελ.Συν. Τμ. I 27/2016.

<sup>151</sup> Εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.2.1.ii.

υπάρχουν οι υπογραφές των δημοτικών συμβούλων που συμμετείχαν ως μέλη στα όργανα που τις έλαβαν. Απαραίτητη είναι επίσης και η ημερομηνία έκδοσης της απόφασης, δηλαδή αυτή που έγινε η υπογραφή της και όχι το πότε διεκπεραιώθηκε. Τα έγγραφα πρέπει να φέρουν αυτόν τον τύπο για να μπορούν να ελεγχθούν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση από τον Συντονιστή<sup>152</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 224 του Ν. 3852/2010, με την έκδοσή τους οι πράξεις που προέρχονται από τα όργανα των Δήμων ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, είναι εκτελεστές άμεσα. Αυτό συνεπάγεται ότι καθιστούν υποχρεωτική την ρύθμιση που εισάγουν χωρίς να χρειάζονται την έγκριση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή κάποιου άλλου οργάνου ή να ακολουθήσουν κάποια άλλη διαδικασία<sup>153</sup>. Συνεχίζουν να είναι άμεσα εκτελεστές ασχέτως της προθεσμίας που υπάρχει για να ελεγχθούν. Αν όμως εκτελεστούν άμεσα και στη συνέχεια ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης τις ακυρώσει, τότε για τους Δήμους δημιουργούνται λειτουργικά προβλήματα. Αυτός είναι και ο λόγος που συνήθως οι αποφάσεις αυτές δεν εκτελούνται μέχρι να γίνει ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας τους και ειδικότερα μέχρι να εκδοθεί η πράξη που τις εγκρίνει<sup>154</sup>.

Όπως υπάρχει προθεσμία για την αποστολή των αποφάσεων στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, αντίστοιχα προθεσμία για τον ασκήσει έχει και ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 225 του Ν. 3852/2010 αυτό θα πρέπει να γίνει σε μία προθεσμία τριάντα ημερών από την στιγμή που θα παραλάβει την απόφαση. Για το χρονικό διάστημα των τριάντα ημερών προβλέπεται η έκδοση της απόφασης του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και όχι και η κοινοποίηση της. Αυτή η διαδικασία ακολουθεί την γενική αρχή που υπάρχει για τις διοικητικές πράξεις που δεν σχετίζονται με την τελέση της<sup>155</sup>. Σε περίπτωση που η προθεσμία των τριάντα ημερών παρέλθει, τότε ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κρίνεται πλέον ως μη αρμόδιος και οι πράξεις που έχει εκδώσει καθίστανται άκυρες<sup>156</sup>. Παράταση της προθεσμίας των τριάντα ημερών μπορεί να υπάρξει εφόσον δεν υπάρχουν όλα τα απαραίτητα συνοδευτικά έγγραφα ή αν ο Συντονιστής ζητήσει διευκρινίσεις ή επιπλέον στοιχεία,

---

<sup>152</sup> Καραναστάσης, Μ., *Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, Β', εκδ. Γ.Μ. Καραναστάσης, Αθήνα, 2008, σ. 719.

<sup>153</sup> ΣτΕ 2362/1991.

<sup>154</sup> Εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ

<sup>155</sup> ΣτΕ ολ. 2160/1998 σκ.6.

<sup>156</sup> ΣτΕ 1530/2006, 637/2002, 2482/2001, βλ. και αριθμ. πρωτ. 66016/19-11-2008 έγγραφο ΥΠΕΣ.

πριν παρέλθει το χρονικό διάστημα. Σε αυτή την περίπτωση, η προθεσμία προσαρμόζεται ανάλογα, δεδομένου κατά πόσο αυτά που ζητά ο Συντονιστής τα κρίνει απαραίτητα για να κρίνει ολοκληρωμένα τα περί νομιμότητας<sup>157</sup>. Επίσης, σε περίπτωση που ο Συντονιστής εκδώσει πράξη που χαρακτηρίζει μία πράξη ως νόμιμη αλλά στη συνέχεια, διαπιστωθεί ότι είναι άκυρη είτε γιατί έχουν προκύψει νέα στοιχεία είτε ως αποτέλεσμα διοικητικής προσφυγής, τότε θα πρέπει στη συνέχεια να ανακαλέσει την πράξη που έχει ήδη εκδώσει και να δημιουργήσει νέα με το σωστό περιεχόμενο. Αυτό όμως θα πρέπει να γίνει στο χρονικό διάστημα των τριάντα ημερών που έχει και την σχετική αρμοδιότητα<sup>158</sup>. Εάν όμως περάσει αυτή η προθεσμία και η πράξη δεν είναι άκυρη, τότε ο Συντονιστής, πρέπει να εκδώσει νέα πράξη, διαπιστωτική, αναφορικά με το αν η απόφαση είναι νόμιμη. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους εξέδωσε σχετική γνωμοδότηση,<sup>159</sup> ότι δηλαδή είναι απαραίτητη η έκδοση διαπιστωτικής πράξης, προκειμένου να διασφαλίζονται οι έννομες συνέπειες τους, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα να προσφύγει κάποιος σε κάποια απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι διαπιστωτικές πράξεις δεν είναι εκτελεστές αλλά είναι απαραίτητη η έκδοση τους, διότι η εποπτεία πρέπει να αποτυπώνεται και όχι να είναι σιωπηλή.

Εάν η πράξη στην οποία ασκείται ο έλεγχος κριθεί ως άκυρη, και παρόλα αυτά περάσει η προβλεπόμενη προθεσμία, ο Συντονιστής θεωρείται ότι πρέπει να ενημερώσει το δημοτικό όργανο που εξέδωσε την πράξη για τους λόγους που δεν θεωρείται νόμιμη ώστε να ανακληθεί<sup>160</sup>. Μία τέτοια κίνηση είναι σημαντική προκειμένου ο Συντονιστής, στο πλαίσιο του ρόλου της εποπτείας που έχει να διαμορφώσει μία καλή συνεργασία με τις υπηρεσίες των Δήμων.

Στο άρθρο 116 του Ν. 4555/2018, ως αντικατάσταση του άρθρου 224 του Ν. 3852/2010, καθορίστηκε ότι συνιστά πειθαρχικό αδίκημα του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης η μη έκδοση πράξης στην καθορισμένη χρονική προθεσμία. Αυτή η νομοθετική ρύθμιση έγινε προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο Συντονιστής εκδίδει αποφάσεις στην προβλεπόμενη προθεσμία ώστε να μην δημιουργείται μεγάλος όγκος εκκρεμών υποθέσεων<sup>161</sup>. Παρόλο ότι η λογική αυτή

---

<sup>157</sup> ΣτΕ 2115/2009, 2242/2008, 1530/2006, 637/2002, 174/2002, 2482/2001.

<sup>158</sup> Αριθμ. πρωτ. 66016/19-11-2008 έγγραφο ΥΠΕΣ.

<sup>159</sup> ΝΣΚ 34/2008.

<sup>160</sup> Αριθμ. πρωτ. 66016/19-11-2008 έγγραφο ΥΠΕΣ.

<sup>161</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4555/2018, σ. 11.

κινείται προς την σωστή κατεύθυνση εντούτοις, οι τριάντα μέρες είναι περιοριστικές ως προθεσμία<sup>162</sup>.

Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης συνεπώς είναι υποχρεωμένος να εκδίδει απόφαση για κάθε πράξη που λαμβάνει για να ελέγξει, ασχέτως αν την εγκρίνει ως νόμιμη ή την ακυρώνει. Αυτή είναι μία υποχρέωση που προβλέφθηκε από το άρθρο 149 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων βάσει του οποίου η έκδοση πράξης, καθιστούσε περιττή κάθε άλλη επικύρωση της νομιμότητας όπως η σφράγιση της η οποία γίνονταν στο παρελθόν<sup>163</sup>. Θα πρέπει να σημειωθεί όμως ότι οι πράξεις του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που δεν επιφέρουν κάποια νομική αλλαγή δεδομένου ότι ο χαρακτήρας τους είναι διαπιστωτικός αναφορικά με την νομιμότητα τους δεν έχουν εκτελεστότητα<sup>164</sup>. Οι αποφάσεις όμως του Συντονιστή της που ακυρώνουν τις πράξεις έχουν εκτελεστότητα.

Το αν οι πράξεις είναι νόμιμες ή όχι κρίνεται με το καθεστώς που υπάρχει κατά τον χρόνο που εκδίδονται πραγματικά αλλά και νομικά. Αν υπάρχουν περιστατικά που είναι πραγματικά αλλά μεταγενέστερα, αυτά δεν λαμβάνονται υπόψη<sup>165</sup>. Στον έλεγχο νομιμότητας εξετάζονται τέσσερα στοιχεία κυρίως. Τα στοιχεία αυτά αφορούν τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική νομιμότητα. Η εξωτερική νομιμότητα που είναι και η τυπική υπερτερεί έναντι της εσωτερικής<sup>166</sup>.

#### 4.2.1 Αναρμοδιότητα οργάνου

Το πρώτο στοιχείο αφορά το κατά πόσο το όργανο διοίκησης του δήμου είναι αναρμόδιο να εκδίδει πράξεις. Το διοικητικό όργανο φέρει αρμοδιότητα που καθορίζεται από την νομοθεσία και βάσει αυτής, έχει την ικανότητα μέσω των πράξεων του να θεσπίζει μονομερώς υλικές ενέργειες καθώς και κανόνες δικαίου<sup>167</sup>. Αναφορικά με τις διοικητικές πράξεις, το διοικητικό όργανο είναι αρμόδιο για την έκδοση τους ή την συμβολή του σε αυτή με προτάσεις και γνωμοδοτήσεις κάτι που έχει προβλεφθεί στο διοικητικό δίκαιο<sup>168</sup>.

---

<sup>162</sup> ΣτΠ, 2018, σ. 9.

<sup>163</sup> Εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ παρ.2.2.

<sup>164</sup> ΣτΕ 485/2019, ad hoc ΣτΕ 1491/2017 - πρβλ. ΣτΕ 1661, 1208, 2171, 2411/2014, 3701/2013, 2002/2012, 1274/2011 σκ.6, 1040/2003, 4033/1998.

<sup>165</sup> ΣτΕ 2259/2017, 842/2015, 1980/2005 Ολομ.

<sup>166</sup> ΣτΠ, 2018, σ. 53, εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.2.3.

<sup>167</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τομ. Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σ. 143.

<sup>168</sup> Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, ό.π., σ. 81.

Τα διοικητικά όργανα των Δήμων είναι καθορισμένα νομοθετικά. Αυτά είναι ο Δήμαρχος, η εκτελεστική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής, η οικονομική επιτροπή και το δημοτικό συμβούλιο<sup>169</sup>. Ο Ν. 3852/2010 καθορίζει τις αρμοδιότητες του κάθε οργάνου σε ξεχωριστό άρθρο (58, 63, 65, 72 και 73). Στο άρθρο 65 του ίδιου νόμου αλλά και στο άρθρο 93 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων γίνεται η καθιέρωση της γενικής αρμοδιότητας του δημοτικού συμβουλίου κατά τεκμήριο. Αυτό συνεπάγεται ότι τα θέματα στα οποία δεν έχουν αρμοδιότητα τα υπόλοιπα όργανα, ανήκουν στη γενική αρμοδιότητα του δημοτικού συμβουλίου<sup>170</sup>. Σύμφωνα με τις αρμοδιότητες τους συνεπώς που προβλέπονται νομοθετικά, επέρχεται η λειτουργία τους και η των λήψη αποφάσεων τους. Για παράδειγμα, το άρθρο 72 του Ν. 3852/2010 αναφέρει τις αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής που σε περίπτωση δανειοδότησης περιορίζεται στην μελέτη της αναγκαιότητας τους, στους όρους που αυτό θα περιλαμβάνει και είναι αυτή που εισηγείται σχετικά στο δημοτικό συμβούλιο. Την απόφαση για την λήψη του δανείου μπορεί να την πάρει μόνο το δημοτικό συμβούλιο που έχει και την σχετική αρμοδιότητα όπως προβλέπει και το άρθρο 176 του Κώδικα Δήμου και Κοινοτήτων. Παρόλα αυτά όμως, και εφόσον υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη, είναι εφικτό στα όργανα της διοίκησης να μεταβιβάσουν αρμοδιότητες μεταξύ τους<sup>171</sup>. Συνεπώς, το δημοτικό συμβούλιο μπορεί να μεταβιβάσει αρμοδιότητες στην επιτροπή ποιότητας ζωής ή στην οικονομική επιτροπή, ανάλογα με το είδος της αρμοδιότητας και το αντικείμενο τους. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει το δημοτικό συμβούλιο να λάβει σχετική απόφαση που έχει αυξημένη πλειοψηφία και να είναι με σαφήνεια αιτιολογημένη. Αυξημένη πλειοψηφία και αιτιολόγηση όμως χρειάζεται και για τις επιτροπές προκειμένου να μπορούν να παραπέμψουν στο δημοτικό συμβούλιο τα μεγάλης σοβαρότητας θέματα<sup>172</sup>. Θα πρέπει τέλος να σημειωθεί ότι νομολογικά στο παρελθόν, ήταν μη εκτελεστές οι πράξεις που η έκδοσή τους είχε γίνει από μη αρμόδιο όργανο. Αυτό έδινε το δικαίωμα με αίτηση ακυρώσεως να προσβληθούν ως απαράδεκτες. Προκειμένου όμως οι διοικητικές καταστάσεις να διέπονται από μία σταθερότητα, οι πράξεις αυτές πλέον πρέπει να ακυρώνονται<sup>173</sup>.

<sup>169</sup> Γέροντας κ.ά., 2018, ό.π., σ. 190.

<sup>170</sup> ΣτΕ 3928/1998 και εγκ.41/2007 ΥΠΠΕΣ.

<sup>171</sup> Σπηλιωτόπουλος, 2011, ό.π., σ. 150.

<sup>172</sup> Άρθρο 103, παρ.4 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, άρθρο 65 παρ.1 και 6, άρθρο 72 παρ.3, άρθρο 73 παρ.4, Ν. 3852/2010.

<sup>173</sup> βλ. ΣτΕ 3922/2007.

#### 4.2.2 Παράβαση τύπων διαδικασίας

Το δεύτερο στοιχείο αφορά την διαδικασία και τους τύπους παράβαση της. Αυτό αφορά τα τυπικά γνωρίσματα που οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν, και τα οποία πρέπει να περιλαμβάνονται, με στόχο την παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων σε μία πράξη. Ένα εξ αυτών είναι η απαρτία του οργάνου κατά τη συνεδρίαση του. Για να είναι νόμιμη θα πρέπει στη συνεδρίαση να παρίστανται περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου. Αυτό θεωρείται ως νόμιμη απαρτία τόσο για τα δημοτικά συλλογικά όργανα όπως το δημοτικό συμβούλιο ή η επιτροπή ποιότητας ζωής και για αυτά που συμπεριλαμβάνονται σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, συνδέσμους και δημοτικά ιδρύματα<sup>174</sup>. Από τον Σεπτέμβριο του 2019, η απαρτία που αφορά τα συμβούλια των κοινοτήτων άλλαξε. Για τα κοινοτικά συμβούλια τα δύο τρίτα των μελών τους συνιστούν την νόμιμη απαρτία<sup>175</sup>. Λόγω του ότι ο πρόεδρος του κοινοτικού συμβουλίου ή της τοπικής κοινότητας έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου αλλά και να ψηφίζει όπως προβλέπεται από τον Ν. 3852/2010 και ειδικότερα το άρθρο 67, αυτός δεν συμπεριλαμβάνεται ως μέλος στην απαρτία<sup>176</sup>. Αναφορικά με την απαρτία του δημοτικού συμβουλίου, θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε κάποιες περιπτώσεις είναι πλασματική. Δηλαδή, τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου μπορούν να δηλώσουν παρόντα στην έναρξη της συνεδρίασης και νοούνται ως απαρτία ακόμα και αν αποχωρήσουν κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης<sup>177</sup>.

Τυπικό γνώρισμα είναι η απουσία των μελών και αν έχουν προσκληθεί σύμφωνα με την νόμιμη διαδικασία. Σε κάθε όργανο, την πρόσκληση των μελών την κάνει ο πρόεδρος ο οποίος πρέπει να χρησιμοποιήσει κάθε διαθέσιμο μέσο για τη δημοσίευση της όπως για παράδειγμα το κατάστημα του δήμου ή της κοινότητας, τη δημοτική ιστοσελίδα, κ.λπ. Εκτός όμως από τη δημοσίευση, πρέπει να γίνεται και επίδοση της πρόσκλησης. Η επίδοση θα πρέπει να γίνεται τρεις ημέρες πριν την συνεδρίαση. Εξαιρέση αποτελούν οι κατεπείγουσες συνεδριάσεις όπου η επίδοση της πρόσκλησης μπορεί να γίνει και αυθημερόν εφόσον είναι αιτιολογημένη<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Άρθρο 96 παρ.2, άρθρο 112 παρ.2, άρθρο 131 παρ.2 & 3, άρθρο 240 παρ.5, άρθρο 247 παρ.3 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

<sup>175</sup> Άρθρο 89, Ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 90, Ν. 4555/2018.

<sup>176</sup> Εγκ. 8/2018 ΥΠΕΣ.

<sup>177</sup> Όπως αντικαταστάθηκε από την περίπτ. β' της παρ. 1 του άρθρου 177 του Ν. 4635/2019.

<sup>178</sup> Άρθρο 67 παρ.4&5, άρθρο 75 παρ.6, άρθρο 88 παρ.2&3, Ν. 3852/2010.

Στην πρόσκληση περιλαμβάνονται όχι μόνο τα τακτικά μέλη, αλλά και τα αναπληρωματικά. Αυτό γίνεται στο πλαίσιο της γενικής αρχής του δικαίου προκειμένου να διασφαλίζεται ότι μπορούν να συμμετέχουν εφόσον χρειαστεί, όλα τα μέλη των οργάνων<sup>179</sup>. Συνεπώς, αν η πρόσκληση δεν έχει τον σωστό τύπο, δηλαδή δεν απευθύνεται σε όλα τα μέλη και στο προβλεπόμενο χρονικό διάστημα, δεν νομιμοποιείται η σύνθεση που συνεδριάζει και οι τυχόν αποφάσεις που θα ληφθούν δεν είναι έγκυρες. Η πρόσκληση των μελών, τακτικών και αναπληρωματικών, δεν μπορεί να είναι αόριστη και αυθαίρετη αλλά πρέπει να αποδεικνύεται η ύπαρξη της και η επίδοση της πριν όμως λάβει χώρα η συνεδρίαση<sup>180</sup>. Εάν για κάποιο λόγο δεν έχουν κληθεί τα αναπληρωματικά μέλη και υπάρχει παρουσία όλων των τακτικών, τότε η συνεδρίαση μπορεί να είναι νόμιμη και δεν υπάρχει κάποια πλημμέλεια που να μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της<sup>181</sup>. Αναφορικά με το δημοτικό συμβούλιο, όλη η συνεδρίαση είναι άκυρη εάν δεν έχει προσκληθεί ο δήμαρχος<sup>182</sup>. Εάν η παρουσία του δημάρχου δεν αναφέρεται στην απόφαση που το δημοτικό συμβούλιο θα στείλει στην συνέχεια για έλεγχο νομιμότητας, τότε γίνεται εξέταση αν είχε προσκληθεί σύμφωνα με την νόμιμη διαδικασία<sup>183</sup>. Για τους πρόεδρους των συμβουλίων των κοινοτήτων αλλά και των κοινοτήτων, τα άρθρα 67, 81 και 82 του Ν. 3852/2010 αναφέρουν κάποιες περιπτώσεις που η πρόσκληση τους είναι υποχρεωτική. Πιο συγκεκριμένα, αν το θέμα που συζητείται στην συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου αφορά τις κοινότητες, τότε οι πρόεδροι τους έχουν δικαίωμα ψήφου και η πρόσκληση τους είναι υποχρεωτική για τη διασφάλιση των συμφερόντων των δημοτών που διαμένουν σε αυτές. Έτσι, στον έλεγχο νομιμότητας εξετάζεται η νομιμότητα και της δικής τους πρόσκλησης<sup>184</sup>.

Ένα άλλο τυπικό γνώρισμα αποτελεί ο χώρος και η μορφή της συνεδρίασης. Ειδικότερα, οι συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων γίνεται στο δημοτικό κατάστημα. Για να συνεδριάσει σε κάποιο άλλο οίκημα, εντός ή εκτός έδρας του δήμου, πρέπει να υπάρχει κάποια εξαιρετική περίπτωση όπως για παράδειγμα το κτήριο που στεγάζεται το δημοτικό κατάστημα να μην είναι κατάλληλο. Επιπλέον, οι συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου, προβλέπεται να είναι δημόσιες και να

---

<sup>179</sup> Πράξεις VI Τμ. Ελ. Συν. 224/2006, 260/2007, Αποφ. ΣτΕ 114/2007 σκ.4, ΣτΕ 1027/2007 Ε.Α.

<sup>180</sup> ΣτΕ 1363/2006 σκ.8, 175/2002 σκ.5.

<sup>181</sup> ΣτΕ 1244/1979, Γέροντας κ.ά., 2018, ό.π., σ. 121.

<sup>182</sup> Άρθρο 67, παρ. 6, Ν. 3852/2010.

<sup>183</sup> Εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ παρ.2.3.

<sup>184</sup> ΣτΕ 2185/2012.



μπορεί να τις παρακολουθήσει όποιος το επιθυμεί. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις που θα πρέπει να αιτιολογηθούν και εφόσον ψηφιστεί από τα 3/5 των μελών του δημοτικού συμβουλίου, μπορεί να συνεδριάσει κεκλεισμένων των θυρών<sup>185</sup>.

Επίσης τυπικό γνώρισμα συνιστούν και τα θέματα της συζήτησης που περιλαμβάνει η πρόσκληση. Στην πρόσκληση πρέπει να περιλαμβάνονται όλα τα θέματα που είναι σε ημερήσια διάταξη και προβλέπεται να συζητηθούν σε αυτή και που θα οδηγήσουν σε αποφάσεις που θα ελεγχθούν<sup>186</sup>. Η διαδικασία της συνεδρίασης του δημοτικού συμβουλίου προβλέπει επίσης και θέματα που δεν συμπεριλαμβάνονται στην ημερησία διάταξη, τα προ ημερησίας που μπορούν να εισαχθούν εάν είναι επείγοντα. Για την εισαγωγή αυτή όμως υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία που εξετάζεται και αυτή στον έλεγχο νομιμότητας αναφορικά με την απόφαση που έχει παραχθεί από αυτή. Πιο συγκεκριμένα, πρώτα το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει αν το θέμα που εισηγείται είναι όντως κατεπείγον και στη συνέχεια συζητείται. Το ίδιο γίνεται και για τις συνεδριάσεις που εισηγούνται ως κατεπείγουσες. Ο έλεγχος νομιμότητας γίνεται δηλαδή στο αν αιτιολογείται στην πρόσκληση, ο κατεπείγον χαρακτήρας και στο αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία. Επίσης, έλεγχος γίνεται και στις διαδικασίες που γίνονται δια περιφοράς. Αυτές αφορούν τα θέματα που απαιτούν αιτιολογημένα κατεπείγουσα και άμεση λήψη απόφασης και που τυχόν αναβολή τους μπορεί να ελλοχεύει κινδύνους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου μπορεί να λάβει απόφαση διά περιφοράς, μέσω τηλεφώνου για παράδειγμα, και αυτή η λήψη απόφασης θεωρείται νόμιμη αν συμμετέχουν σε αυτά τα 2/3 των μελών του δημοτικού συμβουλίου<sup>187</sup>.

Και η πλειοψηφία που απαιτείται για την λήψη αποφάσεων αποτελεί επίσης τυπικό γνώρισμα. Εκτός αν υπάρχουν ειδικές διατάξεις που ορίζουν κάτι διαφορετικό, για τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου είναι αναγκαία η απόλυτη πλειοψηφία των μελών που είναι παρόντα. Εάν από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου προκύψει ισοψηφία, τότε αυτή ξεπερνιέται με την ψήφο του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου που υπερτερεί<sup>188</sup>. Υπάρχουν όμως και διατάξεις που απαιτούν για την λήψη κάποιων αποφάσεων την ύπαρξη αυξημένης πλειοψηφίας. Αν

<sup>185</sup> Άρθρο 96, παρ.1 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και Άρθρο 67, παρ.1&12 Ν. 3852/2010.

<sup>186</sup> Άρθρο 67 παρ.2, άρθρο 75 παρ.5, άρθρο 88 παρ.2, Ν. 3852/2010.

<sup>187</sup> Άρθρο 67, Ν. 3852/2010 και αρ.πρωτ. 7079/25-2-2015 έγγραφο ΥΠΕΣ.

<sup>188</sup> Παρ.4, άρθρο 96 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

για παράδειγμα το θέμα αφορά τη δωρεά κάποιου ακινήτου του δήμου, τότε η απόφαση μπορεί να ληφθεί με αυξημένη πλειοψηφία, δηλαδή με την ψήφο των 2/3 των μελών του δημοτικού συμβουλίου<sup>189</sup>. Το άρθρο 96 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων εισήγαγε μία διαφορά σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Στο παρελθόν, ένα κάποιο από τα μέλη αρνούνταν να ψηφίσει ή ψήφισε λευκό, τότε θεωρούνταν ως αρνητική ψήφος<sup>190</sup>. Σήμερα αν γίνεται το ίδιο, τότε η ψήφος δεν χαρακτηρίζεται ούτε ως αρνητική αλλά ούτε και ως θετική<sup>191</sup>.

Αν στην συνεδρίαση υπήρχε πλασματική απαρτία, ο υπολογισμός της πλειοψηφίας δεν γίνονταν βάσει των μελών που είναι πραγματικά παρόντα αλλά αυτών που απαιτούνταν για την ύπαρξη απαρτίας. Ο Ν. 4555/2018 διατύπωσε ρητά την αναλογική εφαρμογή και για τις συνεδριάσεις και των άλλων δημοτικών οργάνων. Με τον Ν. 4635/2019 και ειδικότερα το άρθρο 177 όμως, στην πλασματική απαρτία η πλειοψηφία υπολογίζεται πλέον από τα μέλη που είναι πραγματικά παρόντα. Η αλλαγή αυτή έγινε προκειμένου να μπορεί να γίνεται καλύτερη η διακυβέρνηση των δήμων.

Ένα ακόμα τυπικό γνώρισμα αφορά τη δημοσίευση της πράξης και την απόδειξη αυτής. Όπως ήδη αναφέρθηκε, όλες οι πράξεις των δημοτικών οργάνων πρέπει να δημοσιεύονται και να υπάρχει σχετικό αποδεικτικό. Υπάρχουν όμως και κάποιες περιπτώσεις που απαιτείται και περαιτέρω δημοσίευση τους. Σύμφωνα με το άρθρο 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, για τις τοπικές κανονιστικές πράξεις η δημοσίευση πρέπει να γίνεται στο δημοτικό κατάστημα ολόκληρου του κειμένου τους. Πρέπει επίσης να γίνει η δημοσίευση της περίληψης τους και σε μία τοπική εφημερίδα ασχέτως της χρονικής κυκλοφορίας της. Οι αποφάσεις που είναι κανονιστικές και αφορούν φόρους, τέλη, κ.λπ., πρέπει να τοιχοκολλώνται σε ένα διάστημα πέντε ημερών από την στιγμή που λήφθηκαν<sup>192</sup>. Για αυτές τις αποφάσεις δεν είναι αναγκαίο να δημοσιευθούν και σε τοπικές εφημερίδες<sup>193</sup>. Στην περίπτωση που δεν υπάρχει νομότυπη δημοσίευση για τις κανονιστικές πράξεις, τότε αυτές κρίνονται ως ανυπόστατες<sup>194</sup>. Εάν οι κανονιστικές πράξεις κριθούν ως ανυπόστατες

---

<sup>189</sup> Παρ.4 άρθρο176, παρ.1 άρθρο 184, παρ.1 άρθρο 191 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

<sup>190</sup> ΣτΕ 3534/2010.

<sup>191</sup> Άρθρο 67 παρ.10, άρθρο 75 παρ.10, άρθρο 89 παρ.5, Ν. 3852/2010 και εγκ.93/2019 ΥΠΕΣ.

<sup>192</sup> Άρθρο 66 του β.δ. της 24.9/20.10.1958.

<sup>193</sup> ΣτΕ 485/2019 σκ.6, 1494/2017 σκ.3&4 και εγκ.49/2006, 41/2007 ΥΠΕΣ.

<sup>194</sup> ΣτΕ 2156/2018 σκ.10, 776/2017 σκ.6, 5012/1997 σκ.7.

λόγω της δημοσίευσης, τότε θεωρούνται και ως ακυρωτές προκειμένου η διοίκηση να μην τις εφαρμόσει<sup>195</sup>.

Η υποχρέωση για γνωμοδότηση άλλου οργάνου είναι επίσης τυπικό γνώρισμα. Αν αυτό προβλέπεται νομοθετικά, τότε η γνώμη που έχει προηγηθεί της απόφασης είναι σημαντικός διαδικαστικός τύπος. Συνεπώς αν αυτή απουσιάζει τότε μπορεί η πράξη να ακυρωθεί<sup>196</sup>. Περιπτώσεις γνωμών είναι για παράδειγμα αυτές που αφορούν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις και μπορούν να γίνουν από την επιτροπή της ποιότητας ζωής με την σχετική εισήγηση<sup>197</sup>.

Τέλος, τυπικό γνώρισμα αποτελεί και η διερεύνηση του κωλύματος των μελών να συμμετέχουν στο δημοτικό ή το τοπικό συμβούλιο. Πιο συγκεκριμένα, η νομοθεσία αναγνωρίζει κώλυμα στην συμμετοχή ενός μέλους εάν η πράξη αφορά τον ίδιο ή συγγενικό του πρόσωπο, εξ αγχιστείας και εξ αίματος, μέχρι δεύτερου βαθμού. Το κώλυμα προκύπτει από το συμφέρον που έχει το ίδιο το μέλος για την απόφαση, ηθικό ή υλικό. Αν το μέλος συμμετέχει, τότε η απόφαση που θα ληφθεί από τη διαδικασία όχι μόνο ακυρώνεται αλλά και ο σύμβουλος τιμωρείται με αργία<sup>198</sup>. Νομολογιακά έχει κριθεί ότι η συμμετοχή του συμβούλου είναι αρκετή για να κριθεί η πράξη ως άκυρη.

#### 4.2.3 Παράβαση νόμου

Το τρίτο στοιχείο αφορά την παράβαση νόμου. Σε αυτή την περίπτωση, ο έλεγχος εστιάζει αν για την πράξη έχουν παραβιαστεί κανόνες δικαίου. Αυτό αφορά κανόνες δικαίου διαφορετικών πηγών που βρίσκονται σε ισχύ<sup>199</sup>. Η μη τήρηση των κανόνων δικαίου θεωρείται ως παράβαση του νόμου που εννοιολογικά είναι διευρυμένη, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η διοίκηση τηρεί την νομιμότητα. Το νομικό καθεστώς που αξιολογείται κάθε φορά για να εντοπιστεί αν έχει υπάρξει παράβαση είναι αυτό που υπήρχε κατά την περίοδο που λήφθηκε η απόφαση. Υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι που μπορεί να γίνει η παράβαση νόμου. Ένας εξ αυτών είναι η ερμηνεία να μην είναι πραγματική και στον κανόνα να μην αποδίδεται η κανονική έννοια αλλά μία διαφορετική. Ένας άλλος τρόπος είναι να γίνεται εφαρμογή κανόνων δικαίου όταν δεν χρειάζονται και δεν υπάρχουν οι απαραίτητες

<sup>195</sup> ΣτΕ 255/2018 σκ.5, Ολ.87/2011 σκ.8.

<sup>196</sup> Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, ό.π., σ. 144.

<sup>197</sup> Αρ. 73 παρ.1Bv, Ν. 3852/2010.

<sup>198</sup> Άρθρο 99 και 115 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.

<sup>199</sup> Εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ.

προϋποθέσεις και συνθήκες για να γίνει αυτό. Ένας ακόμα τρόπος είναι η απουσίας εφαρμογής κανόνα δικαίου ενώ είναι απαραίτητος. Τέλος, η λανθασμένη εφαρμογή του κανόνα δικαίου συνιστά και αυτή παράβαση<sup>200</sup>.

Άκυρη επίσης μπορεί να κριθεί μία πράξη βάσει υποπεριπτώσεων που παραβιάζουν τον νόμο. Μία από αυτές είναι η πλάνη που συνεπάγεται ότι το όργανο της διοίκησης είχε λάθος αντίληψη για τις καταστάσεις, νομικές και πραγματικές όταν λάμβανε απόφαση και εξέδιδε την πράξη του<sup>201</sup>. Περίπτωση πλάνης υπάρχει όταν το όργανο που καλείται να λάβει απόφαση θεωρεί ότι οι προϋποθέσεις είναι νόμιμες αλλά αυτό δεν ισχύει. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι να εκδοθεί άδεια για κατάστημα σε πολυκατοικία παρόλο που κάτι τέτοιο δεν επιτρέπεται από το καταστατικό της και η έκδοση της βασίστηκε σε ψευδή δήλωση του διαχειριστή<sup>202</sup>.

Μία ακόμα υποπερίπτωση αφορά την διακριτική ευχέρεια και την κακή χρήση της ή την υπέρβαση των ορίων που έχει, όπως παράδειγμα ελλείπει νομοθετικού πλαισίου η έκδοση από διοικητικό όργανο, διοικητικής πράξης κατ' ενάσκηση ανεπίτρεπτα ευρείας διακριτικής ευχέρειας. Τέτοιο παράδειγμα είναι η έγκριση κατά παρέκκλιση άδειας δόμησης σε διοικούμενο που όμως στην ουσία δεν αποτελεί εφαρμογή της νομοθεσίας με την έκδοση της ατομικής διοικητικής πράξης, αλλά κανονιστικό καθορισμό των όρων δόμησης<sup>203</sup>. Αυτή εντοπίζεται μόνο στις ατομικές διοικητικές πράξεις και στις περιπτώσεις που ο κανόνας δικαίου που προβλέπεται δεν συνάδει με την ρύθμιση που επιβάλλεται. Άλλο τέτοιο παράδειγμα είναι να μην τηρούνται αρχές όπως αυτή της αναλογικότητας και της ισότητας. Περίπτωση μη εφαρμογής της αρχής της ισότητας είναι η χορήγηση άδεια χρήσης κοινόχρηστου χώρου σε καφετέρια και μη χορήγηση σε γειτονική.

Άλλη υποπερίπτωση που αφορά την ατομική διοικητική πράξη είναι η αιτιολογία της. Η αιτιολογία αφορά την παράθεση των λόγων, νομικών και πραγματικών, που μπορεί να συνδέονται με την σκοπιμότητα και την νομιμότητα και οδηγούν στην έκδοση της απόφασης<sup>204</sup>. Η αιτιολογία είτε περιλαμβάνεται στο σώμα της πράξης αν αυτό προβλέπεται, είτε πρέπει να εξάγεται από τα στοιχεία που περιλαμβάνει ο φάκελος. Η αιτιολογία πρέπει να είναι επαρκής, ειδική ανάλογα με

---

<sup>200</sup> ΑΠ Τμ. Δ' Πολ. 1021/2015.

<sup>201</sup> Πικραμμένος, Μ., *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 294.

<sup>202</sup> Εγκ.11/2007 παρ.2.3.

<sup>203</sup> ΣτΕ 992/2023 σκ.13

<sup>204</sup> Γέροντας κ.ά., 2018, ό.π., σ. 276.

την περίπτωση και σαφής, και να περιλαμβάνει τον επιδιωκόμενο σκοπό καθώς και τα πραγματικά περιστατικά<sup>205</sup>. Στην περίπτωση που υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη, τότε στο σώμα της πράξης πρέπει να υπάρχει και αιτιολογία, έστω και συνοπτική. Εάν αυτή λείπει, τότε η παράβαση είναι σημαντική και οδηγεί στην ακύρωση της πράξης. Εάν δεν υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη, τότε τα στοιχεία του φακέλου πρέπει να οδηγούν σε αυτή και αν αυτό δεν ισχύει, τότε εντοπίζεται παράβαση ως αιτία για ακύρωση. Επίσης αιτία για ακύρωση διότι αποτελεί παράβαση, μπορεί να αποτελέσει και η αιτιολογία που είναι αόριστη, καθώς και αυτή που είναι λανθασμένη ή ελλιπής και γενικότερα ελαττωματική. Η αιτιολογία που είναι λανθασμένη δεν οδηγεί στην ακύρωση της πράξης εάν ταυτίζεται με το νόμο στο διατακτικό της μέρους<sup>206</sup>.

Κατά κανόνα οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις δεν απαιτούν αιτιολογία. Ο έλεγχος σε αυτές αφορά τους όρους τους καθώς και τα όρια της εξουσίας και αν έχουν υπερβεί<sup>207</sup>. Για τις κανονιστικές πράξεις η αιτιολογία υπάρχει σε περίπτωση ρητής πρόβλεψης και από την εξουσιοδοτική διάταξη από την οποία μπορεί να προκύπτει. Τέτοιες περιπτώσεις είναι οι πράξεις που οδηγούν στην επιβολή ανταποδοτικών τελών. Στο σώμα αυτών των αποφάσεων πρέπει να υπάρχει αιτιολόγηση για την αναλογία της δαπάνης και του ανταποδοτικού τέλους αλλά πρέπει να συνοδεύονται και από στοιχεία πιο συγκεκριμένα, όπως τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού αλλά και τα οφέλη ή οι υπηρεσίες που παρέχονται για να εξασφαλιστεί ότι διασφαλίζεται η ανταποδοτικότητα<sup>208</sup>. Αν για παράδειγμα επιβληθούν τέλη αυτής της κατηγορίας τα οποία στερούνται νόμιμης αιτιολογίας και μεθοδολογίας ως προς τον καθορισμό του ύψους του τέλους, μέσω της θέσπισης σχετικών συντελεστών, οι αποφάσεις αυτές κρίνονται ως μη νόμιμες<sup>209</sup>.

#### 4.2.4 Κατάχρηση εξουσίας

Το τελευταίο στοιχείο αφορά την κατάχρηση εξουσίας. Ο έλεγχος σε αυτή την περίπτωση εστιάζει στις ατομικές διοικητικές πράξεις που περιλαμβάνουν τη διακριτική ευχέρεια αυτών που τις εκδίδουν. Η κατάχρηση εξουσίας εντοπίζεται στις

<sup>205</sup> Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, ό.π., σ. 116.

<sup>206</sup> Τάχος, Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 656.

<sup>207</sup> ΣτΕ 2347/2018, 276/2000, 3869/2000.

<sup>208</sup> Εγκ.2/2005 και 1/2007 ΥΠΕΣ.

<sup>209</sup> ΣτΕ 2446/2021 σκ.27

διοικητικές πράξεις που ενώ θεωρούνται νόμιμες λόγω των χαρακτηριστικών, ο σκοπός τους δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Στις κανονιστικές πράξεις δεν υπάρχει κατάχρηση εξουσίας λόγω της εφαρμογής κανόνων δικαίου. Το ίδιο ισχύει και για τις ατομικές διοικητικές πράξεις που αφορούν την αρμοδιότητα του οργάνου που τις εκδίδει διότι το περιεχόμενο τους είναι καθορισμένο. Κατάχρηση εξουσίας εντοπίζεται σε περιπτώσεις όπως η αναγκαστική απαλλοτρίωση ενός ακινήτου προκειμένου να χρησιμοποιηθεί από τον Δήμο ενώ στην πραγματικότητα σκοπός είναι να δημιουργηθεί πρόβλημα στον ιδιοκτήτη και όχι να καλυφθούν οι ανάγκες του Δήμου<sup>210</sup>.

### 4.3 Αυτεπάγγελτος έλεγχος

Ο έλεγχος αυτός έχει ως στόχο τη χρηστή διοίκηση επιχειρώντας να προστατεύσει τον διοικούμενο από παράνομες καταστάσεις που μπορούν να νομιμοποιηθούν όταν δεν ελέγχονται οι πράξεις που εκδίδονται<sup>211</sup>. Η πρώτη θέσπιση του έγινε στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και ειδικότερα στο άρθρο 149 βάσει του οποίου, έγινε περιορισμός των αποφάσεων στις οποίες ο έλεγχος νομιμότητας ήταν υποχρεωτικός. Ο έλεγχος αυτός επεκτάθηκε στο σύνολο των αποφάσεων των οργάνων των δήμων, όποια μορφή και αν έχουν, ασχέτως του τρόπου με τον οποίο ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης λάβει γνώση αυτών. Δηλαδή πέρα από τους ίδιους τους ΟΤΑ που αποστέλλουν τις αποφάσεις προς έλεγχο, ενημέρωση μπορεί να γίνει και από τον τύπο και κάποιο σχετικό δημοσίευμα αλλά και έπειτα από αναφορές πολιτών.

Η ακύρωση της πράξης μπορεί να γίνει από τον Συντονιστή σε ένα χρονικό διάστημα δύο μηνών αφού έχει εκδοθεί ή δημοσιευθεί<sup>212</sup>. Στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι οι ΟΤΑ είναι υποχρεωμένοι να αποστέλλουν στον Συντονιστή όλα τα στοιχεία που ζητάει κατά τη διάρκεια του ελέγχου νομιμότητας. Αυτό ισχύει και για τον αυτεπάγγελο έλεγχο όπου ο Συντονιστής μπορεί να ζητήσει επιπλέον στοιχεία αλλά στο διάστημα των δύο μηνών που αφορούν την αρμοδιότητα του. Εάν το δίμηνο αυτό παρέλθει και ο ΟΤΑ δεν έχει αποστείλει τα στοιχεία που του έχουν ζητηθεί, τότε η προθεσμία αυτή παρατείνεται μέχρι τη λήψη τους<sup>213</sup>. Η χρονική αυτή παράταση

<sup>210</sup> Παρ.2.3 εγκ.11/2007, Πικραμένος, 2012, ό.π., σ. 299.

<sup>211</sup> Εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.1.4.

<sup>212</sup> Ν. 3852/2010, παρ.1, αρ.226.

<sup>213</sup> Ν. 3852/2010, παρ.2, αρ.226.

δίνεται προκειμένου οι ΟΤΑ να μην καθυστερούν σκόπιμα να αποστείλουν τα στοιχεία που τους ζητούνται με στόχο να ακυρώσουν τον έλεγχο με αυτό τον τρόπο.

Η ακύρωση μίας απόφασης από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που προήλθε από το Δημοτικό Συμβούλιο, συνεπάγεται ότι δεν μπορεί να εξεταστεί εκ νέου και να ληφθεί νέα εάν δεν υπάρξουν άλλα ή καινούργια στοιχεία<sup>214</sup>. Το άρθρο 226 του Ν. 3852/2010 αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4555/2018 και το άρθρο 117 που στην παρ. 3 αναφέρει ότι εάν ξεκινήσει να λειτουργεί Α.Υ.Ε ΟΤΑ, ο αυτεπάγγελτος συστηματικός έλεγχος διενεργείται και με δειγματοληπτικό έλεγχο. Σε αυτή τη διαδικασία, αξιοποιούνται μέθοδοι για την εκτίμηση του κινδύνου και ποσοτώσεις για τις πράξεις που θα ελέγχονται ανάλογα με τις κατηγορίες τους.

Με το άρθρο 120 του Ν. 4555/2018 που τροποποίησε το 229 του Ν. 3852/2010 προβλέπεται και η δυνατότητα διενέργειας επιτόπιου ελέγχου από την Α.Υ.Ε ΟΤΑ για να διαμορφώνει ίδια αντίληψη. Τα θέματα της διαδικασίας διενέργειας του επιτόπιου ελέγχου ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

#### **4.4 Άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής**

Η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι άλλη μια μορφή του ελέγχου νομιμότητας με κατασταλτικό χαρακτήρα. Το δικαίωμα αυτό παρέχεται με τον Ν. 3852/2010 και το άρθρο 227. Το άρθρο 25, παρ.2 ΚΔΔσιας κατοχυρώνει νομοθετικά την ειδική διοικητική προσφυγή, δίνοντας στο διοικητικό όργανο τη δυνατότητα να εξετάσει την νομιμότητα και να την ακυρώσει στο σύνολο ή μέρος της είτε να απορρίψει την προσφυγή. Αυτή όμως είναι μία γενική πρόβλεψη που δεν είναι αρκετή για να ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή. Απαιτούνται και πιο ειδικές διατάξεις που να αναφέρουν στοιχεία όπως το όργανο που είναι αρμόδιο, το αίτημα αλλά και το αποτέλεσμα που θα προκύψει από την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ν. 3852/2010 και το άρθρο 227<sup>215</sup>.

Προσβολή των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ μπορεί να ασκήσει όποιος έχει έννομο συμφέρον σε προθεσμία 15 ημέρες αφότου δημοσιευθούν ή του κοινοποιηθούν ή έχει λάβει πλήρη γνώση αυτών, ή έχει γίνει ανάρτηση τους στο

---

<sup>214</sup> Εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.1.4.

<sup>215</sup> Τάχος, 2009, ό.π., σ. 797.

διαδίκτυο. Χρονικό περιθώριο 15 ημερών δίνεται επίσης για την άσκηση προσφυγής που αφορά ενέργεια στην οποία τα διοικητικά όργανα όφειλαν να προβούν αλλά παρέλειψαν. Σε περίπτωση που δεν τίθεται ρητά κάποιο χρονικό περιθώριο, τότε από την στιγμή που ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει την αίτηση του, μπορεί να ασκήσει προσφυγή σε χρονικό διάστημα τριών μηνών.

Δυνατότητα άσκησης έχουν και οι αιρετοί του οικείου Δήμου είτε μετείχαν στην συνεδρίαση είτε όχι με την προϋπόθεση ότι δεν υπερψήφισαν την προσβαλλόμενη απόφαση. Επίσης δικαίωμα έχουν και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν σκοπούς περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς σύμφωνα με το καταστατικό τους και δεν είναι κερδοσκοπικού χαρακτήρα<sup>216</sup>.

Από την στιγμή που θα υποβληθεί η προσφυγή, ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης θα πρέπει να αποφανθεί γι' αυτή σε ένα χρονικό διάστημα δύο μηνών. Αν η απόφαση αυτή δεν εκδοθεί σε αυτό το χρονικό διάστημα, τότε θεωρείται ότι σιωπηρά έχει απορριφθεί. Το άρθρο 118 του Ν. 4555/2018 εντάσσει σε αυτό το είδος ελέγχου και τις αποφάσεις των δημοτικών επιχειρήσεων.

Η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής σε πρώτο βαθμό ενώπιον του Συντονιστή της ΑΔ αλλά και σε δεύτερο ενώπιον της επιτροπής του άρθρου 152 του Ν. 3463/2006 δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα, δεν απαιτείται δηλαδή η άσκηση της ως προϋπόθεση για την άσκηση στην συνέχεια ένδικων μέσων στα δικαστήρια. Το μεταβατικό άρθρο 238 του Ν. 3852/2010 ορίζει ότι ενδικοφανή χαρακτήρα θα έχει μετά την λειτουργία της Α.Υ.Ε ΟΤΑ. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 228 περί αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης κατόπιν υποβολής αιτήματος του ενδιαφερόμενου επικαλούμενου είτε πρόδηλη βασιμότητα της προσφυγής του, είτε ανεπανόρθωτη βλάβη μέχρι την εξέταση της, το οποίο δεν εφαρμόζεται έως την έναρξη λειτουργίας της Α.Υ.Ε ΟΤΑ.

#### **4.5 Παρεμπίπτων έλεγχος**

Ο έλεγχος νομιμότητας που χαρακτηρίζεται ως παρεμπίπτων, αφορά τις διοικητικές ενέργειες που είναι σύνθετες. Για να χαρακτηριστεί μία διοικητική ενέργεια ως σύνθετη, πρέπει να περιλαμβάνει περισσότερες από μία διοικητικές πράξεις που αφορούν την ίδια ενέργεια και υπαγορεύονται από την ίδια νομοθεσία.

---

<sup>216</sup> Μπαμπαλιούτας, 2019, ο.π, σελ.387, αρ. 118 ν.4555/2018



Για να συντελεστεί αυτή η ενέργεια απαιτείται να εκδοθεί η κυρίαρχη ή αλλιώς τελική πράξη. Η τελική πράξη είναι αυτή που καθορίζει την παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων από τις πράξεις που έχουν προηγηθεί. Οι βασικές διοικητικές ενέργειες των ΟΤΑ που είναι σύνθετες και που ο έλεγχος νομιμότητας είναι υποχρεωτικός γι' αυτές, είναι αυτές που αφορούν δημοπρασίες για δημοτικά ακίνητα και την μίσθωση τους από τρίτους καθώς και οι αναθέσεις που αφορούν ποσά μεγαλύτερα από εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ. Οι πράξεις που είναι ενδιάμεσες θεωρητικά είναι εκτελεστές όταν εκδίδονται αλλά λόγω του ότι ενσωματώνονται στις επόμενες πράξεις η ιδιότητα τους αυτή χάνεται<sup>217</sup>. Αυτό συνεπάγεται ότι μόνο η τελική πράξη είναι αυτή που υφίσταται έλεγχο νομιμότητας, ενώ οι πράξεις που έχουν προηγηθεί και στις οποίες βασίστηκε, δέχονται παρεμπίπτων έλεγχο. Αν ο έλεγχος αυτός οδηγήσει σε ευρήματα που τεκμηριώνουν ακύρωση, τότε αυτή αφορά την τελική πράξη<sup>218</sup>.

#### **4.6 Προσφυγή κατά απόφασης του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης**

Τα άρθρα 151 και 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων καθιερώνουν ένα ακόμα κατασταλτικό έλεγχο δεύτερου βαθμού για τους ΟΤΑ α' βαθμού. Ο έλεγχος αυτός ασκείται από ειδική επιτροπή που ανήκει στις διοικητικές περιφέρειες και ειδικότερα στην έδρα τους. Βάσει αυτή της μορφής ελέγχου, όποιος έχει έννομο συμφέρον και σε χρονικό διάστημα ενός μηνός από την έκδοση της απόφασης του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μπορεί να καταθέσει προσφυγή. Την επιτροπή αυτή συγκροτούν ένας αιρετός εκπρόσωπος της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων του νομού που έχει τον μεγαλύτερο πληθυσμό, ο πρόεδρος του δικηγορικού συλλόγου της έδρας της διοικητικής περιφέρειας και ένα μέλος του νομικού συμβουλίου του κράτους που είναι και ο πρόεδρος της. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται από τον ίδιο τον Συντονιστή ο οποίος μπορεί να συστήσει περισσότερες από μία καθορίζοντας την έδρα τους και τα χωρικά όρια της αρμοδιότητάς τους.

Η απαρτία της επιτροπής υφίσταται με την παρουσία των δύο από τα τρία μέλη της. Η γνώμη του προέδρου υπερισχύει σε περίπτωση ισοψηφίας. Προσβολή της απόφασης της επιτροπής μπορεί να γίνει μόνο στα δικαστήρια που είναι αρμόδια. Το έργο της είναι να ελέγχει τις αποφάσεις του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης

---

<sup>217</sup> ΣτΕ 2071, 1720/2015.

<sup>218</sup> Εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.1.2.

Διοίκηση που προσβάλλονται σε χρονικό διάστημα τριάντα ημερών από την στιγμή που έχει υποβληθεί η προσφυγή<sup>219</sup>.

Οι αποφάσεις στις οποίες η επιτροπή ασκεί έλεγχο εξετάζονται μόνο αναφορικά με τους λόγους ακυρότητας που επικαλούνται. Δεν έχει τη δικαιοδοσία η επιτροπή να ασκήσει αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας κατά των πράξεων του Συντονιστή που έχει προσβληθεί. Μπορεί όμως να κάνει αυτεπάγγελτο έλεγχο άλλων λόγων νομιμότητας . (ΣτΕ 2790/2003)<sup>220</sup>.

#### 4.7 Προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής

Κατόπιν της υποβολής της προσφυγής για να γίνει παραδεκτή πριν εξεταστεί η βασιμότητα της εξετάζονται τα παρακάτω στοιχεία:

A) Το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος. Για να γίνει παραδεκτή μια προσφυγή δεν αρκεί μόνο το γενικό ενδιαφέρον του ασκούντος αυτή, άλλα θα πρέπει να υπάρχει έννομο συμφέρον<sup>221</sup>, το οποίο θα πρέπει να είναι : πρώτον προσωπικό, που σημαίνει να υπάρχει ειδικός δεσμός του ασκούντος την προσφυγή με την πράξη που προσβάλλεται, δεύτερον, άμεσο δηλαδή η βλάβη να προκαλείται στον ίδιο τον προσφεύγοντα και όχι κάποιο άλλο πρόσωπο και τρίτον να είναι ενεστώσ, δηλαδή να υφίστατο κατά το χρόνο τον οποίο έχει ληφθεί προσβαλλόμενη πράξη.<sup>222</sup>

B) Η προθεσμία : η προθεσμία των 15 ημερών του αρ. 227 του Ν. 3852/2010 είναι αποκλειστική. Μετά την παρέλευση της δεν είναι δυνατή η άσκηση της προσφυγής<sup>223</sup>. Εάν η κατάθεση της άσκησης της προσφυγής ταχυδρομικά λαμβάνεται υπόψη η ημερομηνία της ταχυδρομικής απόδειξης<sup>224</sup>.

Γ) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης : προϋπόθεση για να καταστεί μια προσφυγή παραδεκτή είναι και η φύση της πράξης που προσβάλλεται. Πρέπει δηλαδή να στρέφεται κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Η προσφυγή που ασκείται κατά πράξεων οι οποίες δεν είναι εκτελεστές, όπως εισηγήσεις της οικονομικής επιτροπής για την επιβολή τελών, ανακοινώσεις, γνωμοδοτήσεις, εσωτερικά έγγραφα της

---

<sup>219</sup> Άρθρο 14 ΚΔΔσιας.

<sup>220</sup> Μακρής, Ι., *Ευθύνη οργάνων ΟΤΑ Α΄ βαθμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (θεωρία και πράξη)*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015, σ. 143.

<sup>221</sup> ΣτΕ 1096/2018 σκ.10

<sup>222</sup> ΣτΕ 470/2018 σκ.10 , εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ παρ.3.1

<sup>223</sup> εγκ. 11/2007 ΥΠΕΣ παρ.3.1,

<sup>224</sup> εγκ. 14/2007 ΥΠΕΣ.

διοίκησης, εγκύκλιοι οι οποίες δεν θέτουν νέους κανόνες δικαίου<sup>225</sup> κ.α, δεν έχει νόημα και δεν είναι παραδεκτή.

#### **4.8 Κριτική προσέγγιση και προτάσεις αναβάθμισης του έλεγχου νομιμότητας- Συμπεράσματα**

Η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού θεσμικού συστήματος άσκησης εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα. Αυτό καταδεικνύεται από την μελέτη του θεσμικού πλαισίου όπως έχει διαμορφωθεί έως σήμερα. Οι συνεχείς τροποποιήσεις του νομοθετικού πλαισίου που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας επιβεβαιώνουν αυτό το γεγονός.

Η περιοριστική απαρίθμηση του έλεγχου των πράξεων των ΟΤΑ από την θέσπιση του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (ΔΚΚ Ν.3463/2006), αλλά και η διατήρηση του περιορισμού των πράξεων που ελέγχονται υποχρεωτικά, με την προσπάθεια για περαιτέρω μείωση τους στις επόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν φαίνεται ότι κινείται προς την σωστή κατεύθυνση.

Η σύσταση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ με το πρόγραμμα του Καλλικράτη αποτέλεσε σημαντική μεταρρύθμιση για τον τρόπο άσκησης εποπτείας των ΟΤΑ. Η σύσταση της Α.Υ.Ε ΟΤΑ, προβλέφθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να θωρακιστεί με εχέγγυα επαγγελματισμού για να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο της. Τα αυξημένα προσόντα που απαιτούνταν για την επιλογή του Επόπτη νομιμότητας (όπως μετονομάστηκε ο Ελεγκτής νομιμότητας), η διαδικασία επιλογής του με αξιοκρατικά κριτήρια, όπως και η επιλογή του προσωπικού της αποσκοπούσαν στην άσκηση ενός αποτελεσματικού, αξιόπιστου και αμερόληπτου ελέγχου.

Η μη σύσταση όμως της Α.Υ.Ε ΟΤΑ μέχρι σήμερα έχει δημιουργήσει πολλά προβλήματα στην διαδικασία ελέγχου. Ο Συνήγορος του Πολίτη στην ετήσια έκθεση του το 2018, αναφέρει ότι για τις κανονιστικές αποφάσεις των Δήμων υπάρχει πλημμελής και αναποτελεσματικός έλεγχος και το πρόβλημα αυτό, το οποίο έχει αναδειχτεί και στο παρελθόν δεν έχει ακόμα αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και ολοκληρωμένα. Αυτό συμβαίνει λόγω επιμέρους δυσλειτουργιών, που δεν επιτρέπουν στους εποπτικούς μηχανισμούς να προβούν σε αποτελεσματικό έλεγχο. Το γεγονός αυτό αποτελεί πλήγμα στην αξιοπιστία των θεσμών και οδηγεί στην διακύβευση του κράτους δικαίου. Ως βασικότερη δυσλειτουργία για την πλημμελή άσκηση του

---

<sup>225</sup> ΣτΕ 967/2016 σκ.7, 237/2016, σκ.7

έλεγχου νομιμότητας αναφέρει την μεγάλη χρονική καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ. Η εποπτεία σύμφωνα με την ίδια έκθεση του Συνηγούρου του Πολίτη, δεν ασκείται με την προσήκουσα επιμέλεια λόγω του γεγονότος, ότι οι υπηρεσίες που έχουν επιφορτιστεί με την άσκηση του έλεγχου νομιμότητας είναι υποστελεχωμένες και το προσωπικό τους δεν διαθέτει την απαιτούμενη νομική επάρκεια. Αυτό οδηγεί στην μη εμπρόθεσμη διεκπεραίωση του ελέγχου. Επίσης, κάποιες φορές παρατηρείται και απροθυμία ή διστακτικότητα ενεργοποίησης των κυρωτικών τους αρμοδιοτήτων. Η σύσταση του Τμήματος Νομικών Συμβούλων, που έγινε με Ν. 4555/2018 θεωρούμε ότι βοηθάει στην αντιμετώπιση του προβλήματος σε έως ένα βαθμό.

Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν. 4368/2016, που συστάθηκε για αξιολογήσει μεταξύ άλλων και το πλαίσιο της άσκησης εποπτείας, ανέφερε ως σοβαρό πρόβλημα τον μεγάλο όγκο των αποφάσεων οι οποίες αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας. Επίσης, πρόβλημα δημιουργείται και από την σύγκρουση και την επικάλυψη των ελέγχων μεταξύ διαφορετικών διευθύνσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στην πρόταση της επιτροπής αναφέρεται και έλλειψη ενός σαφούς πλαισίου διαδικασιών ελέγχου που όμως δεν τεκμηριώνεται επαρκώς και με την μεταγενέστερη ρύθμιση του «Κλεισθένη» συνεχίζει να ισχύει το ίδιο.

Οι εκδοχές που έχουν εφαρμοστεί σχετικά με όργανο που ασκεί την εποπτεία, είτε εφόσον αφορούσε μονοπρόσωπο όργανο που διορίζονταν από την εκάστοτε κυβέρνηση, (κρατικός Νομάρχης, Γενικός Γραμματέας κρατικής Περιφέρειας, εν συνεχεία Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης), είτε ανώτερα υπαλληλικά στελέχη (ελεγκτής και κατόπιν επόπτης νομιμότητας) μετά το 2015, παρουσιάζουν μειονεκτήματα. Σε κάθε περίπτωση όμως θεωρούμε ότι η απεμπλοκή του ελέγχου νομιμότητας από πρόσωπα πολιτικά είναι ορθότερη. Βέβαια με τον πρόσφατο νόμο 4954/2022 επανήλθε ο θεσμός του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως πρόσωπο αρμόδιο για την ευθύνη άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής.

Η πρόταση της επιτροπής του άρθρου 5 του Ν. 4368/2016, για κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας, στο πλαίσιο της εξέλιξης του θεσμού, αλλά και ως γενικότερη τάση που επικρατεί διεθνώς και τα πλεονεκτήματα που αυτή παρουσιάζει, όπως μείωση του όγκου των αποφάσεων και απόδειξη εμπιστοσύνης του κράτους απέναντι στην αυτοδιοίκηση ήταν ριζοσπαστική. Σε κάθε περίπτωση βέβαια θα διατηρούνταν ο αυτεπάγγελτος και ο έλεγχος κατόπιν προσφυγής. Όμως

θεωρούμε ότι για να είναι εφικτό να συμβεί αυτό, θα πρέπει οι ΟΤΑ να στελεχώνονται από προσωπικό, ικανό σε προσόντα αλλά και σε αριθμό, κάτι που δεν συμβαίνει αυτή την στιγμή, αλλά και να υπάρξει ένα σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο και μια ενιαία εφαρμογή του, όσον αφορά τον τρόπο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων των ΟΤΑ. Επίσης, θα πρέπει να εξελιχθεί και η λειτουργία της νεοσύστατης μονάδας εσωτερικού ελέγχου ώστε να βελτιωθούν οι διαδικασίες και να μειωθούν οι κίνδυνοι κατά την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Με αυτό τον τρόπο ίσως να είναι δυνατή στο μέλλον η πλήρης κατάργηση του ελέγχου νομιμότητας.

Η επανασύσταση των Α.Υ.Ε ΟΤΑ -μετά την τροποποίηση της αρχικής ρύθμισης του νόμου του «Καλλικράτη» με τον Ν. 4257/2014 και την ένταξη της στην δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- και η επαναφορά της ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών θεωρούμε ότι είναι ορθή.

Σημαντική ήταν και η πρόταση της ΚΕΔΕ σύμφωνα με την οποία ζητήθηκε να εισαχθεί στην συζήτηση για την συνταγματική αναθεώρηση του 2019 ένας μηχανισμός εποπτείας και οικονομικού ελέγχου των ΟΤΑ, αξιόπιστος και αμερόληπτος, του οποίου η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία θα εγγυόταν συνταγματικά. Η πρόταση αυτή δεν συμπεριλήφθηκε τελικά στην συζήτηση για την συνταγματική αναθεώρηση. Ακόμη στην ίδια πρόταση επισημάνθηκε ότι το ισχύον καθεστώς εποπτείας και ελέγχου, δεν διασφαλίζει την ελεύθερη δράση και την απρόσκοπτη λειτουργία των ΟΤΑ και λειτουργεί ως μοχλός επιβολής κυρώσεων και ποδηγέτησης του θεσμού. Προτείνει επίσης την άμεση συγκρότηση των Α.Υ.Ε ΟΤΑ ,την κατάλληλη στελέχωση τους και οργάνωση τους με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών ώστε ο έλεγχος νομιμότητας να αποτελεί αποκλειστική ευθύνη αυτών. Προτάθηκε ακόμη η κατάργηση εγκυκλίων και οδηγιών προς τους ΟΤΑ, χωρίς όμως να υιοθετηθεί αυτή η πρόταση στον νόμο του «Κλεισθένη», ο οποίος στα πλαίσια της ορθής και ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας διατήρησε αυτή την δυνατότητα.

Ακόμη επισημάνθηκε και η ανάγκη της σύστασης μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου ανασκοπώντας στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά :«Ο εσωτερικός έλεγχος θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος

των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο. » . Με τον νόμο 4795/2021 θεσπίστηκε ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση και εκδόθηκε και η υπουργική απόφαση για την εξειδίκευση των κριτηρίων για την σύσταση των Μονάδων εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ α' βαθμού και στα εποπτευόμενα αυτών νομικά πρόσωπα . Ο εσωτερικός έλεγχος όμως δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη ακόμα για να είναι δυνατό να αξιολογηθούν επαρκώς οι επιδράσεις του στην άσκηση της διοικητικής εποπτείας στους ΟΤΑ α' βαθμού.

Η ίδια η έναρξη της λειτουργίας της Α.Υ.Ε ΟΤΑ και η εφαρμογή του συστήματος του ελέγχου νομιμότητας στην πράξη, είναι αυτό που τελικά θα μας δώσει τις απαντήσεις, για τον βαθμό αποτελεσματικότητας και την αξιοπιστία του, στην άσκηση της διοικητικής εποπτείας στους ΟΤΑ α' βαθμού.

Από το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1833 με τίτλο «Περί συστάσεως των Δήμων» ήταν αυτό που οδήγησε στη δημιουργία των Δήμων και το οποίο διατηρήθηκε με ελάχιστες αλλαγές έως το 1912 προβλεπόταν ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων τους. Ο έλεγχος νομιμότητας που ασκούνταν ήταν τόσο κατασταλτικός έλεγχος, αλλά και προληπτικός. Το γεγονός αυτό δημιουργούσε μια εξάρτηση από την εκάστοτε κρατική διοίκηση. Με την νομοθετική αναθεώρηση του ΔΝΖ' του 1912 καταργήθηκε η δυνατότητα για προληπτικό έλεγχο από τον Νομάρχη. Από την συνταγματική αναθεώρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης του 1925 και εν συνεχεία του 1927 ο έλεγχος καθορίστηκε ως ανώτατη εποπτεία χωρίς να παρεμποδίζει την ελεύθερη δράση και την πρωτοβουλία αυτών. Με το ΝΔ. 2888/1954 καθορίστηκαν οι υποθέσεις που άνηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση και έλεγχος σκοπιμότητας διατηρήθηκε μόνο για μερικές κατηγορίες πράξεων. Το Σύνταγμα του 1975 ήταν αυτό που καθιέρωσε το εύρος της κρατικής εποπτείας. Με τα Π.Δ 76/1985 και 323/ 1989 κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και διατηρήθηκε το καθεστώς εποπτείας αλλά οι πράξεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν εκτελεστές από την έκδοσή τους. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας που ακολούθησε ως πρώτη διεθνή συνθήκη για την τοπική αυτοδιοίκηση, ο οποίος είχε υπερνομοθετική ισχύ και επικυρώθηκε με το Ν.1850/1989 και από την Ελλάδα ανέφερε ότι ο διοικητικός έλεγχος που γίνονταν στους ΟΤΑ έπρεπε να έχει ως μόνο στόχο, να διασφαλίζει την τήρηση των αρχών του Συντάγματος και της νομιμότητας.

Με την σύσταση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α) το 1994 καθιερώθηκε και η δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το ΠΔ 410/1995 έγινε προσπάθεια να κωδικοποιηθούν οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα οι οποίες περιλάμβαναν και ρυθμίσεις για το καθεστώς της εποπτείας των δήμων. Ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργείται ρητά και υφίσταται μόνο ο έλεγχος νομιμότητας από τον Περιφερειακό Διευθυντή και στην συνέχεια από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με την σύσταση των Περιφερειών ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Κράτους και την μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τις Ν.Α.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 οι ΟΤΑ απέκτησαν εκτός διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η διοικητική εποπτεία από το Κράτος επίσης εξειδικεύτηκε. Αποτέλεσμα ήταν η ανάγκη για νέα ρύθμιση που συντελέστηκε με τον Ν.3463/2006. Η αλλαγή στο καθεστώς της εποπτείας που προβλέφθηκε βασιζόταν στον προηγούμενο καθεστώς αλλά εισήγαγε και αλλαγές κυρίως με τον περιορισμό των ελεγχόμενων πράξεων, αλλά και την καθιέρωση του αυτεπάγγελτου ελέγχου και δυνατότητα προσφυγής στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα.

Η επόμενη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» προέβλεπε την σύσταση μιας νέας υπηρεσίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (Α.Υ.Ε ΟΤΑ), θα επιφορτιζόταν με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ όπως και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η υπηρεσία αρχικά ήταν αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και υπαγόταν απ' ευθείας στον Υπουργό. Προϊστάμενος ήταν ο «Ελεγκτής Νομιμότητας» ανώτατος υπάλληλος που θα διοριζόταν με πενταετή θητεία και υψηλά προσόντα. Επίσης και για το προσωπικό απαιτούνταν υψηλά προσόντα με σκοπό να συσταθεί η υπηρεσία με τέτοιο τρόπο που θα διενεργούσε αμερόληπτο, αξιόπιστο και αποτελεσματικό έλεγχο. Η Α.Υ.Ε ΟΤΑ δεν λειτούργησε και με την επόμενη μεταρρύθμιση του Ν. 4257/2014 έγιναν αλλαγές με σημαντικότερη την υπαγωγή της στην δομή της αποκεντρωμένης διοίκησης και την αλλαγή της διάρθρωσης της. Επίσης όμως δεν ξεκίνησε η λειτουργία της και επήλθε και πάλι αλλαγή με τον νόμο του «Κλεισθένη» (Ν. 4555/2018), με την δημιουργία 7 Α.Υ.Ε ΟΤΑ στην έδρα κάθε Περιφέρειας και αλλαγές στην διάρθρωση της και στην διαδικασία ελέγχου. Μέχρι και σήμερα η υπηρεσία δεν έχει ξεκινήσει την λειτουργία της και η άσκηση της εποπτείας στους ΟΤΑ α' βαθμού συνεχίζει να ασκείται σύμφωνα με το μεταβατικό άρθρο του 238 του Ν. 3852/2010 από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152

του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Το γεγονός αυτό αποφέρει αρκετά προβλήματα για τον λόγο ότι παρότι έχει θεσμοθετηθεί εδώ και πολλά χρόνια από την ρύθμιση του νόμου του «Καλλικράτη» η Α.Υ.Ε ΟΤΑ, υπό την έννοια μια αυτοτελούς υπηρεσίας για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας, δεν έχει λειτουργήσει ώστε να θεσπιστεί μια ενιαία μορφή ελέγχου, να εφαρμοστούν οι καινοτομίες που εισήγαγε και να δοκιμαστεί στην πράξη η αποτελεσματικότητά της .



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Πηγές

- Ακριβοπούλου, Χ.Μ. & Ανθόπουλος, Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015.
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γλ. & Φλογαΐτης, Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, έκδοση Δ', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.
- Γετίμης, Π. & Καυκαλάς, Γ., *Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, Τεύχος 1, 1990.
- Δημολιού, Χ., *Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2019.
- Καραναστάσης, Μ., *Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, Β', εκδ. Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα, 2008.
- Κοκκίδου, Α., *Διοικητική εποπτεία και δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου, Δ., *Η διοικητική οργάνωση του κράτους: από άποψη διοικητικού δικαίου και διοικητικής επιστήμης*, Θεσσαλονίκη, 2002.
- Μαθιουδάκης, Μ. & Ανδρονόπουλος, Β., *Νεοελληνική διοικητική ιστορία*, εκδ. Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 1988.
- Μακρής, Ι., *Ευθύνη οργάνων ΟΤΑ Α' βαθμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (θεωρία και πράξη)*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015.
- Μακρυδημήτρης, Α., *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, τόμος Γ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η., *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Α, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019

- Μπέσιλα-Βήκα, Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.
- Παπαγιάννης, Δ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Παπαχατζής, Μ.Γ., *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Ιδιωτική, Αθήνα, 1983.
- Πικραμμένος, Μ., *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- Ράϊκος, Α., *Συνταγματικό Δίκαιο-Οργανωτικό Μέρος II*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.
- Σκαμνάκης, Χ., *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 2006.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τομ. Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.
- Τάχος, Α.Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- Τάχος, Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.
- Τζέμος, Β.Γ., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο. Διαγράμματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α.Β. & Κωστής, Γ.Σ., *Η ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.
- Τσάτσος, Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο - Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, τόμος Β, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1993.
- Φλογαίτης, Σ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987.
- Χλέπας, Ν.Κ., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
- Χλέπας, Ν.Κ., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- Χλέπας, Ν.-Κ. Ε., *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και Εφαρμογή μιας Διεθνούς Συνθήκης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2020.

Dubois, H. F., & Fattore, G., Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization, Intl Journal of Public Administration, 32(8), 2009, pp. 704-727.

Featherstone, K., External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece, Journal of European Public Policy, 22(3), 2015, pp. 295-314

### **Εγκύκλιοι**

Εγκ. 2/2005 ΥΠΕΣ, Εγκ.49/2006, Εγκ. 1/2007 ΥΠΕΣ, Εγκ.11/2007 ΥΠΕΣ, Εγκ.41/2007 ΥΠΕΣΔΔΑ, Εγκ. 14351/2013 ΥΠΕΣ, Εγκ. 8/2018 ΥΠΕΣ, Εγκ. 27/2018 ΥΠΕΣ, Εγκ.88/2019 ΥΠΕΣ, Εγκ.93/2019 ΥΠΕΣ.

### **Αποφάσεις ΣτΕ**

ΣτΕ 1244/1979, ΣτΕ 3229/1987, ΣτΕ 2362/1991, ΣτΕ 5012/1997, ΣτΕ 2160/1998, ΣτΕ 3928/1998, ΣτΕ 4033/1998, ΣτΕ 276/2000, ΣτΕ 3869/2000, ΣτΕ 2482/2001, ΣτΕ 3787/2001, ΣτΕ 174/2002, ΣτΕ 175/2002, ΣτΕ 637/2002, ΣτΕ 1040/2003, ΣτΕ 1980/2005, ΣτΕ 1363/2006, ΣτΕ 1530/2006, ΣτΕ 114/2007, ΣτΕ 1027/2007, ΣτΕ 3922/2007, ΣτΕ 2242/2008, ΣτΕ 389/2009, ΣτΕ 2115/2009, ΣτΕ 3534/2010, ΣτΕ 1274/2011, ΣτΕ 2002/2012, ΣτΕ 2185/2012, ΣτΕ 819/2013, ΣτΕ 3701/2013, ΣτΕ 1181/2014, ΣτΕ 1208/2014, ΣτΕ 1661/2014, ΣτΕ 2171/2014, ΣτΕ 2411/2014, ΣτΕ 842/2015, ΣτΕ 1720/2015, ΣτΕ 776/2017, ΣτΕ 1491/2017, ΣτΕ 1494/2017, ΣτΕ 2259/2017, ΣτΕ 2979/2017, ΣτΕ 255/2018, ΣτΕ 1384/2018, ΣτΕ 2156/2018, ΣτΕ 2347/2018, ΣτΕ 485/2019, ΣτΕ 701/2019, ΣτΕ 2446/2021, ΣτΕ 992/2023.

### **Νομοθεσία**

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3463/2006.

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010.

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4555/2018.

Β.Δ. της 24.9/20.10.1958.

Ν. 2288/1954, Ν. 1065/1980, Ν. 1622/1986, Ν. 1850/1989, Ν. 2218/1994, Ν. 2240/1994, Ν. 2399/1996, Ν. 2503/1997, Ν. 2539/1997, Ν. 2690/1999, Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010, Ν. 4257/2014, Ν. 4325/2015, Ν. 4555/2018, Ν. 4599/2019, Ν. 4622/2019, Ν. 4635/2019, Ν. 4829/2021, Ν. 4954/2022.

Π.Δ 51/1987, Π.Δ. 410/1995.

Σύνταγμα της Ελλάδος όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 187/Α΄/28.11.2019.

### **Άλλες πηγές**

ΑΠ Τμ. Δ΄ Πολ. 1021/2015.

Απόφαση ΥΠΕΣ 43878/18 (ΦΕΚ 3655 Β/27-08-2018).

Αριθμ. πρωτ. 66016/19-11-2008 έγγραφο ΥΠΕΣ.

Αριθμ.πρωτ.14351/13-05-2013 έγγραφο ΥΠΕΣ.

Αριθμ. πρωτ. 7079/25-2-2015 έγγραφο ΥΠΕΣ.

Ελ.Συν. Τμ. VII 189/2009, 308/2010, 250/2007, 141/2011.

Ελ.Συν. Τμ. I 27/2016.

Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

ΝΣΚ 34/2008.

Πράξεις VI Τμ. Ελ. Συν. 224/2006.

Πράξεις VI Τμ. Ελ. Συν. 260/2007.

ΣτΠ, 2018.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση της 13ης Δεκεμβρίου 2007 — ενοποιημένη απόδοση (ΕΕ C 202 της 7.6.2016).