

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Του Δρος Πάνου Δ.ΚΟΥΡΝΟΥΤΟΥ

I. Εισαγωγή

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση¹ αποτελεί οργανική ανάγκη της κρατικής οργάνωσης στο κράτος δικαίου. Κάθε φορά που αναφερόμεθα στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνηθίζουμε να προβάλλουμε τα δημοκρατικά της σύμβολα, τα οποία τη διακοσμούν. Κανείς δεν αμφισβητεί, ότι είναι στοιχείο και βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ότι είναι το πολιτικό σχολείο των πολιτών, ότι είναι πηγή της πολιτικής ελευθερίας και μέσο πραγμάτωσης των δημοκρατικών ιδεωδών. Όλα αυτά εικονίζουν την εξωτερική πλευρά του θεσμού. Θα εξυπηρετούσαμε περισσότερο τον προσορισμό και τη μοίρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εάν αναφερόμαστε στην ουσία της, την οργανική της υπόσταση και τη δικαιολογία της. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν είναι ξηρός διοικητικός μηχανισμός, αλλά είναι προ πάντων οργανισμός, που διαπνέεται από μία ιδέα, την ιδέα αυτή την ενσαρκώνει η εκλογή και το πρόσωπο του αιρετού άρχοντος. Είναι πρωταρχικό κύτταρο της διοικητικής δράσης, η δε διοίκηση ως ενέργεια, που πραγματώνει τους σκοπούς του κράτους, προηγείται ιστορικά κάθε άλλης εκδήλωσης της πολιτειακής λειτουργίας. («Εν αρχή ην η διοικήσεις, είτα η νομοθεσία και η δικαστική λειτουργία»). Είναι δυνατόν να υπήρξε στα βάση της Ιστορίας πολιτεία χωρίς νόμους, χωρίς δικαστές, αλλά δεν είναι δυνατόν να υπήρξε πολιτεία χωρίς διοίκηση. Και τούτο διότι η διοίκηση αποτελεί τη ζωντανή δράση και ενέργεια, που συμπληρώνει τη ζωή της πολιτείας. Η διοίκηση, λοιπόν, αφ' ης λάβει μία στοιχειώδη οργάνωση και ανάπτυξη δημιουργεί αφ' εαυτής το φαινόμενο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Και τα δύο αυτά φαινόμενα δεν είναι εμή, καταμερισμός των έργων. Και ο καταμερισμός των έργων, είναι βασική οργανική ανάγκη, σε κάθε οργανισμό, είτε βιολογικό, είτε κοινωνικό.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι μία οργανική ανάγκη συμφυής με την διοίκηση. Είναι δέ οργανική ανάγκη, όχι μόνο γιατί πηγάζει από την ανάγκη του καταμερισμού των έργων, αλλά και γιατί σημαίνει μία εξ ενστίκτου επιστροφή στη πρωταρχική μορφή της κοινωνικής ένωσης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση προάγει τους δημοκρατικούς θεσμούς μίας χώρας. Καθιστά τον πολίτη υπευθυνότερο διαχειριστή των ιδικών του υποθέσεων. Μέσα στα πλαίσια, λοιπόν, του κράτους δικαίου διαδραματίζει σπουδαίο και υψηλό ρόλο, γιατί είναι σύστημα με δημοκρατική συγκρότηση και πνοή, η οποία έγκειται στο γεγονός, ότι επιτρέπει την διοίκηση μέρους των κρατικών υποθέσεων από τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Συνακόλουθα με αυτά η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί απλώς νομικό θεσμό, αλλά κοινωνική πραγματικότητα και οργανική ανάγκη εντός του κράτους δικαίου. Ο περιορι-

1. Η.Κυριακόπουλου: *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον*, Β., 1966, σελ. 86-92. Α.Ράϊκου: *Η Γενική θεωρία της Τ.Α.* ΕΔΔ, 1967, σελ. 115. Του Ίδιου: *Συναγματικό Δίκαιο*, τ. Α', 2002, σελ. 948. Α.Τάχου: *Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικουμένων οργανισμών Δημοσίου Δικαίου*, 1968, σελ. 13. Ε.Βενιζέλου: *Η Τ.Α. ως θεσμός πίεσης*, ΕΔΔ, 1992, σελ. 321. Θ.Τσάτσου: *Συναγματικό Δίκαιο τ. Β'*, 1992, σελ. 397.

σμός της Τ.Α. σημαίνει οργανική βλάβη αυτού του κράτους με επακόλουθο τον βαθμιαίο μαρασμό των λειτουργιών του.

II. Στοιχεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα στοιχεία που συνθέτουν το περιεχόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τα εξής:

A. Τα συστατικά στοιχεία

Τα συστατικά στοιχεία² είναι: α. Ο χώρος. β. Οι άνθρωποι που διαβιούν στον ορισμένο χώρο. γ. Οι τοπικές υποθέσεις, που συνιστούν το αντικείμενο της Τ.Α.. Η Τ.Α. έχει ως αντικείμενο τη διαχείριση μόνο των «τοπικών υποθέσεων», ενώ το κράτος έχει ως αποστολή τη θεραπεία του συνόλου των αναγκών ανά την επικράτεια. Έτσι οι αρμοδιότητές τους αντιδιαστέλλονται³.

B. Τα λειτουργικά στοιχεία

Τα λειτουργικά στοιχεία είναι: τα μέσα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων για τη διοίκηση τους. Αυτά μπορούν να διακριθούν: α. Σε όργανα - τα όργανα είναι άμεσα (αιρετά) και έμμεσα (υπάλληλοι των Ο.Τ.Α.). β. Σε έσοδα - περιουσία. Το στοιχείο αυτό δίνει τη δυνατότητα στην Τ.Α. να μεριμνήσει πραγματικά για τη θεραπεία των τοπικών υποθέσεων.

Σχέση κράτους και τοπικής εξουσίας

Χαρακτηριστικά στοιχεία της έννοιας της Τ.Α. είναι δύο: α. Η διοικητική αυτοτέλεια, διότι έτσι μόνο ενεργοποιείται η αυτοδιοίκηση. Διοικητική αυτοτέλεια σημαίνει, ότι τα διοικούντα όργανα είναι ξεχωριστά όργανα, δηλαδή αρχές εκλεγμένες με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η αυτοδιοίκηση, όμως, δεν σημαίνει, ότι οι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν και αυτονομίας, δηλαδή ότι ασκούν αυτοτελώς νομοθετική εξουσία, επειδή τα όργανά των εκλέγονται από το λαό (ΣτΕ 3441/1998). β. Η οικονομική αυτοτέλεια, διότι έτσι καθίσταται δυνατή η διοίκηση, δηλαδή η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων κατά το Σύνταγμα. Από την οικονομική αυτοτέλεια διαφέρει η δημοσιονομική αυτοτέλεια, διότι αυτή αναφέρεται στη νομική δυνατότητα να έχουν οι Ο.Τ.Α. δική τους διαχείριση.

III. Αποστολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τ.Α. έχει ως αντικείμενο την διαχείριση μόνο των «τοπικών υποθέσεων», δηλαδή την θεραπεία μόνο των τοπικών αναγκών, ενώ το κράτος έχει ως αποστολή την θεραπεία του συνόλου των αναγκών ανά την επικράτεια.

Το άρθρο 102 παρ.1 του Συντ/τος ορίζει, ότι στους Ο.Τ.Α. ανήκει «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων», ενώ στα άρθρα 16, 21, 22, 24, 79, 106 και 108 ορίζεται, ότι το κράτος μεριμνά για την ανάπτυξη επί περιφερειακής και εθνικής κλίμακας.

Στην Ελλάδα η Τ.Α. υιοθετήθηκε ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης της εξουσίας του ενιαίου κράτους. Η Τ.Α. αναγνωρίζεται κατά το Σύνταγμα, μόνο ως διοικητική αυτοδιοίκηση κατά χώρο και όχι ως πολιτική. Η Τ.Α. συνιστά μόνο διοικητικό σύστημα οργάνωσης. Ο ΔΚΚ ορίζει, ότι «κάθε έλληνας υπήκοος είναι δημότης ενός Δήμου ή μίας Κοινότητας»⁴. Έτσι το αιρετό των άμεσων οργάνων των Ο.Τ.Α. συνδέεται με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και με την άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων⁵.

2. Η.Τσενέ: *Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεωρία και πράξη*, 1986. Α.Τάχου: *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2003, σελ. 264.

3. ΣτΕ 2317/1999, 1306/2000.

4. Άρθρ. 17 ΔΚΚ (Π.Δ. 323/1989).

5. Άρθρ. 1 παρ. 2, 3, 4, παρ. 4 και 102 παρ. 2 του Συντάγματος.

Τα όργανα των Ο.Τ.Α. ασκούν μόνο διοικητικές αρμοδιότητες, παραμένουν διοικητικά όργανα, που ασκούν μόνο «διοικητική» αυτοδιοίκηση.

Στο Ελληνικό Κράτος η Τ.Α. αναγνωρίστηκε από τον νομοθέτη σε όση έκταση εκείνος ηθέλησε και έχει όσες αρμοδιότητες της παραχώρησε. Η συμβολή των Ο.Τ.Α. στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων⁶ είναι δυνατή μόνο στο ποσοστό, που επιτρέπει ο νομοθέτης. Οι Ο.Τ.Α. δεν είναι ΝΠΔΔ ισότιμα προς το κράτος. Η αποστολή της Τ.Α. αφορά αποκλειστικά και μόνο τις υποθέσεις ορισμένου χώρου και ορισμένου πληθυσμού.

IV. Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Κατά τον ΔΚΚ (Π.Δ. 323/1989) μπορεί να μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α. βάσει Π.Δ. κρατικές αρμοδιότητες «εφ' όσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα»⁷.

Η εξουσιοδοτική διάταξη του ΔΚΚ δεν συνάδει στο άρθρο 43 παρ.2 του Συντ/τος, δηλαδή δεν είναι πλήρως εξειδικευμένη. Τα ανωτέρω συμπορεύονται με τη νέα διάταξη του Συντάγματος, που επιτρέπει την ανάθεση στους Ο.Τ.Α. άσκησης «αρμοδιοτήτων που συριστούν αποστολή του κράτους» άρθρ. 102 παρ.1 του Συντ/τος.

Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο πάντα των τοπικών υποθέσεων εξειδικεύονται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος δικαιούται να προβαίνει σε κατανομή στους βαθμούς α' και β' (άρθρ. 102 παρ.2 του Συντ/τος). Έτσι, αρχικά ο ΔΚΚ/1989 καθόρισε δύο βασικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων: α. Τις γενικές (άρθρ. 23), που αφορούν τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων. β. Τις ειδικές, οι οποίες διακρίνονται σε: αποκλειστικές, δηλαδή απαριθμούνται ορισμένες αρμοδιότητες επί αντιστοιχών τοπικών υποθέσεων (άρθρ. 24) και σε συντρέχουσες, δηλαδή αυτές, που δεν περιλαμβάνονται στις αποκλειστικές (άρθρ. 25). Με Π.Δ. είναι δυνατόν συντρέχουσες αρμοδιότητες να μεταφέρονται στις αποκλειστικές. Το σύστημα αυτό της γενικής και ειδικής ρήτρας προστατεύει το θεσμό της Τ.Α. απέναντι σε διοικητική επέμβαση της Κεντρικής εξουσίας.

Με νεώτερη διάταξη⁸ έχει καταργηθεί η διάκριση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. σε αποκλειστικές και συντρέχουσες και γενικεύθηκε εννοιολογικά το περιεχόμενο του όρου «τοπικές υποθέσεις» διότι ορίστηκε, ότι «η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων, κύρια μέρημα των οποίων αποτελεί η πρόληψη των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους»⁹.

Επίσης, ορίστηκαν οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και απαριθμούνται κατά τρόπο ενδεικτικό ενώ καθιερώθηκε η δυνατότητα ανάθεσης άσκησης αρμοδιοτήτων των Δήμων, Κοινοτήτων, Συνδέσμων και ΝΠΔΔ της Τ.Α. του ενός φορέα στον άλλο.

6. Άρθρ. 102 παρ. 1 του Συντάγματος. Οι τοπικές υποθέσεις δεν μπορούν να προσδιορισθούν με ακρίβεια ούτε ποιοτικά, ούτε ποσοτικά. Ο κύκλος είναι ορισμένος εφ' όσον πρέπει να συνδέονται με τη θεραπεία των αναγκών του δεδομένου χώρου ΣτΕ 2707/1993, 2317/1999. Διότι τότε μόνο είναι τοπικές π.χ. η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσεως αποτελεί αμιγή τοπική υπόθεση, ΣτΕ 3770/89. Δεν είναι τοπική υπόθεση εκείνη που αφορά ανάγκη του συνόλου των κατοίκων του Κράτους και όχι αυτών που διαβιούν σε ορισμένη μονάδα Τ.Α., ΣτΕ 261/1993 εκτός αν η ανάγκη αφορά το σύνολο των μονάδων Τ.Α. Ο ποιοτικός και ποσοτικός προσδιορισμός των τοπικών υποθέσεων εξαρτάται και από την επέμβαση της κεντρικής εξουσίας, που ενδέχεται να αποσυνδέει νομοθετικά την υπόθεση και να την υπαγάγει στην γενική αποστολή του κράτους. Βλ. και Κ.ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τόμ. Β', Αθήναι, 2000.

7. Άρθρ. 32, ΣτΕ 2309/92.

8. Ν.2218/1994, άρθρ. 41, 43, 44, 46 και άρθρ. 23, 34, 36 ΔΚΚ.

9. Άρθρ. 24 παρ. 1.

Με νεώτερη διάταξη¹⁰ ορίσθηκε, ότι ο Δήμος μπορεί να συνάπτει με όμορους Δήμους και Κοινότητες συμβάσεις με τις οποίες αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους και την υποστήριξη της άσκησής της. Οι συμβάσεις αυτές καλούνται «συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας». Σ' αυτές μπορεί να συμμετάσχει και ΝΠΔΔ του αναλαμβάνοντος Δήμου.

Εν όψει των διατάξεων του άρθρου 101 παρ.3, 102 παρ.1 και 118 παρ.3 του Συντ/τος, και της νομοθεσίας για την Τ.Α. α' και β' βαθμού προκύπτει από την ταυτότητα του νομικού λόγου, ότι οι βασικοί κανόνες και οι βασικές αρχές της Νομαρχιακής αποκέντρωσης πρέπει να ισχύσουν και για τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού.

V. Εκτελεστότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α.

Η εκτελεστότητα των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων¹¹ εμφανίζεται ως εξής:

Οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφ' ότου εκδοθούν. Επομένως, δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο, δηλαδή είναι άμεσα εκτελεστές¹².

Οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων δημοσιεύονται σε περίληψη και η δημοσίευσή τους, είναι συστατικό στοιχείο της νόμιμης υπόστασής τους.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα¹³ οι Ο.Τ.Α. απολαύουν «διοικητικής αυτοτέλειας» και ασκείται επ' αυτών εποπτεία από το κράτος, που «να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους».

Το άρθρ. 102 παρ.4 του Συντ/τος ορίζει, ότι η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, που ασκείται όπως ο νόμος ορίζει. Σύμφωνα με τις διατάξεις, που ισχύουν, η άσκηση κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. α' βαθμού έχει ως εξής¹⁴: ισχύει η γενική ρήτρα, «ότι οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφ' ότου εκδοθούν».

Καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας, παραμένει όμως η κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας. Όλες οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων αποστέλλονται εντός 10 ημερών στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος, όσες κρίνει αιτιολογημένα, ότι δεν είναι νόμιμες τις παραπέμπει εντός 5 ημερών στην Επιτροπή Εποπτείας (Ν.2839/2000 άρθρο 7 παρ.1). Η Επιτροπή εντός 20 ημερών από τη λήψη τους, εάν διαπιστώσει παράβαση νόμου ακυρώνει την πράξη. Μετά την πάροδο των ανωτέρω προθεσμιών (5 και 20 ημερών) δεν είναι δυνατή η ακύρωση.

Παράλληλα, με την ως άνω αυτεπάγγελτη διαδικασία, όποιος δήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να ασκήσει ειδική προσφυγή απ' ευθείας στην Επιτροπή Εποπτείας για την ακύρωση πράξεως των Ο.Τ.Α. εντός ανατρεπτικής προθεσμίας 10 ημερών από την δημοσίευσή της.

10. Άρθρ. 23, Ν.2539/1997.

11. Ε.Σπηλιωτόπουλου: *Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου*. 2002, σελ. 331. Ε.Μπέσιλα - Βήκα: *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. 2001, σελ. 294.

12. ΔΚΚ άρθρ. 176, ΣτΕ 2130/84, 3753/90.

13. Άρθρ. 102 παρ.2 και 4 του Συντ/τος.

14. Άρθρ. 47 Ν.2218/1994, άρθρ. 4 παρ.6 Ν.2240/1994, άρθρ. 2 παρ. 4 Ν.2307/1995, άρθρ. 19 παρ.6 Ν.2344/1995, άρθρ. 7 Ν.2503/1997 και ΔΚΚ άρθρ. 177 παρ.2 και 3.