

# Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1975/86

Προβληματισμοί επ' ευκαιρία των αποφάσεων της Ολομελείας  
του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440-3444/1998

Της κ. Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ  
Καθηγήτριας Τμ. Δημ. Διοίκ. Παντείου Π.Κ.Π.Ε.

και

του κ. Μελετίου ΜΟΥΣΤΑΚΑ  
Δ.Ν., Δικηγόρου

## Εισαγωγή

Με μία σειρά νόμων των τελευταίων ετών (Ν. 2218/1994, Ν.2240/1994 κ.τ.λ.), οι οποίοι επραγμάτωσαν τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος του 1975/86), θεσμοθετήθηκαν και λειτούργησαν για πρώτη φορά στη χώρα μας, ύστερα από πάμπολλες αποτυχημένες απόπειρες<sup>1</sup>, Ο.Τ.Α. β' βαθμίδας, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Οι τελευταίες επροικίσθησαν με πολυάριθμες και σημαντικές αρμοδιότητες, οι οποίες, εν συνδυασμό με άλλες παραμέτρους (οικονομικοί πόροι, προσωπικό κ.τ.λ.), καθορίζουν τελικώς το ρόλο των νέων αυτών μορφωμάτων στο όλο διοικητικό σύστημα της πατρίδος μας.

Το ζήτημα το οποίο τίθεται και το οποίο εξετάζεται στα πλαίσια των προσφάτων αποφάσεων της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440, 3441, 3442, 3443 και 3444 του τρέχοντος έτους 1998 και αντικείμενο των σχολίων, τα οποία θα ακολουθήσουν, συνίσταται στο εάν οι εν λόγω αρμοδιότητες τελούν σε αρμονία με τον κατα-

---

1. Βλ., σχετικώς με την ιστορική αναδρομή του δεσμού των Ο.Τ.Α. β' βαθμίδας στη χώρα μας: Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ - Μελετίου ΜΟΥΣΤΑΚΑ: Προβλήματα συνταγματικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, με αφορμή τις αποφάσεις, 263, 376, 377 και 888/1997 του Σ.τ.Ε., στο: Επθ. Αποκ., Τοπικ., Αυτοδ., Περιφ. Ανάπτυξης (Επιστ. Υπευθ. Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ), Τεύχος Νο 8, Αθήναι, 1997, σελ. 17 επ..

στατικό χάρτη της χώρας μας<sup>2</sup>. Προηγουμένως όμως θα πρέπει να μελετηθεί, πάντοτε υπό το πρίσμα του εν ισχύει Συντάγματός μας του 1975/86, το γενικότερο θέμα της κατανομής των αρμοδιοτήτων, των δημοσίων υποθέσεων, μεταξύ κρατικής διοικήσεως και τοπικής αυτοδιοικήσεως.

### **I. Η κατανομή των δημοσίων υποθέσεων μεταξύ κρατικής διοικήσεως και τοπικής αυτοδιοικήσεως υπό το πρίσμα του Συνταγματικού Χάρτη της χώρας μας**

Όπως προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 101 του Σ. που αναφέρονται στην οργάνωση της Διοίκησης: «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 κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους· οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει». Ενώ, από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Σ. προκύπτουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: 1) Η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, 2) η εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως από το λαό, 3) η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, 4) η εποπτεία του Κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και 5) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Όπως προκύπτει από τις εν λόγω διατάξεις που αναφέρονται στην οργάνωση της Διοικήσεως, οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν, κατά κανόνα (εκτός από «ειδικές αρμοδιότητες») «την γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων», «όπως νόμος ορίζει» (παρ. 3 του άρθρου 101). Έχει δοθεί όμως από την παρ. 3 του άρθρου 118 του Σ. η δυνατότητα μεταβίβασης στα περιφερειακά όργανα αρμοδιοτήτων, που ασκούσαν οι κεντρικές υπηρεσίες και αφορούσαν υποθέσεις της περιφέρειας. Εξ άλλου, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει, κατά την παρ. 1 του άρθρου 102 του Σ. «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων».

Η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. στην απόφαση 3440/1998 νομολόγησε, ότι «στον νομοθέτη, κατ' αρχήν, απόκειται να καθορίσει, ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπερέρου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, είτε, τέλος, να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει, ότι οι μηχανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν α-

<sup>2</sup> Βλ. Α. ΡΑΪΚΟΥ: *Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοικήσεως των κοινοτήτων*. Του Ιδίου: *Η τοπική αυτοδιοίκησης εν ταις Ηνωμέναις Πολιτείαις της Αμερικής, 1968-69*. Του Ιδίου: *Η συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα Κράτη 1969*. Ακόμη βλ. και Κων. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμ. Β' εκδ. Δ', 1998*.

**Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος**

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ. Παντείου  
Πανεπιστ. Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Τόμος Α΄

Περίοδος 1952-1990

Γ΄ έκδοση

Αθήναι, 1996

**Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος**

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ. Παντείου  
Πανεπιστ. Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Τόμος Β΄

Περίοδος 1990-1995

Γ΄ έκδοση

Συνταγματικές ρυθμίσεις Νομοθετήματα εκδοθέντα κατά την περίοδο 1990-1995 για θέματα ανάπτυξης. Ν. 1892/1990. Υπουργικές Αποφάσεις. Πράξεις Διοικητού Τραπέζης της Ελλάδος. Προεδρικά Διατάγματα. Ν. 1972/1991. Ν. 2008/1992. Ν. 2234/1994. «Προκαταρκτικά» Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992. Βιβλιογραφία.

Αθήναι, 1996

νάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να ορίσει, ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας. Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κριτήριο είναι προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων, αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων, πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στο νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνελώς και πολιτική, και υποθέσεις, που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε, ότι έπρεπε να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει, ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται, ότι ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, εν όψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής

της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες». Δεν θα επεκταθούμε ιδιαίτερα στο θέμα των τοπικών υποθέσεων το οποίο εκτεταμένα εξετάσαμε κατά το σχολιασμό των αποφάσεων 263, 376, 377/1997 του Σ.τ.Ε.<sup>3</sup>. Επιγραμματικά μόνο αναφέρουμε, ότι μία από τις μεγάλες συμβολές των αποφάσεων αυτών, ήταν ότι ο διοικητικός δικαστής επιχείρησε με επιτυχία να προσδιορίσει αντικειμενικά κριτήρια, ώστε να διευκολύνει τον νομοθέτη στην κατανομή των υποθέσεων που υπάγονται στους Ο.Τ.Α. β' βαθμού, ώστε αυτός «χρησιμοποιών ωρισμένα αντικειμενικά κριτήρια, δυνάμενα να εξαχθούν εκ των οικείων διατάξεων του Συντάγματος (ιδία του άρθρου 102), να καταρτίσει κατάλογον των υποθέσεων εκείνων, οι οποίες είχαν μεν ανατεθεί εις την νομαρχίαν αλλά δεν ήσαν γνησίως κρατικά, ούσαι πράγματι κοιναί τοπικά υποθέσεις πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων, και αυτάς μόνον να υπαγάγει εις τους ΟΤΑ β' βαθμίδος». Πάντως, ο νομοθέτης δεν έχει δυνατότητα «εν ουδεμία περιπτώσει να μεταβαπτίση απλώς τας μέχρι τούδε ανήκουσας εις την αποκεντρωμένην κρατικήν διοίκησιν (υπηρεσίας της νομαρχίας εις νομάρχην) υποθέσεις, εις υποθέσεις των νεοσυνιστωμένων δευτεροβαθμίων ΟΤΑ». Εξ άλλου, το δικαστήριο στην απόφαση 3440/1998 της Ολομέλειας κατέληξε, ότι «το κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας), της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί. Συστοίχως και υποθέσεις, που ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση, μπορεί ο νομοθέτης να αναγάγει ήδη σε υποθέσεις κρατικού ενδιαφέροντος και να μεταβιβάσει σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) τις σχετικές αρμοδιότητες, υπό τον όρο της τηρήσεως των μνημονευομένων συνταγματικών διατάξεων. Οι σχετικές δε ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου, που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός».

Θεωρούμε, ότι οι ρυθμίσεις του Ν. 2218/1994 «Προσαρμογή νομοθεσίας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» και οι τροποποιητικοί αυτού Ν. 2240/1994, 2307/1995 και 2399/1996 αντιβαίνουν τις συνταγματικές ρυθμίσεις των άρθρων 101 και 102 του Σ. και θίγουν την βάση του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού της διοικητικής αποκεντρώσεως. Ειδικότερα, με την πρόβλεψη της συνολικής μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη και της Νομαρχίας στους νεοσυσταθέντες οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως β' βαθμίδας (τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις) ο νομοθέτης αναίρεσε την συνταγματικά θεμελιωμένη διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές - κρατικές και σε τοπικές (άρθρο 101 παρ. 3 Σ.) θεωρώντας όλες τις δημόσιες υποθέσεις ως τοπικές. Έτσι, με την κατάργηση των Νομαρχών, που ήταν το ανώτατο όργανο της κρατικής διοικήσεως στο νομό και άμεσος εκπρόσωπος της Κυβερνήσεως, όχι μόνο η άσκηση των διοικητικών λειτουργιών του

3. Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 1.

Κωνσταντίνος ΓΕ.  
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ  
Καθηγητής Τμ. Οικ. και  
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

**ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ  
ΚΙΝΗΤΡΑ  
ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ  
ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Αθήναι, 1993

Παναγιώτης Ν. ΚΡΗΤΙΚΟΣ  
*Αντιπρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων*

**Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ  
ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ**

*Ερμηνεία, Σχόλια, Ανάλυση*

Αθήνα

Κράτους στο νομό περιήλθε στους ΟΤΑ, αλλά και αποφασιστικές αρμοδιότητές τους ανατέθηκαν σε όργανο της τοπικής αυτοδιοικήσεως· ενώ με την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών (άρθρο 14 παρ. 1 του Ν.2399/1996 καταργήθηκε η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στην περιφέρεια και απέμειναν σ' αυτήν μόνο «σκιώδεις αρμοδιότητες».

Πρέπει να τονισθεί, ότι η μεταβίβαση των τοπικών υποθέσεων από το Κράτος στους τοπικούς οργανισμούς έχει την έννοια της μεταβιβάσεως ενός δικαιώματος για την αυτοτελή διαχείριση των υποθέσεων αυτών, που αποτελούν ίδιες υποθέσεις, κατ' αντίθεση με τις δοτές στις οποίες οι τοπικοί οργανισμοί ενεργούν όπως οι διοικητικές αρχές του Κράτους, και έτσι δεν μπορούν να έχουν ένα δικαίωμα, αλλά όπως όλα τα κρατικά όργανα, μία αρμοδιότητα. Η μεταβίβαση του δικαιώματος αυτού συνιστά εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Ίδιες υποθέσεις είναι, επομένως, το σύνολο των υποθέσεων, που ανήκουν στους τοπικούς οργανισμούς σύμφωνα με τον προορισμό τους και διεκπεραιώνονται απ' αυτούς αυτοτελώς, ενώ δοτές είναι οι γενικές εκείνες υποθέσεις για την διεκπεραίωση των οποίων το Κράτος χρησιμοποιεί τους τοπικούς οργανισμούς ως όργανά του. Η ανωτέρω διάκριση εκφράζει δύο διαφορετικούς τύπους διοικητικής οργανώσεως. Όταν οι τοπικοί οργανισμοί ενεργούν μέσα στον κύκλο των ιδίων υποθέσεων πρόκειται για έμμεση κρατική διοίκηση, ενώ όταν δρουν μέσα στο δοτό πρόκειται για άμεση και ειδικότερα αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Κατά συνέπεια, ίδια υπόθεση είναι εκείνη που μεταβιβάζεται στους τοπικούς οργανισμούς σαν ίδιο δικαίωμα, το οποίο τους ανήκει αποκλειστικά, και δοτή η υπό-

θεση, που παραμένει αποκλειστικά στο Κράτος και μεταβιβάζεται στους τοπικούς οργανισμούς για διεκπεραίωση κατ' εντολή εκείνου. Είναι πολύ αμφίβολο το ζήτημα αν το Σύνταγμα επιτρέπει με νόμο την μεταβίβαση στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοικήσεως κρατικών υποθέσεων ως δοτών. Μία τέτοια μεταβίβαση αποτελεί σοβαρό περιορισμό της τοπικής αυτοδιοικήσεως εν όψει της πλήρους καταργήσεως της αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών και της θέσεως των οργάνων αυτών υπό τον ιεραρχικό έλεγχο των διοικητικών αρχών του Κράτους κατά την διεκπεραίωση των δοτών υποθέσεων.

Για τον λόγο αυτό, είναι επιτρεπτή και καλύπτεται από την επιφύλαξη του νόμου της συνταγματικής διάταξης για την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 101 παρ. 3), μόνο στις ακόλουθες τρεις περιπτώσεις: 1. Η έκταση του δοτού κύκλου ενέργειας πρέπει να είναι ιδιαίτερα περιορισμένη και να μη καθιστά τον ίδιο κύκλο ενέργειας των τοπικών οργανισμών δευτερεύοντα σκοπό τους. 2. Το Κράτος οφείλει να θέτει συγχρόνως στη διάθεση των τοπικών οργανισμών τις αναγκαίες δαπάνες για την διεκπεραίωση των δοτών υποθέσεων. Και 3. Η διεκπεραίωση των δοτών υποθέσεων πρέπει να ανατίθεται στους διορισμένους υπαλλήλους και όχι στις αιρετές αρχές των τοπικών οργανισμών, οι οποίες σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να τεθούν υπό την ιεραρχική εξουσία των διοικητικών κρατικών οργάνων. Με τις προϋποθέσεις αυτές θεωρούμε, ότι δεν απαγορεύεται η διά νόμου μεταβολή ακόμη και τοπικών υποθέσεων σε δοτές, πάντοτε μέσα στο συνταγματικό όριο, ώστε να μην προσβληθεί ο πυρήνας της τοπικής αυτοδιοικήσεως, αφού οι υποθέσεις που μεταβάλλονται έτσι, θεωρούνται, ότι αφαιρούνται από τον συνταγματικό κύκλο ενέργειας των τοπικών οργανισμών. Δεν θεωρούμε ανεπίτρεπτη και την μεταβολή μίας κρατικής (δοτής) υποθέσεως σε ίδια υπόθεση των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως· μία τέτοια διεύρυνση του ίδιου κύκλου ενέργειας των τοπικών οργανισμών ανταποκρίνεται στο πνεύμα της διατάξεως του Συντάγματος για την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν μπορεί όμως να συνεπάγεται μία σοβαρή οικονομική και διοικητική επιβάρυνση των τοπικών οργανισμών και να θίγει την βάση του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού της διοικητικής αποκέντρώσεως.

Ο καθορισμός της απρόσβλητης ουσίας της τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως και κάθε άλλου συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού ή ατομικού δικαιώματος είναι ένα από τα δυσκολότερα ζητήματα, η λύση του οποίου καταλείπεται από το Σύνταγμα στην επιστήμη και την νομολογία. Το ζήτημα αυτό δεν επιδέχεται γενική και ενιαία λύση σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά μπορεί να λύνεται κάθε φορά μόνο εν όψει μίας συγκεκριμένης περιπτώσεως. Η λύση του είναι ευκολότερη προκειμένου για το οργανωτικό μέρος της τοπικής αυτοδιοικήσεως ή προκειμένου για το περιεχόμενό της, αφού το πρώτο είναι περισσότερο καθορισμένο και επιδεκτικό συνταγματικής κατοχυρώσεως από ό,τι το δεύτερο. Σε ορισμένες περιπτώσεις αναμφίβολα γίνεται δεκτό, ότι ο νόμος προσβάλλει την ουσία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως είναι π.χ. πρόδηλα αντισυνταγματικός νόμος, ο οποίος καταργεί πλήρως την τοπική αυτοδιοίκηση ή τον θεσμό των κοινοτήτων ή επεκτείνει την διοικητική εποπτεία κατ' αρχήν και στον έλεγχο σκοπιμότητας, ή μεταβιβάζει τις περισσότερες τοπικές υποθέσεις στις κρατικές αρχές. Έτσι, το ζήτημα περιορίζεται μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες ο νο-



μοθετικός περιορισμός βρίσκεται στο συνταγματικό όριο. Η διαπίστωση του ορίου αυτού εν αμφιβολία, είναι έργο των δικαστηρίων. Για την λύση του ζητήματος πρέπει να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση τι απομένει από το σχετικό εννοιολογικό στοιχείο μετά τον νομοθετικό περιορισμό. Το κριτήριο αυτό χρησιμοποιείται ευρύτατα από την γερμανική νομολογία και θεωρία. Πάντως, ο κρινόμενος νομοθετικός περιορισμός δεν πρέπει να εξετάζεται μεμονωμένα, αλλά να συνεκτιμάται και με τυχόν άλλους νομοθετικούς περιορισμούς του σχετικού εννοιολογικού στοιχείου. Διότι ενδεχόμενα ένας περιορισμός να μη θίγει την ουσία ενός στοιχείου, σε συνδυασμό, όμως και με άλλους περιορισμούς του ίδιου στοιχείου, ενδέχεται να υπερβαίνει το συνταγματικό όριο.

## II. Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η ισχύουσα συνταγματική μας τάξη

Το Σύνταγμα του 1975/86 δεν προσδιορίζει ειδικώς τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως<sup>4</sup>, δεδομένου, ότι στη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1 ορίζεται, ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης επωμίζεται με το έργο του επακριβούς καθορισμού των υποθέσεων, οι οποίες εντάσσονται στον κύκλο αρμοδιοτήτων των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ της χώρας μας.

Όπως ορθώς επισημαίνεται στις αποφάσεις 263/1997 και 376-377/1997 του Σ.τ.Ε., επ' ευκαιρία των οποίων εξεδόθησαν οι σχολιαζόμενες αποφάσεις της Ολομελείας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου 3441-343/1998, το εν λόγω έργο του νομοθέτη είναι αρκετά λεπτό, αφού ο τελευταίος θα πρέπει να αποφύγει τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, εφευρίσκων υποθέσεις, που ούτε στην κρατική διοίκηση (κεντρική ή αποκεντρωμένη) ανήκουν, αλλά ούτε και στους πρωτοβαθμίους Ο.Τ.Α., στους Δήμους και στις Κοινότητες. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να υπάρχει μία ειδοποιός διαφορά, η οποία να διακρίνει τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως από τις αρμοδιότητες της κρατικής διοικήσεως αφ' ενός και τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφ' ετέρου.

Το ζήτημα το οποίο γεννάται, επομένως, συνίσταται στο πότε υφίσταται η ειδοποιός αυτή διαφορά ή, με άλλη διατύπωση, ποιες υποθέσεις μπορούν να υπαχθούν στην σφαίρα δράσεως της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως διακρινόμενες σαφώς των κρατικών υποθέσεων και των υποθέσεων με τις οποίες είναι επιφορτισμένοι οι Ο.Τ.Α. α' βαθμού. Εν προκειμένω, στα πλαίσια της νομολογίας, την οποία έχει απα-

4. Και σε άλλες χώρες, η συνταγματική τάξη των οποίων είναι συγγενής προς την δική μας συνταγματική τάξη οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. β' βαθμίδος δεν προσδιορίζονται ειδικώς στους Καταστατικούς Χάρτες των χωρών αυτών. Παράδειγμα η Γαλλία (άρθρο 72 του Γαλλικού Συντάγματος του 1958· για μία ανάλυση του άρθρου αυτού, βλ. François LUCHAIRE - Gérard CONAC, (sous le direction de), *La constitution de la république française*, Ed. Economica, 2e édition, Paris, 1987, σελ. 1211 επ.), ή η Ιταλία (άρθρο 128 του Ιταλικού Συντάγματος του 1948· για την ανάλυση του άρθρου αυτού, βλ. Vezio CRISAFULLI - Livio PALADIN: "Commentario breve alla costituzione. Padova, 1990, p. 163. Ακόμη βλ. και Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμ. Α', Γ' έκδ.* 1996, σ. 19 (Γαλλία), σ. 31 (Ιταλία).

Ευγενία Γ. Αθανασοπούλου  
(1916-1992 μ.Χ.)

Γεώργιος Κ. Αθανασόπουλος  
(1916-1983 μ.Χ.)

## ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΤΡΑΓΟΥΔΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΣΟΦΑΔΩΝ

Αθήναι, Ιούνιος 1997

σχολήσει το εν λόγω θέμα επ' ευκαιρία συγκεκριμένων διαφορών, δεν μπορεί να διαπιστώσει κανείς διαστάσεις θέσεων. Παρά τις διαφορετικές διατυπώσεις, οι οποίες χρησιμοποιούνται από τον Διοικητικό Δικαστή στις ανωτέρω μνημονευθείσες παραπεμπτικές αποφάσεις του Σ.τ.Ε. αφ' ενός και στις υπό σχολιασμό αποφάσεις της Ολομελείας του τελευταίου αφ' ετέρου, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι υπάρχει κατά βάση σύμπτωση θέσεων.

Όσον αφορά, κατ' αρχάς, στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως έναντι των αρμοδιοτήτων της κρατικής διοικήσεως, κατά τις αποφάσεις 263/1977 και 376-377/1997 του Σ.τ.Ε. (με τις οποίες συμφωνεί κατ' ουσίαν η Σ.τ.Ε. 888/1997, επίσης παραπεμπτική στην Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου και επί της οποίας εξεδόθη η Σ.τ.Ε. 3444/1998), «Αποκλείεται... να περιληφθούν... εις τους συνιστωμένους ΟΤΑ β' βαθμίδος αρμοδιότητες ανατιθέμενοι ευθέως εις το κράτος από ειδικάς διατάξεις του Συντάγματος».

Κατ' ανάλογο τρόπο, οι υπό σχολιασμό αποφάσεις 3440-3444 της Ολομελείας του Σ.τ.Ε., λαμβάνοντας υπ' όψει το Σύνταγμα, αποφαινόμενες, ότι «ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεως δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας...», πράγμα το οποίο σημαίνει, ότι οι εν λόγω κατηγορίες υποθέσεων δεν μπορούν να υπαχθούν στον κύκλο αρμοδιοτήτων των δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α..

Εξ άλλου, σύμφωνα με τις παραπεμπτικές αποφάσεις του Σ.τ.Ε. 263/1997 και 376-377/1997, «Αποκλείεται... να καταστούν τοπικά (εμείς συμπληρώνουμε: και άρα αρμοδιότητα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων), υποθέσεις εκ της φύσεως και υφής των κρατικών».

Αντιστοίχως, στις αποφάσεις 3440-3444 του Σ.τ.Ε. διατυπώνεται η θέση, ότι «ορισμένες... κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας (εμείς συμπληρώνουμε: και επομένως να ανήκουν στις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων), εν' όψει... και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαιρέτου και ενιαίου...».

Παρά την απόσταση, η οποία φαινομενικά χωρίζει τις δύο παρατιθέμενες κατηγορίες αποφάσεων στο τελευταίο σημείο εξ αιτίας των διαφορετικών διατυπώσεων που χρησιμοποιούνται σ' αυτές, εν τούτοις φρονούμε, ότι υφίσταται εν προκειμένω σύ-



μπτωση, δεδομένου, ότι «υποθέσεις εκ της φύσεως και υφής των κρατικάι» είναι προεχόντως εκείνες οι οποίες τελούν σε άμεση συνάρτηση με το ιδιαίτερο και το ενιαίο του κράτους, όπως π.χ. οι υποθέσεις οι αφορώσες στην εξωτερική πολιτική και στην διπλωματία της χώρας, στην εθνική της άμυνα, στην δημοσιονομική της πολιτική.

Η ανωτέρω παρατηρηθείσα ομοιότης θέσεων στους κόλπους της νομολογίας υπάρχει και αναφορικώς με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, εν σχέσει με τις αρμοδιότητες των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., των Δήμων και Κοινοτήτων.

Πράγματι, εάν αποβλέψει κανείς, κατά πρώτον, σε αυτά τα οποία διαλαμβάνονται στις αποφάσεις 263/1997 και 376-377/1996 του Σ.τ.Ε. (με τις οποίες συμφωνεί η Σ.τ.Ε. 888/1997), μία δημόσια υπόθεση, για να υπαχθεί στον κύκλο αρμοδιοτήτων των δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α., πρέπει να είναι διατοπική, να αφορά δηλαδή «πλείονας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως α' βαθμίδος εντός του αυτού διοικητικού διαμερίσματος (νομού)». τούτο δε συμβαίνει όταν η εν λόγω υπόθεση υπερβαίνει «τα εδαφικά όρια των Δήμων και των Κοινοτήτων».

Η προϋπόθεση ή, καλύτερα, το κριτήριο αυτό γίνεται αποδεκτό από τις σχολιαζόμενες αποφάσεις της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. 3440-3444/1998, καθόσον στις τελευταίες το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας, επιλαμβανόμενο του ζητήματος της κατανομής των τοπικών<sup>5</sup> υποθέσεων μεταξύ των Ο.Τ.Α. διαφόρων βαθμίδων, αποφαινεται, ότι «κατά την κατανομή αυτή... κριτήριο είναι προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων αν δηλαδή από την ίδια την φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει ν' ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση αφορούν υποθέσεις, που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια».

Είναι προφανές, με βάση την μόλις παρατεθείσα σκέψη, ότι, προκειμένου ορισμένες υποθέσεις να ενταχθούν στο όλο πλέγμα των αρμοδιοτήτων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως με ευρύτερη εδαφική εμβέλεια εκείνης των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., όπως είναι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις πρέπει οι εν λόγω υποθέσεις να διακρίνονται από μία ορισμένη, για να χρησιμοποιήσουμε την ορολογία των παρατεμπτικών αποφάσεων του Σ.τ.Ε., διατοπικότητα: η τελευταία απορρέει, σύμφωνα πάντα με τις αποφάσεις της Ολομελείας, από το γεγονός, ότι οι υποθέσεις αυτές συναρτώνται με ζητήματα, ο χειρισμός των οποίων έχει επίδραση σε ευρύτερα εδαφικά πλαίσια από αυτά των Δήμων και των Κοινοτήτων.

Συνεπώς, και στο σημείο αυτό, όπως και στα λοιπά ανωτέρω εκτεθέντα ζητήματα αφορώντα στην εξεύρεση των χαρακτηριστικών εκείνων, τα οποία μας οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι είμεθα ενώπιον μίας τοπικής υποθέσεως νομαρχιακού επιπέδου, υφίσταται σύμπνοια στα πλαίσια της νομολογίας.

5. *Περί της εννοίας της τοπικής υπόθεσης βλ. και: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Η αναπτυξιακή οργάνωση στον χώρο. Επιστ. Επετηρίς Ι.Π.Α. Αθήναι, 1992, σ. 166 επ.*

Η σύμπνοια όμως αυτή, υπό την έννοια της μη διαστάσεως θέσεων μεταξύ των υπό σχολιασμό αποφάσεων της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. και των παραπεμπτικών αποφάσεων του τελευταίου, δεν παρατηρείται επ' ευκαιρία άλλων ζητημάτων: επ' ευκαιρία των τελευταίων, μπορεί να επισημάνει κανείς κεφαλαιώδους σημασίας διαφοροποιήσεις των αποφάσεων της Ολομελείας εν σχέσει με ορισμένες κυρίως παραπεμπτικές αποφάσεις.

Οι διαφοροποιήσεις αυτές εντοπίζονται κατά πρώτον στο ακόλουθο ζήτημα: σύμφωνα με τις αποφάσεις 263/1997 και 376-377/1997 του Σ.τ.Ε., ο κοινός νομοθέτης όφειλε, στον θεσμικό για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ν. 2218/1994 και τον τροποποιητικό αυτού Ν. 2240/1994, να αναζητήσει και καταγράψει, βάσει των ανωτέρω αναφερθέντων κριτηρίων, τις αρμοδιότητες (προερχόμενες από τον κύκλο υποθέσεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοικήσεως), οι οποίες περιήρχοντο στους δευτεροβαθμίους Ο.Τ.Α. Επειδή όμως ο κοινός νομοθέτης δεν προέβη στην εν λόγω αναζήτηση και καταγραφή<sup>6</sup>, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας έκρινε στις μόλις παρατεθείσες αποφάσεις του, ότι οι νόμοι 2218/1994 και 2240/1994 έπασχαν από «θεμελιώδη αντισυνταγματικότητα» ή, κατ' άλλη διατύπωσή του, καθιέρωναν «συνταγματικώς αποκρουστέον σύστημα». Η υιοθέτηση της θέσεως αυτής είχε ως συνέπεια να θεωρείται ipso facto ως αντισυνταγματική, και επομένως ανίσχυρη, κάθε διάταξη προσδίδουσα αρμοδιότητα στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις επί μίας κατηγορίας δημοσίων υποθέσεων. Με άλλα λόγια ο Δικαστής, σύμφωνα με την εν λόγω θέση, δεν θα πρέπει να εξετάζει, εάν, επ' αφορμή μίας συγκεκριμένης υπόθεσης η οποία άγεται ενώπιόν του, μία συγκεκριμένη αρμοδιότητα η οποία περιήλθε στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ικανοποιεί τα υπ' αυτού εξαχθέντα κριτήρια υπαγωγής της στον κύκλο αρμοδιοτήτων των δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α. Θα πρέπει να περιορίζεται στο γεγονός, ότι, στους θεσμικούς νόμους 2218/1994 και 2240/1994, ο κοινός νομοθέτης δεν φρόντισε να προβεί, δυνάμει των εν λόγω κριτηρίων, στην εξεύρεση και στην καταγραφή των υποθέσεων αρμοδιότητος των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, προκειμένου να κηρύσσει αντισυνταγματική, και άρα ανεφάρμοστη, κάθε διάταξη προσδίδουσα συγκεκριμένη αρμοδιότητα ή συγκεκριμένη κατηγορία αρμοδιοτήτων στους δευτεροβαθμίους Ο.Τ.Α..

Αντιθέτως με την ανωτέρω εκτεθείσα θέση, στις αποφάσεις της Ολομελείας, το Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη, κατά πλειοψηφία, ότι «αν συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί κατά παράβαση του Συντάγματος, στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ενώ έπρεπε να παρακρατηθεί υπέρ της Κεντρικής Διοίκησης», θα κρίνεται σε «κάθε συγκεκριμένη περίπτωση».

Σημειωτέον, ότι η θέση αυτή ήταν και η θέση, η οποία συνήχετο από την παραπεμπτική 888/1997 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

6. Σε άλλες έννομες τάξεις, ο κοινός νομοθέτης δεν προβαίνει σε καταγραφή των αρμοδιοτήτων των δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α. επί τη βάσει γενικών κριτηρίων, αλλά προτιμά να συνιάσσει συγκεκριμένο θεματικό κατάλογο των αρμοδιοτήτων, οι οποίες περιέρχονται στους εν λόγω Ο.Τ.Α. Παράδειγμα η Γαλλία (βλ. σχεπικώς, André de LAUBADÉRE - Jean - Claude VENEZIA - Yves GAUDEMET: *Traité de droit administratif*, Éd. L.G.D.J., 14e édition, Tome 1, Paris, 1996, σελ. 173), ή Ιταλία (βλ. σχεπικώς, Salvatore CORRADO: *Ordinamento delle autonomie locali*, Milano, 1993, σελ. 31 επ.).

Από τις δύο προεκτεθείσες θέσεις, η δεύτερη παρουσιάζει το πλεονέκτημα να είναι περισσότερο πραγματιστική, ενώ η πρώτη εμφανίζεται αδιαμφισβητήτως ως πιο εκλυστική από θεωρητική-επιστημονική άποψη. Μπορεί όμως να της καταλογισθεί ως μειονέκτημα το γεγονός, ότι ακόμη και ο πιο λεπτολόγος και ευσυνείδητος κοινός νομοθέτης θα μπορούσε με μεγάλη δυσκολία να ανταπεξέλθει με επιτυχία σε ένα τόσο δυσχερές έργο, όπως αυτό της εξευρέσεως, βάσει των προαναφερθέντων κριτηρίων, και καταγραφής σε ένα νομοθέτημα των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως. Το εν λόγω μειονέκτημα επιτείνεται, εάν λάβει κανείς υπ' όψει του την ελληνική πραγματικότητα. Αξίζει εν προκειμένω να επισημανθεί χαρακτηριστικώς, ότι ο αρχικός, ο θεσμικός νόμος για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ο Ν. 2218/1994, ετροποποιήθη, εντός ολίγων μηνών από τη θέση του σε ισχύ, με το μεταγενέστερο<sup>7</sup>.

Βεβαίως, μπορεί κανείς να διερωτηθεί γιατί ο έλληνας κοινός νομοθέτης δεν είναι περισσότερο επιμελής και γιατί δεν επιδιώκει καλύτερη αξιοποίηση του υπάρχοντος επιστημονικού προσωπικού, που υπηρετεί στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, καθώς και την πρόσληψη και αξιοποίηση συμπληρωματικού αριθμού ικανών επιστημόνων από τα διάφορα Υπουργεία. Τα ερωτήματα όμως αυτά υπερβαίνουν τα στενά όρια του παρόντος σχολιασμού δικαστικών αποφάσεων. Από την άλλη πάλι πλευρά, η πρόκριση άνευ ετέρου της πραγματιστικής θέσεως σημαίνει παραίτηση από μία ποιότητα και μία επιστημονική θεμελίωση, πλεονεκτήματα από τα οποία θα έπρεπε να διακρίνεται το νομοθετικό έργο.

Η διαφοροποίηση όμως των υπό σχολιασμό αποφάσεων της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. εν σχέσει πάλι με τις αποφάσεις 263/1997 και 376-377/1997 του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας εκδηλώνεται και ως προς ένα δεύτερο σημείο.

Για πληρέστερη κατανόηση της διαφοροποιήσεως αυτής, επιβάλλεται, κατά την γνώμη μας, προηγουμένως να γίνει μνεία ορισμένων βασικών διατάξεων.

Κατ' αρχάς, πρέπει να σημειωθεί, ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/1994, στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις περιήλθαν όλες οι αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- β. Την εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- δ. Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας.

Εξ άλλου, πρέπει να υπομνησθεί, ότι με την διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 118 του Σ. του 1975/86 εδόθη η δυνατότητα μεταβιβάσεως διά νόμου στα περιφερειακά κρατι-

<sup>7</sup> Μεταξύ των τροποποιήσεων αυτών, αξίζει να μνημονευθούν αυτές οι οποίες επήλθαν με τον Ν. 2307/1995 (με τον οποίο καθορίσθησαν θέματα υπηρεσιακής καιαστάσεως των Περιφερειακών Διευθυντών) και με τον Ν. 2399/1996 (με τον οποίο καταργήθηκαν οι Περιφερειακοί Διευθυντές, οι αρμοδιότητες των οποίων περιήλθαν στους Γενικούς Γραμματείς της Περιφέρειας).

Const. GE. ATHANASSOPOULOS  
Professor in the Department of Urb. and Region.  
Devel., Panteion Univers., Athens

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK  
OF REGIONAL DEVELOPMENT

Volume I  
3rd edition  
Athens, 1996

Volume II  
3rd edition  
Athens, 1995

κά όργανα αρμοδιοτήτων, τις οποίες ασκούσαν οι κεντρικές κρατικές υπηρεσίες και αφορούσαν σε υποθέσεις της περιφέρειας.

Η διάσταση τώρα των αποφάσεων της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. και των ανωτέρω αναφερθεισών παραπεμπτικών αποφάσεων του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας εγεννήθη εκ του ότι, κατά τη θέση των τελευταίων αυτών αποφάσεων, «με την πρόβλεψιν της συνολικής μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του νομάρχου και της νομαρχίας εις τους συνιστωμένους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως β' βαθμίδος (τας νομαρχιακάς αυτοδιοικήσεως) ο νομοθέτης ανήρθεσεν την συνταγματικώς θεμελιωμένην διάκρισιν των δημοσίων υποθέσεων εις γενικάς - κρατικάς και εις τοπικάς, αναγαγών απάσας τας δημοσίας υποθέσεις εις τοπικάς. Συνεπεία δε τούτου, κατέλυσεν εις την περιφέρειαν την κρατικήν αποκεντρωμένην διοίκησιν, καταλιπών εις αυτήν μόνον σκιώδεις αρμοδιότητες, τινές των οποίων μάλιστα αναφέρονται εις Υπουργεία, ως λ.χ. το Υπουργείον Δικαιοσύνης, και τα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Αμύνης, τα οποία βάσει του Ν. 3200/1955 ουδέποτε είχαν αποκεντρωθή. Ενώ, κατά τα ήδη εκτεθέντα, έδει να αποχωρήσιν ωρισμένας αρμοδιότητες της κρατικής διοικήσεως (νομάρχου-νομαρχίας) βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων και να τας αποδώσιν εις τους συνιστωμένους δευτεροβαθμίους ΟΤΑ. Κατ' αποτέλεσμα, η άσκησις των διοικητικών λειτουργιών του Κράτους εις τον νομόν περιήλθε εις τους ΟΤΑ, και η ηγεσία του βασικού αυτού διοικητικού διαμερίσματος αφηρέθη από τον εκπρόσωπον του Κράτους και εγγυητήν της νομιμότητος Νομάρχην, του οποίου η θέση κατ' ουσίαν εδόθη εις όργανον της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η κατάλυσις δε της κρατικής παρουσίας εις τον νομόν ολοκληρώθη με την κατάργησιν των περιφερειακών διευθυντών, οι οποίοι, άλλως τε, και δι' όσον χρόνον ελειτούργησαν με ήσσαν ρόλον έναντι των αιρετών νομαρχών, διηύθυνον ελαχίστας απομεινάσας νομαρχιακάς υπηρεσίας».

Παρενθετικώς, πρέπει να επισημανθεί, ότι οι μόλις μνημονευθέντες περιφερειακοί διευθυντές, κρατικά αποκεντρωμένα όργανα σε επίπεδο νομού, προεβλέφθησαν από το Ν. 2240/1994 στην θέση των καταργηθέντων από τον Ν. 2218/1994 κρατικών νομαρχών, έπαυσαν δε να υφίστανται από την θέση σε ισχύ του Ν. 2399/1996.

Εξ άλλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας στις 263/1997 και 376-377/1997 αποφάσεις του εθεώρησε, σε συνέχεια των ανωτέρω παρατεθεισών σκέψεών του, ότι το θεσμικό πλαίσιο για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ευρίσκειται σε ευθεία αντίθεση με τις συνταγματικές ρυθμίσεις των άρθρων 101 και 102 Σ., αφού προηγηθείσα ανάλυσις



των τελευταίων στις εν λόγω αποφάσεις οδήγησε τον Διοικητικό Δικαστή στο συμπέρασμα, ότι, στο πλαίσιο του νομού, πρέπει να υπάρχει συνύπαρξη της κρατικής διοικήσεως (εκπροσωπούμενης από τα αποκεντρωμένα όργανά της) και τοπικής αυτοδιοικήσεως (με την παρουσία της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως) με προβάδισμα εν τούτοις της πρώτης επί της δεύτερης.

Η Ολομέλεια όμως του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας δεν υιοθέτησε στις υπό σχολιασμό αποφάσεις της τις θέσεις αυτές, ούτε τις σκέψεις επί των οποίων οι τελευταίες εθεμελιώθησαν. Αναφερόμενη ειδικότερα στη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2218/1994 και την μεταφορά, μέσω της διατάξεως αυτής αρμοδιοτήτων από τις κρατικές νομαρχίες στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, έκρινε, ότι «δεν προκύπτει, κατ' αρχήν, ότι όλες οι σημαντικές αρμοδιότητες αφαιρέθηκαν από τα περιφερειακά όργανα του κράτους, γιατί και οι μη μεταφερόμενες στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες, ορισμένες από τις οποίες περιγράφονται κατά γενικές κατηγορίες στην ίδια διάταξη είναι σημαντικές όπως δε ήδη αναφέρθηκε το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 118 παρ. 3) προβλέπει, ότι ο νόμος προκειμένου για υποθέσεις της περιφέρειας, μεταφέρει αποφασιστικές αρμοδιότητες από τις κεντρικές σε περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες· εν όψει δε αυτής της συνολικής θεώρησης πρέπει να κριθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικής διοίκησης στην περιφέρεια και αυτοδιοίκησης (ειδικότερα στην κρινόμενη υπόθεση, δεύτερης βαθμίδας). Με βάση τα ανωτέρω καθώς και το γεγονός, ότι με την υφιστάμενη κατά την θέσπιση του Ν. 2218/1994 νομοθεσία για την αποκέντρωση (όπως ο Ν. 3200/1955) σημαντικές αρμοδιότητες είχαν παραμείνει σε περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους ή και στις κεντρικές υπηρεσίες, και κατά το Σύνταγμα εν όσω δεν έχει μεταβληθεί η φύση τους (άρθρα 101 παρ. 3 και 118 παρ. 3) προβλέπεται να μεταφερθούν στα περιφερειακά κρατικά όργανα και δεν είχαν μεταβιβασθεί στους νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες η διάταξη αυτή (άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/1994) και συνολικά ο Ν. 2218/1994 δεν αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις που έχουν παρατεθεί και μάλιστα στην παρ. 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος, ήτοι δεν πάσχουν το ελάττωμα, ότι δεν διαφυλάχθηκαν επαρκείς και σημαντικές αρμοδιότητες υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων και εν γένει του Κράτους ως Κεντρικής Διοίκησης».

Πρέπει να επισημανθεί, ότι η θέση αυτή, όπως και οι σκέψεις επί των οποίων ερείδεται, δεν έγιναν αποδεκτές από το σύνολο των Δικαστών, οι οποίοι συμμετείχαν στη σύνθεση της Ολομελείας. Πράγματι, υπήρξε μειοψηφία επτά (7) Συμβούλων της Επικρατείας, η οποία υιοθέτησε κατά βάση την ανωτέρω παρατεθείσες θέση και τις σκέψεις των παραπεμπτικών αποφάσεων.

Κατά την γνώμη μας, φαίνονται πιο ορθά όσα πρεσβεύουν η μειοψηφία και οι παραπεμπτικές αποφάσεις.

Κατά πρώτον, εν αντιθέσει με τους ισχυρισμούς της πλειοψηφίας της Ολομελείας, πιο σωστή μπορεί να θεωρηθεί η άποψη, ότι, λόγω της συνολικής μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις κρατικές νομαρχίες στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, η παρουσία αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών σε επίπεδο νομού είναι αρκετά ισχνή. Τούτο αποδεικνύεται, εξ άλλου, και από την εμπειρική παρατήρηση της πραγματικότητας, ήταν δε η αιτία της καταργήσεως του κρατικού νομάρχη και του περιφερειακού διευ-

θυντή αργότερα, προφανώς επειδή δεν εκρίθη αναγκαίο, και ορθώς, να διατηρηθεί ένα κρατικό συντονιστικό όργανο σε επίπεδο νομού, από την στιγμή κατά την οποία στον τελευταίο οι εναπομείνουσες κρατικές υπηρεσίες ήσαν ελάχιστες.

Εξ άλλου, όπως ορθώς παρατηρείται στις παραπεμπτικές αποφάσεις, οι εξαιρέσεις από την συνολική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κρατικές νομαρχίες στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αφορούσαν, κατά βάση, Υπουργεία, τα οποία ουδέποτε είχαν αποκεντρωθεί, όπως, λ.χ. τα Υπουργεία Εξωτερικών, Δικαιοσύνης κ.τ.λ..

Το ότι οι απόψεις των παραπεμπτικών αποφάσεων και της μειοψηφίας της Ολομελείας είναι πιο ορθές αποδεικνύεται και από το γεγονός, ότι η πλειοψηφία της Ολομελείας, προκειμένου να τεκμηριώσει καλύτερα την θέση της περί μη αντισυνταγματικότητας της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2218/1994, η οποία προέβλεψε την συνολική μεταφορά των αρμοδιοτήτων, περί της οποίας γίνεται εδώ λόγος, εχρησιμοποίησε ένα συμπληρωματικό επιχείρημα: κατά την πλειοψηφία της Ολομελείας, για να κριθεί εν προκειμένω εάν η κρατική διοίκηση έχει ισχυρά παρουσία ως προς το αποκεντρωμένο, σκέλος της, εν σχέσει προς την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν πρέπει να ληφθεί υπ' όψει μόνο η ύπαρξη κρατικών υπηρεσιών σε επίπεδο νομού (από το σημείο αυτό μπορεί κανείς εμμέσως να συναγάγει, ότι η πλειοψηφία δεν φαίνεται να θεωρεί ως αρκετά ισχυρό το επιχείρημά της περί σημαντικών εναπομεινουσών κρατικών αρμοδιοτήτων σε νομαρχιακό επίπεδο), αλλά θα πρέπει να συνυπολογισθεί το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών, οι οποίες υφίστανται εκτός του κέντρου, θα πρέπει δηλαδή στις κρατικές υπηρεσίες νομαρχιακού επιπέδου να προστεθούν οι κρατικές υπηρεσίες περιφερειακού επιπέδου (υφιστάμενες ή εν δυνάμει, σύμφωνα με την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 118 παρ. 3. του Συντάγματος του 1975/86).

Κατά την γνώμη μας, το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί, δεδομένου, ότι το Κράτος πρέπει να έχει σημαντική παρουσία στα πλαίσια κάθε διοικητικής διαιρέσεως της χώρας, και επομένως στα πλαίσια του νομού, η δε παρουσία αυτή εκτιμάται αυτοτελώς και όχι εν συνδυασμό με την ύπαρξη του κράτους σε άλλες διοικητικές διαιρέσεις της χώρας, εν προκειμένω στην περιφέρεια.

Η άποψή μας αυτή θεμελιώνεται επί των παραπεμπτικών αποφάσεων, αλλά και επί της μειοψηφίας της Ολομελείας, δοθέντος, όπως λ.χ. χαρακτηριστικώς αναφέρεται στα όσα υποστηρίζονται από την μειοψηφία, κρατικές υποθέσεις και, συνεπώς κρατική παρουσία, πρέπει να υφίστανται «σε κάθε διοικητικό διαμέρισμα», και άρα στον νομό, οι υποθέσεις δε αυτές «συνιστούν τον κανόνα».

Επίσης, ένα συμπληρωματικό επιχείρημα υπέρ της απόψεώς μας μπορεί να αντληθεί από την Σ.τ.Ε. 5211/1995. Στην απόφαση αυτή τονίζεται, ότι «από την αδιάσπικτη διατύπωση της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 101 του Συντάγματος, συνάγεται, ότι τα τασσόμενα με αυτήν κριτήρια διαμορφώσεως της διοικητικής διαιρέσεως της χώρας τίθενται, από τον συνταγματικό νομοθέτη, μόνο για την διοικητική διαίρεση της χώρας κατά το αποκεντρωτικό σύστημα και δεν δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη για την κατ' άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος ίδρυση των λοιπών (πλην των δήμων και κοινοτήτων) βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοικήσεως».



Παρενθετικώς, πρέπει να επισημανθεί, ότι στην μνημονευομένη διάταξη του άρθρου 101 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζεται, ότι «Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες» και ότι η μόλις παρατεθείσα θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας διευκλύνθηκε επ' ευκαιρία θέματος μη σχετιζομένου με το διαπραγματευόμενο εδώ ζήτημα.

Παρ' όλα ταύτα, από την εν λόγω θέση προκύπτει, ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο θεωρεί, ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας σε διαμερίσματα, όσον αφορά τουλάχιστον στην παρουσία του Κράτους σ' αυτά, πρέπει να είναι ενιαία: εκ τούτου συνάγεται, κατά την γνώμη μας, ότι, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας, η υφισταμένη σε νομούς ομοιόμορφη διοικητική διαίρεση της χώρας και η σ' αυτούς παρουσία του Κράτους είναι στοιχεία τα οποία ερείδονται και επί του Θεμελιώδους Νόμου της χώρας, του Συντάγματος του 1975/86, ειδικότερα δε επί της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 101 του τελευταίου.

Συνεπώς, από τις παραπεμπτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας την μειοψηφία της Ολομελείας, αλλά και από στοιχεία, τα οποία αντλούνται από την νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας, συνάγεται η θέση, ότι η συνολική μεταφορά αρμοδιοτήτων, πλην ελαχίστων και μη πραγματικών, όπως κατεδείχθη ανωτέρω, εξαιρέσεων, από τις κρατικές νομαρχίες στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις πλήττει κατά τρόπο καίριο τον συνταγματικώς κατοχυρωμένο (άρθρο 101 παρ. 3) θεσμό της διοικητικής αποκεντρώσεως, δεδομένου, ότι συντελεί στη σημαντική αποδυνάμωση του Κράτους στα πλαίσια της διοικητικής διαιρέσεως του τελευταίου που είναι οι νομοί<sup>8</sup>.

### Συμπεράσματα

Το Σ. του 1975/86 καθιερώνει σαφώς την διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε κρατικές και τοπικές.

Οι πρώτες, η εμβέλεια των οποίων εκτείνεται επί του συνόλου της επικρατείας, ασκούνται όπως προκύπτει από την ονομασία τους, από το Κράτος, κεντρικό ή αποκεντρωμένο. Η σημασία της αποκεντρωμένης κρατικής διοικήσεως είναι τεράστια, αφού ο Συνταγματικός Χάρτης της χώρας μας επιβάλλει με τις διατάξεις του άρθρου του 101 την παρουσία του κράτους, και μάλιστα την σημαντική παρουσία του, σε όλα τα επίπεδα της διοικητικής διαιρέσεως της πατρίδος μας, και άρα στον νομό.

Από την άλλη πλευρά, οι τοπικές υποθέσεις αφορούν στην εξυπηρέτηση συμφερόντων κοινών στους κατοίκους ενός τμήματος της επικρατείας. Το μέγεθος του εύρους του τμήματος αυτού καθορίζει, εν πολλοίς, την φύση των τοπικών υποθέσεων ως υποθέσεων υπαγομένων στους πρωτοβαθμίους Ο.Τ.Α. ήτοι τους Δήμους και τις Κοινότητες, ή υποθέσεων εντεταγμένων στα πλαίσια των δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α. της πατρίδας μας, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

8. Αξίζει να σημειωθεί, ότι στην Γαλλία στα πλαίσια του νομού (*Département*) συνυπάρχουν η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση (επικεφαλής της οποίας είναι ο κρατικός νομάρχης, ο *préfet*) και η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (της οποίας προΐσται ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου, ο *président du conseil général*). Βλ., σχετικώς, αντί άλλων *Georges VEDEL - Pierre DELVOLVÉ: Droit administratif. Éd. P.U.F., 11e édition, Paris, 1990, σελ. 456 επ. και 502 επ.*

Εάν όμως ως προς την διατύπωση κριτηρίων με βάση τα οποία ορισμένες υποθέσεις μπορούν να χαρακτηρισθούν ως τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, δεν υπήρξε ούτε υφίσταται διάσταση θέσεων στα πλαίσια της νομολογίας, δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο για ειδικότερα ζητήματα σχετικά με τις τοπικές αυτές υποθέσεις.

Πράγματι, δεν διευπλώθηκαν οι ίδιες θέσεις επί του θέματος του κατά πως θα κρίνεται εάν μία συγκεκριμένη υπόθεση συνιστά τοπική υπόθεση νομαρχιακού επιπέδου. Στο σημείο αυτό, η τελικώς επικρατήσασα πραγματιστική θέση θέλει η εν λόγω κρίση να γίνεται κάθε φορά επ' ευκαιρία της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, επί της οποίας εστιάζεται η επίδικη διαφορά.

Η μεγάλη όμως διάσταση εξεδηλώθη επ' ευκαιρία της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2218/1994 και της προβλεπομένης από την διάταξη αυτή συνολικής μεταφοράς των αρμοδιοτήτων των κρατικών νομαρχιών στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Κατά την μη επικρατήσασα στη νομολογία θέση, αλλά και την πιο ορθή, κατά την γνώμη μας, η σημαντική αποδυνάμωση, της κρατικής παρουσίας στον νομό, την οποία επέφερε η εν λόγω μεταφορά, ευρίσκεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του Συντάγματος (άρθρο 101), οι οποίες, κατά την πιο ορθή, κατά την γνώμη μας πάντοτε, ερμηνεία τους επιβάλλουν την ύπαρξη σημαντικών κρατικών αρμοδιοτήτων και, συνεπώς, υπηρεσιών σε νομαρχιακό επίπεδο.

Αντιθέτως, η πλειοψηφήσασα θέση δέχεται, ότι εν προκειμένω δεν υφίσταται καμία παραβίαση του Συνταγματικού Χάρτη της χώρας μας, δεδομένου, ότι η εκτός κέντρου κρατική παρουσία πρέπει να αποτιμάται, να θεωρείται συνολικώς· τούτο σημαίνει, κατά την πλειοψηφήσασα πάντοτε θέση, ότι, προκειμένου περί της εν λόγω κρατικής παρουσίας, πρέπει να υπολογίζονται οι κρατικές αρμοδιότητες και υπηρεσίες νομαρχιακού επιπέδου ομού μετά των κρατικών αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών περιφερειακού επιπέδου.

Με το αμφιβόλου ορθότητας, κατά την γνώμη μας, αυτό επιχείρημα, το Συμβούλιο της Επικρατείας διεφύλαξε ένα θεσμό, ο οποίος λειτουργεί από το έτος 1994 και εντεύθεν και ο οποίος, παρά τις φυσικές αρχικές ατέλειές του, έχει γίνει αναπόσπαστο μέρος του διοικητικού τοπίου της χώρας μας. Δεν είναι εν τούτοις σίγουρο, ότι υιοθετώντας την θέση της συνταγματικότητας της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2218/1994, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ερμήνευσε ορθώς το Σύνταγμα της χώρας μας.

Βεβαίως, τίθεται το ζήτημα του λόγου υπάρξεως Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων χωρίς τις πολλαπλές αρμοδιότητες, με τις οποίες προικίσθηκαν δυνάμει της μόλις αναφερθείσης διατάξεως, αλλά και των άλλων περισσότερο συγκεκριμένων ρυθμίσεων.

Μία λύση θα ήταν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, πλην των πραγματικώς ιδίων υποθέσεων, ήτοι των αληθινών τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, να επιφορτίζοντο με τη διεκπεραίωση δοτών κρατικών υποθέσεων, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα. Κατ' αυτόν τον τρόπον και τον λόγο υπάρξεώς τους θα διατηρούσαν, αλλά και η ερμηνεία του Καταστατικού Χάρτη της χώρας μας θα εξήρχετο αλώβητος από την θεσμοθέτηση των απαραίτητων δευτεροβαθμίων Ο.Τ.Α. στην πατρίδα μας.