

# Η ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975

Της κ. **ΕΥΡΙΔΙΚΗΣ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ**<sup>(1)</sup>

## **I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις**

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974, η θέση του νέου Συντάγματος του 1975 προσέφερε ένα πρόσφορο, σε γενικές γραμμές, πλαίσιο για τον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία από τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου τελούσε περισσότερο ή λιγότερο κάτω από το σφικτό κλοιό της κεντρικής εξουσίας. Οι βασικές επιλογές του συντακτικού νομοθέτη, που συνθέτουν το καθεστώς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, επιτρέπουν στον κοινό νομοθέτη (νομοθετική εξουσία) να προβεί σε μια ευρεία ανασυγκρότηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτός ωστόσο επιμένει σε δειλά και άκρως συντηρητικά βήματα που υποβαθμίζουν στην πράξη το θεσμό και αναπαράγουν τη θεσμική καθήλωσή του.

Θα εξετάσουμε σύντομα τις πέντε συνιστώσες που κατοχυρώνει το Σύνταγμά μας και οι οποίες αποτελούν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης που κατοχυρώνονται απ' αυτό απόλυτα. Η απόλυτη κατοχύρωση εκδηλώνεται στην πράξη ως δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να καθορίζει μοναδικά τις ανώτερες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, να ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την άσκηση της κρατικής εποπτείας σ' αυτούς και να θεσπίζει τους περιορισμούς που προβλέπονται από τις διατάξεις των παρ. 3-4 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Αυτός δεν μπορεί να περιορίζει την τοπική αυτοδιοίκηση με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, εφόσον αυτή κατοχυρώνεται σε όλη την έκτασή της.

## **II. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης**

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, οι διατάξεις της παρ.1 του άρθρου αυτού ορίζουν πως «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο». Οι διατάξεις αυτές κατοχυρώνουν τους δήμους και τις κοινότητες ως την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και εξουσιοδοτούν τον κοινό νομοθέτη να ορίζει τις υπόλοιπες βαθμίδες αυτών.

Από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων απορ-

ρέει αναμφίβολα ένα δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και κατάργηση των εν λόγω τοπικών οργανισμών, δηλ. ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης αυτών<sup>(2)</sup>. Η Διοίκηση οφείλει να εγκρίνει την αναγνώριση ή προσάρτηση που ζητούν οι πολίτες - κάτοικοι κάθε αυτοτελούς συννοικισμού, όταν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις<sup>(3)</sup>.

Το Σύνταγμά μας επιτρέπει (δεν επιβάλλει) να προβλεφθεί με νόμο η σύσταση αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που να διοικούνται από συμβούλιο αιρετών αντιπροσώπων κάθε δήμου ή κοινότητας, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους (άρθρο 102 παρ.3). Η διάταξη αυτή αφορά προφανώς τους συνδέσμους πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (άρθρα 190-197 π.δ. 323/89) προβλέπει τη σύσταση τέτοιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (συνδέσμων δήμων, ή κοινοτήτων, ή δήμων και κοινοτήτων). Έτσι, σύμφωνα μ' αυτόν δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν να συστήσουν σύνδεσμο με σκοπό την από κοινού εκτέλεση και συντήρηση έργων και την παροχή υπηρεσιών που υπάγονται στην αρμοδιότητα τους. Η απόφαση για μια τέτοια σύσταση λαμβάνεται από τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια και υποβάλλονταν παλαιότερα στο νομάρχη (όργανο τότε της περιφερειακής κρατικής διοίκησης), ο οποίος εξέδιδε τη σχετική πράξη μετά από έλεγχο νομιμότητας. Όμως, μετά την ισχύ του ν.2218/94<sup>(4)</sup> ο νομάρχης αποτελεί πλέον όργανο αιρετό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και ο έλεγχος νομιμότητας που ασκούσε μέχρι σήμερα στις πράξεις των πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών ασκείται πλέον από την επιτροπή του άρθρου 47 παρ.4 του προαναφερόμενου νόμου<sup>(5)</sup>.

Η διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 εδ.β του Συντάγματος προβλέπει τη νομοθετική καθιέρωση και άλλων ανώτερων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο κοινός νομοθέτης έχει μεγάλη διακριτική ευχέρεια κατά τη ρύθμιση του θέματος αυτού, όμως αυτός οφείλει να καθιερώσει τουλάχιστον και το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ρυθμίζει σήμερα ο πρόσφατα ψηφισμένος νόμος 2218/1994. Τη βάση της αυτοδιοίκησης αυτής αποτελούν κατ' αρχήν οι νομοί, όπως και στο ν.1622/1986<sup>(6)</sup> Η περιφέρεια και η ονομασία κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμπίπτει με αυτή του νομού και η έδρα αυτής είναι πρωτεύουσα του νομού. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες και δε θίγουν τις αρμοδιότητές τους ούτε υπάρχει μεταξύ τους κάποια ιεραρχική σχέση. Σκοπός κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Τέτοιο χαρακτήρα έχουν πολλές αρμοδιότητες νομαρχών και νομαρχιακών υπηρεσιών που περιέρχονται όλες στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (άρθρο 3 παρ.1)<sup>(7)</sup>. Υπάρχει δυνατότητα από το νόμο ανάθεσης αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στους πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς ή σε συμβούλιο της περιοχής μετά από αίτησή τους (άρθρο 3 παρ.4).

Όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι το νομαρχιακό συμβούλιο και ο νομάρχης, που εκλέγονται με άμεση καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια, ταυτόχρονα με τα όργανα των πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, καθώς και οι νομαρχιακές επιτροπές, που εκλέγονται από τον πρόεδρό τους που ορίζεται από το νομάρχη.

Για όλες τις βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης ισχύει η ίδια συνταγματική κατοχύρωση ως προς τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους και την έκταση της κρατικής εποπτείας. Από την διατύπωση του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος, προκύπτει ότι στους δευτεροβάθμιους τοπικούς οργανισμούς, αφ' ότου συσταθούν, ανήκει αποκλειστικά η διοίκηση υποθέσεων του επιπέδου τους.

### III. Η εκλογή των οργάνων των τοπικών οργανισμών

Ο τύπος της έμμεσης τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αυτός που ισχύει στα σύγχρονα Κράτη και μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα. Η νομοθετική εξουσία δεν μπορεί ν' αντικαταστήσει το καθιερούμενο από το Σύνταγμα αντιπροσωπευτικό σύστημα με το σύστημα της άμεσης δημοκρατίας. Αμφίβολο είναι μόνο το ζήτημα αν ο νόμος μπορεί να καθιερώσει ορισμένους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας και, ιδιαίτερα, το δημοψήφισμα για ορισμένες σοβαρές υποθέσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>(8)</sup>. Το ζήτημα πρέπει μάλλον να κριθεί θετικά δεδομένου ότι τα Συντάγματα που προβλέπουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν φαίνονται ν' αποκλείουν απόλυτα την άμεση σύμπραξη του λαού κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων<sup>(9)</sup>.

Το ισχύον Σύνταγμά μας δεν προβλέπει σχετική δυνατότητα και το ενδεχόμενο αυτό δεν απασχόλησε καθόλου την Αναθεωρητική Βουλή του 1975<sup>(10)</sup>. Η προώθηση θεσμών άμεσης δημοκρατίας αποτελεί ένα ασφαλές αντίβαρο στην καταχρηστική άσκηση της κρατικής εξουσίας από συγκεντρωτικά πολιτικά κόμματα, τα οποία, όπως τα δικά μας, διακρίνονται από έλλειψη εσωκομματικής δημοκρατίας.

Στην ισχύουσα νομοθεσία κατοχυρώνονται ατελώς διάφορες μορφές άμεσης δημοκρατίας, ιδιαίτερα, με την πρόβλεψη της «λαϊκής συμμετοχής» σε συνελεύσεις των κατοίκων. Αυτό συμβαίνει κυρίως στους μικρούς τοπικούς οργανισμούς (άρθρο 108 Δ.Κ.Κ.) ή στο επίπεδο των δημοτικών διαμερισμάτων (άρθρο 122 επ. Δ.Κ.Κ.) των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρο 144 επ. Δ.Κ.Κ.) καθώς και των τοπικών συμβουλίων που λειτουργούν μετά τη συνένωση περισσοτέρων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 120 Δ.Κ.Κ.)<sup>(11)</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.2 εδ. β του Συντάγματος οι αρχές των τοπικών οργανισμών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Με την επιλογή του αυτή ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να υπογραμμίσει τη δημοκρατική συγκρότησή τους, δηλαδή τη λειτουργία ενός δημοκρατικού θεσμού, ικανού να συμβάλλει στη δημιουργία πόλων λαϊκής κυριαρχίας για τη διαχείριση των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας. Η θέση αυτή ισχύει ασφαλώς για τους πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς, εφόσον το άρθρο 102 παρ.4 του Συντάγματος προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής στη διοίκηση των δευτεροβάθμιων τοπικών οργανισμών και αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και των εκπροσώπων της κρατικής διοίκησης μέχρι πάντως του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών τους.

Το Σύνταγμα βέβαια παρέχει στον κοινό νομοθέτη σχετική ευχέρεια χωρίς να του επιβάλλει συναφή υποχρέωση. Έτσι, ο νομοθέτης του ν.1622/86 έκανε χρήση της σχετικής συνταγματικής ευχέρειας ενώ ο ν.2218/94 την κατήργησε.

### IV. Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών

Ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλειά τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια έχει τη σημασία της «υπό ιδίαν ευθύνην» άσκησης δημόσιας διοίκησης, δηλ. τα όργανα του τοπικού οργανισμού ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του Κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ο τοπικός οργανισμός αποφασίζει αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, την οποία εκτελεί με δικά του όργανα.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι μια σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών. Αυτή διακρίνεται στην οργανική αυτοτέλεια, την προσωπική αυτοτέλεια και τη δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η οργανική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι το δικαίωμά τους να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Αυτά διακρίνονται σε διοικούντα όργανα αφενός και σε απλά

ή κυρίως υπαλλήλους αφετέρου<sup>(12)</sup>.

Η προσωπική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών, περιλαμβάνει, με την ευρύτερη έννοια, το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και το δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων καθώς και το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών<sup>(13)</sup>.

Δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού, με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του έσοδα, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, να επιβάλλει δημόσια βάρη για την κάλυψη των εξόδων του και να ασκεί δικό του δημοσιονομικό αυτοτέλεγχο<sup>(14)</sup>. Ο κρατικός δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι ασυμβίβαστος με την τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον δεν της περιορίζει υπερβολικά το πεδίο κινήσεως<sup>(15)</sup>.

Την αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνει η διάταξη του άρθρου 102 παρ.2 εδ.α του Συντάγματος. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή ορίζει ότι «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια». Από τη διατύπωση αυτή και, συγκεκριμένα, από τη μη αναγραφή της επιφύλαξης του νόμου σ' αυτή πρέπει να συναχθεί πως η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών κατοχυρώνεται απεριορίστα απέναντι στη νομοθετική εξουσία. Ενόψει της ανεπιφύλακτης κατοχύρωσης της αυτοτέλειας ή, το ίδιο πράγμα, της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να θεωρηθεί συνταγματικά ανεπίτρεπτη η νομοθετική καθιέρωση οποιουδήποτε ελέγχου σκοπιμότητας σχετικά με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων<sup>(16)</sup>. Γιατί ο έλεγχος αυτός εμποδίζει προφανώς την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.

Παρά την πανηγυρική όμως διακήρυξη του Συντάγματος της διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών, αυτοί υπόκεινται σε ρητούς και εμφανείς περιορισμούς. Τέτοιοι είναι οι περιορισμοί ως προς την κατάσταση των υπαλλήλων τους, που καθορίζεται νομικά από την Πολιτεία (άρθρο 103 παρ.6 Συντ.), ως προς την υπόσταση και τη συγκρότησή τους, οι οποίες σχετικά με τους τοπικούς οργανισμούς πρώτης βαθμίδας περιορίζονται από τη δυνατότητα σύστασης αναγκαστικών συνδέσμων (άρθρο 102 παρ.3 Συντ.) και ως προς την παρέκκλιση, από την αρχή του αιρετού των οργάνων τους, σχετικά με τους δευτεροβάθμιους οργανισμούς (άρθρο 102 παρ.4 Συντ.). Περιορισμοί που θα μπορούσαν να εκλείψουν ή να περιοριστούν μόνο με μια σχετική συνταγματική αναθεώρηση.

Το Σύνταγμά μας προβλέπει στο άρθρο 102 παρ.6 πως «το Κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή μεταξύ των οργανισμών αυτών, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος». Όπως προκύπτει και από τη διατύπωση του άρθρου, ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 επιτάσσει την κρατική μέριμνα για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων που είναι απαραίτητοι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Το έργο αυτό απαιτεί αφενός την οικονομική ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων και αφετέρου τη μεγέθυνση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να είναι πράγματι βιώσιμοι<sup>(17)</sup>.

Το Κράτος οφείλει να παρέχει στους τοπικούς οργανισμούς επαρκή οικονομικά μέσα για την εκπλήρωση των σκοπών τους. Τα μέσα αυτά πρέπει να προέρχονται κυρίως από ίδια έσοδα των τοπικών οργανισμών και, ιδιαίτερα, από τους φόρους που επιβάλλουν αυτοί και από άλλα δημόσια βάρη, και όχι από κρατικές επιχορηγήσεις. Από το Σύνταγμα συνάγεται αναμφίβολα μια ίδια φορολογική εξουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η άσκηση όμως αυτής είναι ανεπίτρεπτη χωρίς την προηγούμενη έκδοση σχε-

τικού νόμου<sup>(18)</sup>. Το Σύνταγμα δεν αναγνώρισε στους τοπικούς οργανισμούς μια απεριόριστη φορολογική εξουσία, διότι αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια υπερβολική επιβάρυνση του εθνικού εισοδήματος, που είναι κοινή πηγή των εσόδων όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας, και έτσι να δυσκολέψει ή και ν' αποκλείσει τη φορολογική εξουσία του Κράτους και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Το πρόβλημα όμως είναι, τα οικονομικά μέσα που θα παραχωρηθούν στους τοπικούς οργανισμούς να μη περιστέλλουν την υπάρχουσα μορφή ανεξαρτησίας αυτών. Επομένως, δε βοηθούν οι κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες ασκούνται σαν μέτρο γενικής οικονομικής στήριξης των τοπικών οργανισμών<sup>(19)</sup>. Η λύση του προβλήματος βρίσκεται στην παραχώρηση πηγών εσόδων, διότι με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται στις τοπικές διοικήσεις μια ευρύτερη μέριμνα, η οποία συνιστά ανεξάρτητη δημοσιονομική πολιτική.

Σε ότι αφορά όμως τις κρατικές επιχορηγήσεις πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογίας μεταξύ των αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών και του κόστους της άσκησης αυτής (άρθρο 9 παρ.4 Ευρ. Χάρτη Τοπ. Αυτον.). Επίσης, πρέπει να προστατεύονται οι οικονομικά ασθενέστεροι τοπικοί οργανισμοί με την ίση οικονομική κατανομή πόρων από μέρους του Κράτους, ώστε να επέρχεται διόρθωση των συνεπειών της άνιση κατανομής των δυνητικών πόρων των τοπικών οργανισμών χωρίς ταυτόχρονα να περιορίζεται η ελευθερία επιλογής τους στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας (άρθρο 9 παρ.5 Ευρ. Χάρτη Τοπ. Αυτον.). Πρέπει επίσης να γνωμοδοτούν οι τοπικοί οργανισμοί έγκαιρα, μετά από πλήρη ενημέρωσή τους, για ότι αφορά τους τρόπους παροχής σ' αυτούς των πόρων που ανακατανέμονται, δηλ. των κρατικών επιχορηγήσεων, ενώ η παροχή αυτή δεν πρέπει να θίγει την ελευθερία της πολιτικής τους στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας (άρθρο 9 παρ.6, 7 Ευρ. Χάρτη Τοπ. Αυτον.). Τέλος, οι τοπικοί οργανισμοί πρέπει να έχουν πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων (άρθρο 9 παρ.8 Ευρ. Χάρτη Τοπ. Αυτον.).

### **V. Η κρατική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η εποπτεία του Κράτους με την ευρεία έννοιά της περιλαμβάνει το δικαίωμά του να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νομοθετική εποπτεία) και το δικαίωμά του να ελέγχει με διοικητικά (διοικητική εποπτεία) ή δικαστικά (δικαστική εποπτεία) όργανά του την τήρηση των νόμων απ' αυτά. Η νομοθετική και δικαστική εποπτεία είναι αυτονόητες ενόψει του γεγονότος ότι η άσκηση των αντίστοιχων εξουσιών ανήκουν στο μονοπώλιο του Κράτους και δεν αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα της έμμεσης κρατικής διοίκησης. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της τελευταίας είναι η διοικητική εποπτεία. Αυτή συνίσταται σ' ένα διαρκή έλεγχο των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στις πράξεις αυτών, τον οποίο ο νόμος αναθέτει σε όργανα της Κρατικής διοίκησης ή άλλου αυτοδιοικούμενου οργανισμού.

Η κρατική εποπτεία στους τοπικούς οργανισμούς είναι απόρροια της θεώρησης του Κράτους ως κύριου και αποκλειστικού φορέα της εξουσίας, που επιβάλλει το σεβασμό της νομιμότητας που τη διέπει, όταν αυτή ασκείται από άλλα νομικά πρόσωπα πλην του Κράτους. Εξάλλου, η κρατική εποπτεία είναι συνακόλουθη και της διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών, που καθιερώνεται από το Σύνταγμα του 1975, και όχι της αυτονομίας<sup>(20)</sup>.

### **VI. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους τοπικούς οργανισμούς**

Η διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος ορίζει πως «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Όπως προκύπτει από τη σαφή διατύπωση της διάταξης, αυτή αναθέτει τη διαχείριση όλων των τοπικών υποθέσεων στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Δε-

δομένου ότι η διάταξη δεν περιλαμβάνει την επιφύλαξη του νόμου, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί ν' αφαιρεί οποιαδήποτε τοπική υπόθεση από την αρμοδιότητα των οργάνων του Κράτους ή σε άλλο φορέα του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα. Η διάταξη επίσης δεν καθορίζει την αρμοδιότητα των τοπικών οργανισμών των διάφορων βαθμίδων, αφήνοντας τη ρύθμιση του θέματος αυτού στον κοινό νομοθέτη.

Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης και συνεπώς της έκτασης της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών δεν είναι ευχερής<sup>(21)</sup>. Αυτή δεν προσδιορίζεται στο Σύνταγμα αλλά αφήνεται ο καθορισμός της στην επιστήμη, στο νόμο και στα δικαστήρια. Στη Συνταγματική Επιτροπή του Συντάγματος του 1975 είχε προταθεί ο καθορισμός έστω στοιχειωδώς, των τοπικών υποθέσεων, αλλά υπερίσχυσε τελικά η άποψη ότι λόγω της επικρατούσης ασάφειας και σύγχυσης γύρω από τον ακριβή προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, ήταν προτιμότερο να αποφύγει το Συνταγματικό Κείμενο λεπτομέρειες<sup>(22)</sup>.

Η έννοια των τοπικών υποθέσεων πρέπει να ερμηνεύεται πάντα σε σχέση με τα τοπικά συμφέροντα. Αυτά καλύπτονται συνταγματικά, εφόσον συνδέονται άμεσα με τις ανάγκες των κατοίκων ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα τοπικά συμφέροντα δεν αποτελούν ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν σε περίπτωση σύγκρουσης με το δημόσιο συμφέρον να υποχωρήσουν αλλά αποτελούν και αυτά έκφραση του δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, αποτελούν μια ειδικότερη μορφή της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, που διέπει ολόκληρη την κρατική δραστηριότητα, και τα οποία είναι δυνατά στο πλαίσιο μιας μακροπρόθεσμης κρατικής πολιτικής να συγκρουσθούν μ' αυτό. Ο κίνδυνος αυτός δεν είναι τακτικός, όμως υπάρχει πάντα και οδηγεί στη συχνή οριοθέτηση των δύο αυτών συμφερόντων που γίνεται συνήθως από το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>(23)</sup>. Το θέμα του προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής των τοπικών υποθέσεων είναι από τα δυσκολότερα και πλέον αμφισβητούμενο. Κατ' αρχήν δεν υπάρχουν δημοσιες υποθέσεις που από τη φύση τους να είναι αποκλειστικά τοπικές η αντίθετα αποκλειστικά κρατικές ή γενικές. Το πρόβλημα εντοπίζεται αν σε κάθε τέτοια υπόθεση προέχει το τοπικό ή το γενικό ενδιαφέρον ώστε αυτή να χαρακτηριστεί ως τοπική ή γενική αντίστοιχα. Όμως υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες ο καθορισμός της φύσης μιας δημόσιας υπόθεσης σαν τοπική ή γενική είναι αναμφίβολος και άλλες όπου ο καθορισμός αυτός είναι εξαιρετικά δυσχερής.

Για το χαρακτηριστικό μιας υπόθεσης ως τοπικής ή γενικής δε λαμβάνεται υπόψη η φύση της, δηλ. αν πρόκειται για υλική ή νομική πράξη, αν είναι πράξη δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου καθώς και αν είναι πράξη πολιτιστικής, τεχνικής ή οικονομικής φύσεως. Επίσης, δεν ενδιαφέρει για τον προαναφερόμενο χαρακτηρισμό ή διοικητική ή οικονομική ικανότητα ενός τοπικού οργανισμού να διεκπεραιώσει την υπόθεση, εφόσον στην αντίθετη περίπτωση το κριτήριο διάκρισης μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων δεν θα ήταν το ίδιο και ενιαίο σ' όλη τη Χώρα και θα είχαμε το παράδοξο φαινόμενο μια υπόθεση να ήταν γενική για κάποιον τοπικό οργανισμό και τοπική για κάποιον άλλο<sup>(24)</sup>. Τέλος, οι τοπικές υποθέσεις αναφέρονται μόνο στην εκτελεστική και όχι στη νομοθετική λειτουργία, εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια μορφή αποσυγκέντρωσης μόνο της εκτελεστικής και όχι της νομοθετικής λειτουργίας.

## VII. Συμπεράσματα

Η παραπάνω παρουσίαση των βασικών επιλογών του συνταγματικού νομοθέτη για την τοπική αυτοδιοίκηση συνθέτει ένα αρκετά σύγχρονο και εκδημοκρατισμένο πρόσωπο για το θεσμό αυτό. Το γεγονός αυτό όμως δεν έχει στην πραγματικότητα συνειδητοποιηθεί ή αξιοποιηθεί. Το θεσμικό συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ανάπτυξή της. Η καθυστέρηση της ανάπτυξης

και του εκσυγχρονισμού του θεσμού οφείλεται στην ατολμία και στην προσκόλληση του κοινού νομοθέτη σε παρωχημένες αντιλήψεις και συντηρητικές απόψεις για το θεσμό καθώς και στην άκρως συγκρατημένη θέση που λαμβάνουν τα δικαστήρια κατά την αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων.

Επιπλέον, θα πρέπει να επισημανθεί και πως μέχρι σήμερα το πολιτικό προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και το πολιτικό προσωπικό των κομμάτων, που ασχολείται μ' αυτήν, δεν κατάφεραν να δημιουργήσουν και να πείσουν το «δημότη - πολίτη» ότι μπορεί να προσδοκά πολλά από την ενεργοποίησή του στο πλαίσιο της τοπικής δημοκρατίας.

### ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Δικηγόρου - Επίκουρης Καθηγήτριας Παντείου Πανεπιστημίου.
2. Βλ. Ε.ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ: Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1995, σ.111.
3. Κατά την καθιέρωση της αρχής αυτής ο νομοθέτης είχε υπόψη τη θεωρία του φυσικού δικαίου. Βλ. Α.ΡΑΪΚΟΥ: Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα Κράτη. Ανάπτυξη από την επιστημονική επετηρίδα της Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής Θεσ/νίκης, 1969, σ.70.
4. Ν.2218/94: «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», αρ. Φ.Ε.Κ. 90, 13.6.95. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τ. Β', Γ' έκδ. Αθήναι, 1995.
5. Η επιτροπή αυτή είναι τριμελής και αποτελείται: α) από ένα πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών, β) από έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, και εφόσον δεν υπάρχει, άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της Περιφέρειας και γ) από έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. του νομού. Η παραπάνω επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου.
6. Της 8/14.7.86: «Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός», Φ.Ε.Κ. Α' 92. Βλ. και: Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Α', Αθήναι, 1992, σ.38 επόμενα.
7. Από τον κανόνα αυτό εξαιρούνται οι αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και οι αρμοδιότητες: (α) Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, (β) της εποπτείας των τοπικών οργανισμών 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.
8. Το Σύνταγμα της Ιταλίας του 1948 προβλέπει το δημοψήφισμα για νόμους και εκτελεστές διοικητικές πράξεις των περιοχών (άρθρο 123 παρ. 1, εδ. β.).
9. Βλ.Α.ΡΑΪΚΟΥ: Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα Κράτη, σ.85.
10. Στην κατεύθυνση αυτή έχουν σημειωθεί ορισμένες σπάνιες και μεμονωμένες απόπειρες όπως π.χ. η πρόταση κατά τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης του 1986 του τότε Κ.Κ. Εσωτ. για καθιέρωση του δημοψηφίσματος για σοβαρά θέματα, που περιλήφθηκε στη γενική εναλλακτική πρότασή του για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και το δημοψήφισμα που διοργάνωσε το 1987 ο τότε Δήμαρχος της Αθήνας Μ. Έβερτ στην περιοχή του Μεταξουργείου για την απομάκρυνση των οίκων ανοχής.
11. Για τον προβληματισμό γύρω από τον πολίτη και τις συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης βλ. Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ: Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης, σε «Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου», 1992 σ.321 επ.
12. Βλ. σχετικά Φ.ΒΕΓΛΕΡΗ: Η Διοικητική Οργάνωση, 1963, σ.104.
13. Για την πειθαρχική εξουσία που ασκούν οι τοπικοί οργανισμοί στους υπαλλήλους τους βλ. Μ.ΔΕΝΔΙΑ: Διοικητικόν Δίκαιον, τ.ΙΙ, 1966, σ.246. επ. - Ε.ΒΑΥΕΡΝΦΕΙΝΔ: Die Rechtsprechung zur Selbstuer Verwaltungsgarantie der Kommunen, 1961, σ.98 επ., Α.ΒΕΝΖΕΛ: Dienststrafgewaltüber Gemeindebearnte und eigener Wirkungskreis, σε «Der Bayerische Bürgermeister», 1955, σ.104. επ.
14. Βλ. ΠΡ.ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Β', 1985, σ.325.
15. Πρόσφατα παρατηρείται το αντίστροφο φαινόμενο, δηλ. να μετατρέπονται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ανώνυμες εταιρείες (π.χ. το ΕΙΡΤ στην ΕΡΤ) για να αποφεύγουν, μεταξύ άλλων, τις βραδείες και περιοριστικές διαδικασίες του κρατικού δημοσιονομικού ελέγχου.

16. Βλ. απόφ. 3982 1981 Σ.τ.Ε. Την αντίθετη άποψη δέχτηκε κατά πλειοψηφία η απόφαση 4088/1979 του Σ.τ.Ε (βλ.αυτή στο «Το Σ», τ.6, σ.37 επ.).

17. Τα Συντάγματα ορισμένων Κρατών περιέλαβαν ειδικές διατάξεις για τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, για παράδειγμα ο θεμελιώδης Νόμος της Γερμανίας (άρθρο 106 παρ.6) μεταβιβάζει απ' ευθείας ορισμένους φόρους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

18. Από το 1993 έχει καθιερωθεί νομοθετικά το Τ.Α.Π., δηλ. ένα τέλος ακίνητης περιουσίας, το οποίο επιβάλλουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Ομοίως το Ιταλικό Σύνταγμα. Βλ. και: Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Α' Αθήναι 1992, σ.48.

19. Στην Αγγλία οι κρατικές επιχορηγήσεις δίνονται α) για την κάλυψη τοπικών αναγκών, β) για τη συμπλήρωση τακτικών εσόδων και γ) για την αναπλήρωση της φορολογικής απώλειας. Βλ. και: Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Β' Αθήναι, 1995 σ.62 επόμ. (για τα εν Ελλάδι).

20. Βλ. απόφ. 541/1984 και 3229/1987 Σ.τ.Ε.

21. Για την έννοια των τοπικών υποθέσεων βλ. ιδίως ΠΡ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ.427 επ. Μ.ΔΑΡΖΕΝΤΑ: «Εξουσίες και Πολιτική» του Δικαστού απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε «Νομικό Βήμα», 1986, σ.1539 επ. Γ.ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Σκέψεις για τη διαλεκτική σχέση Συντάγματος, Δ.Κ.Κ. και Ε.Χ.Τ.Α., σ.12 επ. Α.ΡΑΪΚΟΥ: Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εκδ. 2η, 1970, σ.36 επ. Του ιδίου: Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Α', τεύχ. Γ', 1991, σ.70 επ. Ε.ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ.Ι, έκδ. 5η, 1991, σ.295 επ. Δ.ΤΣΑΤΣΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο, τ.Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, 1992, σ.404 επ. Κ.ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ: Η αναπτυξιακή οργάνωση στον χώρο. Αθήναι, 1992, σ.166.

22. Βλ. ΧΡ.ΚΛΕΙΩΣΗ: Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως, 1981, σ.33.

23. Βλ. Ε.ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ: *op.cit*, σ.208.

24. Βλ. Α.ΡΑΪΚΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο, τεύχ. Γ', σ.73.

Σημείωση: Εκτενής μετάφραση του άρθρου αυτού στην αγγλική γλώσσα θα δημοσιευθεί στο προσεχές τεύχος.