

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Έλεγχος Νομιμότητας Πράξεων των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού και των Νομικών τους Προσώπων
Πειθαρχική και Αστική Ευθύνη Αιρετών
Επιβολή Διοικητικών Μέτρων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Δευτεραίου

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή:

Δεληθέου Βασιλική , Επίκουρη Καθηγήτρια στο Πάντειο Πανεπιστήμιο (επιβλέπουσα)

Ψυχάρης Ιωάννης, Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο (μέλος)

Ροβολής Αντώνης, Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο (μέλος)



Copyright © ΜαρίαΔευτεραίου, 2020

Allrightsreserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται στο συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιον Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΣΕΠ:	Ανώτατο Συμβούλιο Επιτροπής Προσωπικού
ΑΥΕ:	Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας
ΓΕΛΔ:	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΕΚΟ:	Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας
ΔΕΥΑ:	Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΕΔΕ:	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
ΕΕΤΑΑ:	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΙΕΕ:	Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων
ΕΣ:	Ελεγκτικό Συνέδριο
€:	Ευρώ
ΕΧΤΑ:	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας - ΕΧΤΑ
ΚΔΚ:	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ:	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΠΔ:	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
Ν.:	Νόμος
ΝΠΔΔ:	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ:	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ:	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.:	παράγραφος
ΠΔ:	Προεδρικό Διάταγμα
σ.:	σελίδα
σσ:	σελίδες
ΣΕΕΔΔ:	Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΟΕΕ:	Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ:	Συνήγορος του Πολίτη
τ.:	τεύχος
ΦΟΔΣΑ:	Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
ΦΠΑ:	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Περιφερειακός και Τοπικός Αναπτυξιακός Προγραμματισμός» του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα κα Δεληθέου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια, που ήταν δίπλα μου σε αυτή μου την προσπάθεια και με στήριξε με τις πολύτιμες συμβουλές της τόσο για την συγγραφή, όσο και για την ψυχολογική της τόνωση. Η ενθάρρυνσή της ήταν καθοριστική για την ολοκλήρωση της εργασίας. Ευχαριστώ, επίσης, τους δύο συνεπιβλέποντες κο Ψυχάρη Ιωάννη, Καθηγητή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και τον κο Ροβολή Αντώνη, Αναπληρωτή Καθηγητή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών για τη συμμετοχή τους στην τριμελή επιτροπή.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ στις συμφοιτήτριές μου κα Δικαιούλια Αγγελική, η οποία με βοήθησε στην επιμέλεια του κειμένου και κα Γεροντίδου Μάγδα, για τις πολύτιμες παρατηρήσεις της. Υπεύθυνη για αυτό το ταξίδι στη γνώση είναι η αγαπημένη μου συνάδελφος κα Κλάγκου Φωτεινή, η οποία με παρακίνησε να κάνω αυτό το Μεταπτυχιακό. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω και να αφιερώσω αυτή την εργασία στον σύζυγό μου Θάνο, που πάντα με στηρίζει σε κάθε επιλογή μου.

Αθήνα, 03 Μαΐου 2020

Περιεχόμενα

Περίληψη - Λέξεις κλειδιά	7
Abstract - Keywords	8
Εισαγωγή	9
Σκοπός της Εργασίας	11
Υφιστάμενη Γνώση	12
Βιβλιογραφική Ανασκόπηση	13
Κεφάλαιο 1. Έλεγχος Νομιμότητας Πράξεων των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων τους	14
1.1 Όργανα Εποπτείας στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού.....	14
1.2 Μορφές Ελέγχου	15
1.3 Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας	16
1.3.1 Αποστολή απόφασης, συνέπειες παράλειψης, έλεγχος νομιμότητας από τον Επόπτη ΟΤΑ	17
1.4 Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας.....	18
1.5 Η Περίπτωση της Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής και της Αίτησης Θεραπείας.....	19
Κεφάλαιο 2. Δημοσιονομικός Έλεγχος	21
2.1 Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά του Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών.....	21
2.1.1 Δαπάνες Υπαγόμενες στον Προληπτικό Έλεγχο	21
2.1.2 Δαπάνες Μη Υπαγόμενες στον Προληπτικό Έλεγχο	23
2.2 Προληπτικός Έλεγχος Συμβάσεων Μεγάλης Οικονομικής Αξίας.....	24
2.3 Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά του Κατασταλτικού Ελέγχου Δαπανών	24
2.4 Κριτική κατάργησης Προληπτικού Ελέγχου και σύγκρισή του με τον Κατασταλτικό Έλεγχο δαπανών.....	26 27
Κεφάλαιο 3. Οικονομικοί – Διαχειριστικοί – Διοικητικοί Έλεγχοι	28
3.1 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	28
3.1.1 Καθήκοντα	29
3.2.2 Αρμοδιότητες	29
3.2 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	31
3.2.1 Αρμοδιότητες.....	31
3.2.2 Οργάνωση	32
3.3 Εσωτερικός Έλεγχος	33
3.4 Συνήγορος του Πολίτη	36

Κεφάλαιο 4. Αστική και Πειθαρχική Ευθύνη Αιρετών - Επιβολή Διοικητικών Μέτρων	38
4.1 Προϋποθέσεις Άσκησης Αστικής και Πειθαρχικής Ευθύνης	38
4.1.1 Αστική ευθύνη.....	38
4.1.2 Πειθαρχική ευθύνη	40
4.2 Διαδικασία Καταλογισμού Αστικής και Πειθαρχικής Ευθύνης	42
4.2.1 Διαδικασία Καταλογισμού Αστικής Ευθύνης	42
4.2.2 Διαδικασία Καταλογισμού Πειθαρχικής Ευθύνης	43
4.3 Ευθύνη των Εκπροσώπων του Δημοσίου και των Πιστωτικών Ιδρυμάτων από Πράξεις Αναδιάρθρωσης Δανείων	46
4.4 Η Περίπτωση της Ιδιάζουσας Δωσιδικίας	47
4.5 Επιβολή Διοικητικών Μέτρων	48
4.5.1 Η Περίπτωση της Αργίας	51
4.5.2 Η Περίπτωση της Παύσης Αιρετών και της Διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου	53
Επίλογος - Συμπεράσματα	54
Βιβλιογραφία - Πηγές	57

Περίληψη

Η εμφάνιση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα πρόβαλε εντονότερη την ανάγκη της ενίσχυσης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσα από την διοικητική και την οικονομική αυτοτέλεια που παραχωρήθηκε στους δύο βαθμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δήμους και Περιφέρειες, επιχειρείται η ουσιαστική τους συμβολή στην αναδιάρθρωση της Εθνικής οικονομίας λαμβάνοντας πρωτοβουλίες σε διαφορετικούς τομείς ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες αυξανόμενες ανάγκες.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία τους είναι ο έλεγχος της εποπτείας για τη νομιμότητα των Πράξεών τους αλλά και η επιβολή διοικητικών μέτρων στους αιρετούς στις περιπτώσεις που επιβάλλονται από τον Νόμο. Με τον τρόπο αυτόν ενισχύεται η αξιοπιστία και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, χτίζοντας μια νέα διαφορετική σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη με αυστηρότερο σύστημα λογοδοσίας για τους αιρετούς και με την επιβολή της τιμωρίας τους, όταν αποδεδειγμένα βλάπτουν. Η λογοδοσία αυτή σημαίνει ύπαρξη διαδικασιών μέσα από τον δαίδαλο των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης.

Με τις διάφορες μορφές ελέγχου επιδιώκεται η μεγαλύτερη δυνατή εξάλειψη κινδύνων με σκοπό την ορθολογικότερη κατανομή των πόρων και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις δράσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς επικρατεί έντονη η πεποίθηση για ύπαρξη κακοδιαχείρισης και διαφθοράς και για δυσανάλογη σχέση επιβολής φόρων και παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η διαφάνεια, η συμμετοχικότητα, ο σωστός προγραμματισμός και η ορθολογική λήψη αποφάσεων, σε συνδυασμό με τον έλεγχο νομιμότητας, είναι τα εργαλεία για μια επιτυχημένη στρατηγική, η οποία αποσκοπεί σε άρτια δημοσιονομική διαχείριση των διαθέσιμων οικονομικών πόρων.

Λέξεις - κλειδιά: Έλεγχος νομιμότητας, ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού, διοικητικά μέτρα, ευθύνη αιρετών

Abstract

The emergence of the economic crisis in Greece intensified the need to strengthen the role of the Local Administration. Through the administrative and financial independence granted to the two levels of the Local Administration, Municipalities and Regions, attempt is being made for their substantial contribution to the restructuring of the national economy via initiatives taken in various areas in order to meet current increasing needs.

An essential condition for their smooth operation is monitoring supervision to ensure legality of their actions but also the imposition of administrative measures on the elected representatives on those cases required by law. In this way, credibility and good fiscality are strengthened by building a new, varied relationship between citizen and state with a stricter accountability system for the elected representatives and punishment when they are proven harmful. This accountability denotes the existence of a process through labyrinthine responsibilities of public administration.

The various methods of monitoring strive to largely eliminate risks with the intention of properly organizing resources and restoring citizens' confidence in the activities of the Local Administration Organizations, since there is strong belief of mismanagement, corruption and non-proportional relevance between the imposition of taxes and the state services provided.

Transparency, participation, proper planning and rational decision-making combined with legality control are the tools for a successful strategy for solid financial management of available economic resources.

Keywords: Legality audit, Local Government Entity of Degree A' & B', administrative measures, liability

Εισαγωγή

Οι θεμελιώδεις αρχές, βάσει των οποίων ρυθμίζονται η μορφή, η οργάνωση και η λειτουργία του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα είναι η Διοικητική Αποκέντρωση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Πετράκος - Ψυχάρης, 2016, σ. 395). Όπως ορίζει το Σύνταγμα, με το άρθρο 101 «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» και «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού (άρθρο 102), υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (Β. Δεληθέου)¹. Το τεκμήριο αυτό εντείνεται μετά την επικύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας - ΕΧΤΑ², στον οποίο στην παρ. 1 του άρθρου 3 αναφέρεται: «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» (Πετράκος - Ψυχάρης, 2016, σ. 399).

Η διοικητική αυτοτέλεια δεν είναι αυτονομία, αφού ουσιαστικά οι ΟΤΑ δεν έχουν την δυνατότητα να νομοθετούν (Μπεσίλα - Βήκα, 1995, σ. 160). Η οικονομική τους ανεξαρτησία βασίζεται στη δυνατότητα που έχουν να συντάσσουν τον δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να διατηρούν την δική τους περιουσία και τα δικά τους έσοδα και έξοδα, τα οποία διαχειρίζονται σύμφωνα με τις ανάγκες τους. Σύμφωνα με το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών».

Απολαμβάνοντας αυτή τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, τους ασκείται διοικητική εποπτεία από το κεντρικό κράτος, δηλαδή ένας έλεγχος της δράσης, εκ μέρους των κεντρικών οργάνων, βάσει του άρθρου 102, παρ. 4 του Συντάγματος. Το κράτος δύναται να ιδρύει, να μεταρρυθμίζει και να εποπτεύει τους, εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα, ΟΤΑ. Δικαιολογητικός λόγος της εποπτείας είναι ότι στους ΟΤΑ εκχωρείται μέρος της εξουσίας από το κράτος, το οποίο κρατά για τον εαυτό του δικαίωμα ελέγχου, καθότι οφείλει να εγγυάται την

¹ Β. Δεληθέου – Α. Παππά, *Ο.Τ.Α. και Τοπική Ανάπτυξη, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τοπική αυτοδιοίκηση – Local government - 2010*, Ελληνικό Κέντρο Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης ISSN: 1106-91-71 Επιθεώρηση αποκέντρωσης τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης, (τ. 60), 33-39 (2010).

² Διεθνής σύμβαση καταρτισμένη από την επιτροπή υπουργών των κρατών - μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο το 1985.

εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, ως βασικής αρχής σε ένα κράτος δικαίου. Σκοπός του ελέγχου είναι η ομαλή λειτουργία και η ενότητα συνολικά της δημόσιας διοίκησης.

Αυτή η εποπτεία συνίσταται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σε ουσιαστικό έλεγχο, χωρίς να μπορεί να επηρεάσει την πρωτοβουλία τους και την ελεύθερη δράση τους. Λόγω της στενής επαφής των ΟΤΑ με τον πολίτη και της ενασχόλησής τους με μεγάλο αριθμό υποθέσεων, ο έλεγχος αυτός είναι πολύ σημαντικός για τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

Η παρούσα εργασία αφορά στο νομικό πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού και των Νομικών τους Προσώπων, όσο και της εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου στα αιρετά τους όργανα, καθώς και τις περιπτώσεις που αυτά υπέχουν αστική ευθύνη. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης γενικά (Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών της Δημόσιας Διοίκησης, Συνήγορος του Πολίτη).

Η φύση των αξιωματούχων των ΟΤΑ, ως αιρετά όργανα εκλεγμένα από τον λαό μέσω δημοκρατικών διαδικασιών, είναι και αυτή που πολλές φορές οδηγεί στην εμφάνιση των αρνητικών φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς και είναι η αιτία που καθιστά αναγκαία την εποπτεία επί των ΟΤΑ.

Στην Ελλάδα, οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν σοβαρό θέμα που απασχολεί τόσο την κοινή γνώμη όσο και τους πολιτικούς και τη Δημόσια Διοίκηση (Πετράκος - Ψυχάρης, 2016, σ. 41). Η Περιφερειακή Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχουν ενισχυθεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια στο γενικότερο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί μορφή μιας διακυβέρνησης σε πολλά επίπεδα, με την μείωση του ρόλου της κεντρικής εξουσίας, βάσει των αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας, προς όφελος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αυτή η μορφή ενίσχυσης έλαβε χώρα στην Ελλάδα με την μορφή της δημιουργίας των περιφερειών, ως δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης, με το σχέδιο «Καποδίστριας», που αφορούσε στη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, την μεταφορά πολλών εξουσιών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και με την εμφάνιση του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων, με τις οποίες επιχειρείται και η ενδυνάμωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Αυτή η μεταφορά εξουσιών και η ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ οδήγησε παράλληλα στην επιδείνωση των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Η έλλειψη αρμοδιοτήτων σε πολλά σημαντικά ζητήματα καθώς και η έλλειψη επαρκών αυτοτελών πόρων και η εξάρτηση από το κεντρικό κράτος για τη χρηματοδότησή της δημιούργησαν τοπικές δομές διοίκησης με περιορισμένες δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης στα αναπτυξιακά προβλήματα της περιφέρειας (Πετράκος - Ψυχάρης, 2016, σ. 145).

Αυτό οφείλεται στο ότι δεν εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι οικονομικοί και ανθρώπινοι πόροι για τους ΟΤΑ καθώς και το ότι αυτοί είχαν εξ αρχής πολλά μειονεκτήματα, όπως μη εξειδικευμένο προσωπικό, στοιχειώδη μηχανογράφηση πολλές φορές απαρχαιωμένη, περιορισμένες γνώσεις διαχείρισης νέων τεχνολογιών κ.λπ. Επίσης, ο κατακερματισμός σε πολλούς και μικρούς δήμους, όπως και η ίδρυση πολυάριθμων δημοτικών επιχειρήσεων, ενέτειναν το πρόβλημα.

Σημαντική νομοθετική ρύθμιση για να ομαλοποιηθεί η λειτουργία των ΟΤΑ και, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο για την ανάγκη εποπτείας τους έφερε το νομοθετικό πρόγραμμα «Καλλικράτης». Με αυτό μεταφέρθηκε η εποπτεία από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση σε έναν αυτοτελή φορέα εσωτερικού ελέγχου, την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ.

Σκοπός της Εργασίας

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιαστεί συνοπτικά το ελεγκτικό πλαίσιο που αφορά τις πράξεις των ΟΤΑ κάθε βαθμού και την πειθαρχική και αστική ευθύνη των αιρετών, με ειδικότερη αναφορά στο ισχύον νομικό πλαίσιο και στις αλλαγές που επέφερε αρχικά το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), στο προγενέστερο ισχύον νομικό πλαίσιο εποπτείας και, στη συνέχεια, το πρόγραμμα «Κλεισθής» (Ν.4555/2018).

Για την πληρότητα της παρούσας εργασίας και με στόχο τη συμβολή της στην εξαγωγή συμπερασμάτων η εργασία εκκινεί από την ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης, την αντιπαραβολή της με τα προβλεπόμενα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και, τέλος, την αξιολόγηση της επίτευξης του στόχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Κατά συνέπεια, γίνεται μία προσπάθεια εντοπισμού τόσο των αδυναμιών όσο και των δυνατοτήτων που υπάρχουν, προκειμένου ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού να καταστεί αποτελεσματικός και να συνεισφέρει στον εκσυγχρονισμό και στην ανάπτυξη των ΟΤΑ και κατά προέκταση στην ευημερία των κοινωνιών που εκπροσωπούν.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη σύνταξη της εργασίας είναι θεωρητική βιβλιογραφική έρευνα σε συνδυασμό με την μελέτη και ερευνητική εξέταση της σχετικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, αρχικά εξετάζεται ο έλεγχος επί των πράξεων των οργάνων του ΟΤΑ, έπειτα αναλύεται ειδικότερα ο δημοσιονομικός έλεγχος και στη συνέχεια εξετάζεται ο έλεγχος από τα ανεξάρτητα όργανα και τις αρχές του κράτους και ο εσωτερικός έλεγχος. Τέλος, αναπτύσσονται οι διαδικασίες καταλογισμού της ευθύνης των αιρετών και της επιβολής των ποινών.

Στόχος είναι να αναπτυχθεί όσο το δυνατόν πληρέστερα το νομικό πλαίσιο ελέγχου των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ και το πλαίσιο ευθύνης των αιρετών, με ειδική αναφορά σε συγκεκριμένα νομοθετήματα και στις γενικές αρχές του δικαίου, όπως και να διαπιστωθούν οι

αρμοδιότητες των ελεγκτικών οργάνων. Αυτή η μελέτη συναντά τις δυσκολίες που παρατηρούνται και στην καθημερινή πρακτική και νομική λειτουργία της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καθότι παρατηρείται πληθώρα νομοθετημάτων, τα οποία πολλές φορές επικαλύπτει το ένα το άλλο και πλήθος μεταβατικών διατάξεων.

Υφιστάμενη Γνώση

Πριν από το 2010, η εποπτεία επί των ΟΤΑ ασκούσαν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, την Ειδική Επιτροπή και την Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων. Βάσει του προϊσχύοντος συστήματος, διαφορετικός ήταν ο έλεγχος ανάλογα με τον βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ είχε επιχειρηθεί με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ) (Ν.3463/2006) και βάσει αυτού προβλεπόταν σύστημα ελέγχου διαφορετικό από το σύστημα εποπτείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, το οποίο ρυθμιζόταν από το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ 30/1996). Αυτό το σύστημα κρίθηκε ότι δεν είχε εγγυήσεις αμεροληψίας και αποτελεσματικότητας.

Προσπάθειες για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα αυτά έγιναν με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), με το οποίο αναδιαμορφώθηκε πλήρως το πλαίσιο εποπτείας των ΟΤΑ και θεσπίστηκαν νέοι φορείς ελέγχου. Ο έλεγχος στηρίζεται πλέον στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών. Επιπλέον, θεσμοθετήθηκε κοινή διαδικασία εποπτείας και για τους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κατά την εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου διαπιστώθηκαν προβλήματα και δυσκολίες, ενώ ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας που εισήχθηκε δεν λειτούργησε ουσιαστικά ποτέ. Τα προβλήματα αυτά θέλησε να αντιμετωπίσει η μετέπειτα σημαντική νομοθετική παρέμβαση του προγράμματος «Κλεισθένης» (Ν.4555/2018).

Επιπλέον, σημαντική ήταν και η μεταρρύθμιση του Ν.4472/2017 ως προς την ευθύνη περί πράξεων ή παραλείψεων, οι οποίες τελούνται για την αναδιάρθρωση δανείων, οφειλών ή χρεών ή για τη διαγραφή τους, από άτομα που διαχειρίζονται περιουσία των ΟΤΑ.

Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

Λόγω του πρόσφατου της εφαρμογής του «Κλεισθένη», όπως και το πρόσφατο άλλων συναφών νομοθετημάτων, υπάρχει ένα σχετικό βιβλιογραφικό κενό ως προς το μέχρι τώρα αποτέλεσμα της εφαρμογής του, στο ζήτημα του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών (πηγή σχετικής μελέτης είναι τα άρθρα που έχουν δημοσιευτεί από την ημερομηνία ψήφισής του και μετά).

Βασικό πόνημα για τη δομή και τη λειτουργία των ΟΤΑ, σχετικά πρόσφατα ανανεωμένο (2019), είναι ο πρώτος Τόμος της *Τοπικής Αυτοδιοίκησης* της Ευρυδικής Μπέσιλα - Βήκα, που εξετάζει τη λειτουργία των ΟΤΑ, υπό το πρίσμα των δύο μεγάλων νομοθετικών προγραμμάτων και αναφέρεται στον έλεγχο των προσώπων και στον έλεγχο των πράξεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σχετικά με τις δαπάνες των ΟΤΑ υπάρχει το ομώνυμο βιβλίο του Ιωάννη Θεοδώρου το οποίο έχει εκδοθεί από το 1999 μέχρι το 2015 έντεκα φορές και αναλύει λεπτομερώς τις δαπάνες, τις πληρωμές και τα δικαιολογητικά των Χρηματικών Ενταλμάτων.

Λεπτομερής και πολύ ενδιαφέρουσα είναι η εισήγηση του Νομικού Συμβούλου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ), Πάνου Ζυγούρη (2014) με θέμα: *Η καταστατική θέση των αιρετών, εποπτεία και έλεγχοι επί των ΟΤΑ, η ευθύνη των αιρετών (αστική, πειθαρχική και ποινική) και η νομική τους προστασία*, κατά την οποία παραθέτει τα άρθρα του Νόμου Καλλικράτη με πλήρη ανάλυση ως προς το περιεχόμενο και τον σκοπό του νομοθέτη.

Ειδικότερα, στα θέματα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς αναφέρεται η Μαρία Βενετσανοπούλου (2014), η οποία στο έργο της *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση: ελεγκτικοί μηχανισμοί*, αναλύει τους ελεγκτικούς μηχανισμούς του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Σχετικά με τον Καλλικράτη και τις μεταβολές που επέφερε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με αποσπάσματα από την αιτιολογική έκθεση του νόμου κάτω από κάθε οικείο άρθρο, ασχολήθηκε ο Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, (2010) στο βιβλίο *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*.

Στη μετά τον Καλλικράτη διοικητική οργάνωση αναφέρεται ο Μιχάλης Πικραμένος (2012), με ανάλυση των αρχών και των λύσεων που επιλέχθηκαν από το συγκεκριμένο νομοθέτημα και παράλληλη εξέταση σχετικής νομολογίας από το ΣτΕ.

Γενικότερα για τη δομή, τη λειτουργία, την οργάνωση και τις βασικές αρχές που ισχύουν στη Δημόσια Διοίκηση, όπως και για τις αρχές και την μελέτη του Διοικητικού Δικαίου γενικότερα, εργαλεία αποτελούν το *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* του κου Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου (2017, 14η έκδοση) και το *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* του Αναστάσιου Τάχου (2008). Επίσης, η

Μαρία Ραμματά (2011) αναλύει την οργάνωση, τη λειτουργία και τις ανάγκες μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα στο δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και για τον Συνήγορο του Πολίτη αναφέρεται η Ελισάβετ Μπέσιλα – Μακρίδη (2010).

Για τον Εσωτερικό Έλεγχο, ο Παντελής Παπαστάθης (2014) έχει εκδόσει ένα πλήρες και αξιόπιστο βιβλίο με τίτλο: *Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος (Internal Audit) και η πρακτική εφαρμογή του*, στο οποίο πραγματεύεται τον Εσωτερικό Έλεγχο ως ένα εργαλείο σύγχρονης και αποτελεσματικής διοίκησης με παράθεση μιας σειράς από προγράμματα ελέγχου και με αναφορά στα όρια, στις αρμοδιότητες και στις ευθύνες της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στο πλαίσιο των Διεθνών Προτύπων.

Επιπλέον, απαραίτητη είναι για τη συνολική κατανόηση του θέματος και τη διαλεύκανση των ισχυουσών ρυθμίσεων, η μελέτη των αιτιολογικών εκθέσεων των νομοθετημάτων, των νομολογιακών αποφάσεων, των εγκυκλίων που αποστέλλονται στους ΟΤΑ και στις δημόσιες υπηρεσίες καθώς και οι εκδόσεις της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Το νομικό καθεστώς της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης είναι συνεχώς μεταβαλλόμενο και σε ορισμένα σημεία χαώδες, με συνεχείς νομοθετικές μεταβολές που καθιστούν την ενδελεχή μελέτη κάθε σχετικού θέματος εξαιρετικά πολύπλοκη και το επίκαιρο κάθε συγγράμματος σχεδόν αδιανόητο.

Κεφάλαιο 1

Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων τους

1.1 Όργανα Εποπτείας στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

Με σκοπό την αποτελεσματικότερη εποπτεία των ΟΤΑ, σύμφωνα με το άρθρο 215 του Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.4257/2014 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 109 του Ν.4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), συνιστώνται Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, ως Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οποίες υπάγονται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών.³ Κύρια αποστολή των Υπηρεσιών Εποπτείας είναι τόσο η άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, όσο και η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στα αιρετά όργανα των Δήμων και των Περιφερειών. Προϊστάμενοι

³ Ε.Ε.Τ.Α. Α.Ε. Οδηγός νέων Δημοτικών Αρχών, Εποπτεία - Έλεγχος στις πράξεις και τα όργανα των φορέων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

των Αυτοτελών αυτών Υπηρεσιών είναι, πλέον, οι Επόπτες ΟΤΑ, πρόσωπα με αυξημένα προσόντα, τα οποία διορίζονται με τετραετή θητεία.

Στο μεταβατικό στάδιο μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, για τον έλεγχο νομιμότητας σε ό,τι αφορά τους Δήμους, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 3463/2006⁴, δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Ειδική Επιτροπή, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση που στελεχώνεται από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Ειδικής Επιτροπής και έναν εκπρόσωπο της Αυτοδιοίκησης (άρθρο 238 του Ν.3852/2010). Στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μπορούν να ασκηθούν προσφυγές κατά αυτών εντός μηνός από την έκδοση ή την κοινοποίηση των αποφάσεων, τις οποίες εξετάζει η Ειδική Επιτροπή και μπορούν να προσβληθούν μόνον στα αρμόδια δικαστήρια.

Με τον Νόμο «Κλεισθένη» επιχειρείται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εξομάλυνση των προβλημάτων, που είχαν προκύψει και εμπόδιζαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από οδηγίες και διευκρινίσεις που παρέχονται για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, τη διαδικασία αναζήτησης αστικής και πειθαρχικής ευθύνης και επιβολής διοικητικών μέτρων στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ κατά το σύντομο μεταβατικό διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ.

1.2 Μορφές Ελέγχου

Όπως αναφέρει το άρθρο 214 του Ν.3852/2010, ο κρατικός έλεγχος αφορά τη νομιμότητα των πράξεων και δεν επιτρέπεται να είναι ουσιαστικός, να κρίνει δηλαδή τη σκοπιμότητά τους.

Οι πράξεις των οργάνων παραμένουν εκτελεστές, βάσει του άρθρου 224, χωρίς να επηρεάζονται από τη διαδικασία του ελέγχου, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων αναστολής της εκτέλεσης.

Η κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ ασκείται με τις εξής μορφές ελέγχου των πράξεών τους:

- Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας
- Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας
- Έλεγχος κατόπιν Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής / Αίτηση Θεραπείας

⁴ ΦΕΚ 114 Α' «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

1.3 Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας

Όπως ορίζει το άρθρο 225 του Ν.3852/2010 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 116 του Ν.4555/2018) αποστέλλονται υποχρεωτικά στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ οι εξής αποφάσεις που εκδίδουν τα συλλογικά δημοτικά και περιφερειακά όργανα:

- Ρυθμίσεις Κανονιστικού Περιεχομένου: Με αυτές θεσπίζονται απρόσωποι κανόνες, γενικού ή ειδικού περιεχομένου. Ενδεικτικές περιπτώσεις τέτοιων ρυθμίσεων είναι αποφάσεις ρύθμισης της κυκλοφορίας, αποφάσεις καθορισμού πεζοδρομίων και κατευθύνσεων κυκλοφορίας, αποφάσεις προσδιορισμού των χώρων στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους, οι τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, οι αποφάσεις καθορισμού των δικαιούχων για την εκποίηση δημοτικών οικοπέδων, αποφάσεις που αφορούν παραχώρηση δημοτικών εκτάσεων σε γεωργούς, όπως επίσης διατάξεις που εκδίδουν τα ΝΠΔΔ και καθορίζουν τους όρους παροχής υπηρεσιών τους.
- Αποφάσεις ανάθεσης έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών: Σημαντική είναι η προϋπόθεση του νόμου το συνολικό τίμημα να υπερβαίνει το ποσό των 60.000 € (χωρίς ΦΠΑ). Υποβάλλεται επίσης σε έλεγχο και κάθε άλλη πράξη στην οποία στηρίχθηκε μια τέτοια απόφαση, όπως διακηρύξεις διαγωνισμών, δημοπρασίες κ.λπ., η ακύρωση της οποίας συμπαρασύρει και τη βασική απόφαση.
- Αποφάσεις για την αγορά και εκποίηση ακινήτων: Αυτή η κατηγορία αφορά την απευθείας εκποίηση χωρίς δημοπρασία, στο Δημόσιο, σε άλλον ΟΤΑ ή σε υπηρεσία του, σε ΝΠΔΔ και σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας για την εκτέλεση έργων του προγράμματός τους, την ανταλλαγή οικοπέδων. Δεν εμπίπτουν εδώ οι αποφάσεις για τη δημοπρασία για τις ανωτέρω περιπτώσεις μπορεί όμως κατά την διάρκεια του ελέγχου της νομιμότητάς τους αν διαπιστωθεί πλημμέλεια να ακυρωθεί η τελική πράξη, στην οποία έχει ενσωματωθεί.
- Αποφάσεις κήρυξης αναγκαστικών απαλλοτριώσεων: Αφορούν απαλλοτριώσεις ακινήτου, απαλλοτριώσεις ιδιωτικών γαιών και συστάσεις δουλείας.
- Αποφάσεις που αφορούν την μίσθωση ακινήτων από τρίτους.
- Αποφάσεις που αφορούν τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων, όπως ορίζουν τα άρθρα 264 και 265 του Ν.3852/2010.
- Αποφάσεις για την ίδρυση πάσης φύσεως Νομικών Προσώπων, για τη συμμετοχή σε αυτά, για τη λύση και τη θέση σε εκκαθάρισή τους.
- Αποφάσεις για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, όταν υπάρχει σχετική πρόβλεψη: Αυτές αφορούν τις πράξεις διαπίστωσης της αναγκαιότητας για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, τον προσδιορισμό του ερωτήματος, την ημερομηνία διεξαγωγής και το ύψος της απαιτούμενης δαπάνης.

Σύμφωνα με το άρθρο 240 του Ν.4555/2018, αυτά τα είδη των αποφάσεων, που λαμβάνονται από τα μονομελή και τα συλλογικά όργανα των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), υποβάλλονται στον ίδιο έλεγχο νομιμότητας.

Επίσης εμπίπτουν στον έλεγχο νομιμότητας και οι πράξεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης καθώς και των μονομετοχικών Α.Ε. ΟΤΑ που αφορούν:

- Αύξηση μετοχικού κεφαλαίου
- Εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων
- Αγορά και εκποίηση ακινήτων
- Σύναψη δανείων
- Ανάθεση έργων, προμηθειών και μελετών, πάλι με την προϋπόθεση το συνολικό τίμημα να υπερβαίνει τα 60.000 € (χωρίς ΦΠΑ)
- Μίσθωση ακινήτων από τρίτους
- Σύναψη προγραμματικών συμβάσεων
- Ειδικά για τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), σε έλεγχο νομιμότητας υποβάλλονται η ψήφιση του προϋπολογισμού τους και του τεχνικού τους προγράμματος έργων, όπως και κάθε τροποποίηση σε αυτά.

Ο έλεγχος όλων αυτών των περιπτώσεων επιβάλλεται και στις αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης καθώς και στον προϋπολογισμό τους.

Δεν υποβάλλονται για έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις:

- Που δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, όπως είναι οι απλές ειδοποιήσεις και ανακοινώσεις, απλές γνώμες, βεβαιωτικές πράξεις, πράξεις που ενσωματώθηκαν σε άλλη εκτελεστή πράξη, πρακτικά ορκωμοσίας κ.λπ.
- Οργάνων που δεν ορίζονται στην αποκλειστική απαρίθμηση του άρθρου 225, όπως οι αποφάσεις της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής για την προέγκριση ίδρυσης καταστήματος ή επιχείρησης, η άδεια λειτουργίας μουσικών οργάνων, οι αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής για την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων κ.λπ.
- Των μονομελών οργάνων, π.χ. έκδοση αδειών βάσει των διατάξεων που αφορούν τις αρμοδιότητες του Δήμου, ο ορισμός Αντιδημάρχου κ.λπ.

1.3.1 Αποστολή απόφασης, συνέπειες παράλειψης, έλεγχος νομιμότητας από τον Επόπτη ΟΤΑ.

Οι αποφάσεις που εμπίπτουν στον έλεγχο νομιμότητας αποστέλλονται εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την ημέρα συνεδρίασης του οργάνου. Αυτή η προθεσμία είναι ενδεικτική, σε καμία περίπτωση όμως δεν πρέπει να υπερβαίνει τις τριάντα (30) ημέρες. Εκτός του αποδεικτικού δημοσίευσης της απόφασης, πρέπει να αποστέλλονται και τα σχετικά έγγραφα που την αιτιολογούν και ό,τι άλλο ζητηθεί ως απαραίτητο στοιχείο, όπως για παράδειγμα όλες οι αποφάσεις που οδήγησαν στην συγκεκριμένη απόφαση αλλά και ό,τι σχετίζεται με την λήψη αυτής. Σε περίπτωση

μη αποστολής για έλεγχο δεν τις καθιστά μη νόμιμες, αφού είναι εκτελεστές με την έκδοσή τους. Η μη αποστολή ή η αδικαιολογήτως καθυστερημένη αποστολή αποτελούν παράβαση καθήκοντος και επιφέρουν πειθαρχικές κυρώσεις. Ο Επόπτης ΟΤΑ εξετάζει τη νομιμότητα της πράξης εντός 30 ημερών και εκδίδει ανάλογα είτε απόφαση νομιμότητας είτε απόφαση ακύρωσης. Αν περάσει αυτή η προθεσμία οφείλει να εκδώσει διαπιστωτική απόφαση, με την οποία τεκμαίρεται η νομιμότητά της.

Ο έλεγχος νομιμότητας είναι τυπικός και μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση μόνο:

α) σε περίπτωση αναρμοδιότητας του οργάνου (είτε όταν ήταν αρμόδιο άλλο όργανο ή και όταν δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου),

β) σε παράβαση τύπου της διαδικασίας (π.χ. όταν ένα συμβούλιο δεν έχει την απαιτούμενη απαρτία, αν τα απόντα μέλη έχουν προσκληθεί νόμιμα, αν έχουν κληθεί οι σύμβουλοι όπως ορίζει ο νόμος, αν η απόφαση υπήρχε ως θέμα στην ημερήσια διάταξη),

γ) σε περίπτωση παράβασης νόμου, δηλαδή αν με την απόφαση έχει παραβιασθεί κανόνας δικαίου κάθε πηγής, και,

δ) σε περίπτωση κατάχρησης εξουσίας, όπως προτείνεται από τον πολίτη που βλάπτεται και που θεμελιώνεται αν και το εκδίδον όργανο εφάρμοσε τον νόμο με όλα τα χαρακτηριστικά της νόμιμης πράξης ο σκοπός που επιδιώκεται είναι διαφορετικός από αυτόν που προσδιορίζεται από τον Κανόνα Δικαίου.

1.4 Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας

Η μορφή αυτή ελέγχου εισήχθη για πρώτη φορά με τον Ν.3463/2006 και αποτελούσε αρχικά αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Αποδείχθηκε ιδιαίτερα χρήσιμος, κυρίως για πράξεις που δεν υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας αλλά και για να αποφευχθεί το πρόβλημα της τεκμαιρόμενης νομιμότητας, με την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης νομιμότητας, όταν έχει παρέλθει η προθεσμία των 30 ημερών του υποχρεωτικού ελέγχου. Αυτό οφειλόταν στο ότι ο Γενικός Γραμματέας πολλές φορές, λόγω φόρτου εργασίας, έλλειψης χρόνου και ελλιπούς προσωπικού, υποχρεωνόταν να εκδώσει αυτές τις διαπιστωτικές πράξεις ακόμη και για παράνομες αποφάσεις.

Πλέον ρυθμίζεται από το άρθρο 226 του Ν.3852/2010, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 117 του Ν.4555/2018. Σύμφωνα με αυτό, ο Επόπτης ΟΤΑ έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει αυτεπάγγελα οποιαδήποτε απόφαση εκδίδεται από συλλογικό ή μονομελές όργανο ΟΤΑ ή του Νομικού του Προσώπου ή των συνδέσμων τους. Η προθεσμία που ισχύει εδώ είναι δύο μηνών και τρέχει από τη δημοσίευση ή την έκδοση της πράξης. Ο Επόπτης μπορεί να λάβει γνώση της πράξης με οποιονδήποτε τρόπο (καταγγελία πολίτη, δημοσίευμα του τύπου κ.λπ.). Οι ΟΤΑ και τα Νομικά τους Πρόσωπα οφείλουν να παρέχουν όσα στοιχεία ζητούνται από τον Επόπτη, ώστε αυτός να

μπορεί να προβεί στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων. Επιπλέον, βοηθητική στον έλεγχο αυτόν είναι η δυνατότητα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας να διεξάγει επιτόπιους ελέγχους (άρθρο 229 του Ν.3852/2010).

Συνεπώς προβλέπεται ενιαία διαδικασία για τον έλεγχο των πράξεων κάθε βαθμού ΟΤΑ, σε επίπεδο Δήμου και Περιφέρειας. Εξαιρέση προβλέπεται για τις πράξεις των ΦΟΔΣΑ με τη μορφή Α.Ε., βάσει του άρθρου 240 του Ν.4555/2018, στις οποίες ασκείται έλεγχος βάσει των διατάξεων του Ν.2190/1920 και του Ν.4548/2018. Στις υπόλοιπες πράξεις ασκείται κανονικά και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος.

Το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο δεν μπορεί να εξετάσει ζήτημα που έχει ακυρωθεί ως συνέπεια αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας, εκτός και αν προκύψουν διαφορετικά στοιχεία ή αν αλλάξουν τα πραγματικά δεδομένα της κατάστασης.

1.5 Η Περίπτωση της Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής και της Αίτησης Θεραπείας

Από το άρθρο 227 του Ν.3852/2010 προβλέπεται ειδική διοικητική προσφυγή, την οποία ασκεί «οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον», εντός 15/ήμερης προθεσμίας, η οποία αρχίζει από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή από τη στιγμή που έλαβε πλήρη γνώση αυτής ο προσφεύγων. Αυτή ασκείται τόσο κατά πράξεων όσο και κατά παραλείψεων του οργάνου να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Οι αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις που εμπίπτουν στη δυνατότητα αυτή είναι αυτές κάθε συλλογικού ή μονομελούς οργάνου Δήμου, Περιφέρειας, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) αυτών και συνδέσμων. Η προσφυγή αφορά πάλι έλεγχο της νομιμότητας και αφορά μόνο εκτελεστές πράξεις.

Ως προς την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, ο Ν.4555/2018 επέκτεινε την μέχρι πρότινος προθεσμία των δέκα (10) ημερών και την εξομοίωσε με την προθεσμία για την προσφυγή κατά πράξης (δεκαπέντε (15) ημέρες). Αυτή μετρά από την ημέρα παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας που τυχόν ορίζει ο νόμος για την έκδοση της σχετικής οφειλόμενης πράξης και, σε περίπτωση που δεν υπάρχει τέτοια ειδική προθεσμία, από την παρέλευση τριών μηνών από τότε που ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε σχετική αίτηση.

Ως προς το έννομο συμφέρον, αυτό πρέπει να είναι:

α) προσωπικό, δηλαδή να θίγεται συγκεκριμένη νομική ή πραγματική κατάσταση, η οποία να αφορά τον προσφεύγοντα,

β) άμεσο, δηλαδή η προσβολή να θίγει τον ίδιο τον προσφεύγοντα και όχι άλλο πρόσωπο, και,

γ) ενεστώς, δηλαδή να συμφωνούν οι χρόνοι άσκησης της προσφυγής και της έκδοσης της πράξης και να συνεχίσει να υφίσταται το έννομο συμφέρον κατά το χρόνο άσκησης και εξέτασης της προσφυγής.

Σύμφωνα με νεότερη νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 60/ 2010, 2081/ 2009), έννομο συμφέρον δεν έχει δημότης απλώς και μόνο λόγω της ιδιότητάς του αυτής, για την ακύρωση απόφασης καθορισμού συντελεστών τέλους καθαριότητας και φωτισμού, αν δεν είναι ο ίδιος υπόχρεος καταβολής των σχετικών τελών (αντίθετα, βάσει της απόφασης αυτής, έχουν το δικαίωμα προσφυγής οι μειοψηφούντες δημοτικοί σύμβουλοι, ασχέτως εάν οι ίδιοι οφείλουν τα τέλη αυτά ή επηρεάζονται από την υποχρέωση καταβολής τους). Τεκμαίρεται ότι έχουν δικαίωμα άσκησης αυτής της προσφυγής όλοι οι αιρετοί, ασχέτως αν συμμετείχαν ή όχι στη συνεδρίαση στην οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, με την προϋπόθεση ότι δεν την υπερψήφισαν. Επίσης, τεκμαίρεται ότι έχουν δικαίωμα και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων των ΟΤΑ, όπως και τα Νομικά Πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα οποία επιδιώκουν περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και γενικά κοινωνικούς σκοπούς. Σύμφωνα με το ΣτΕ (2388/2005 και 1103/2005), προσφυγή μπορεί να ασκήσει και ένωση προσώπων, αλλά μόνο σε τομείς δραστηριότητας και σε κύκλους σχέσεων, για τους οποίους η έννομη τάξη την αναγνωρίζει ως φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Ως προς τις ατομικές πράξεις, βάσει ειδικής αναφοράς του νόμου, οφείλεται να αναφέρεται σε αυτές ότι εναντίον τους μπορεί να ασκηθεί η ειδική προσφυγή εντός της νόμιμης προθεσμίας.

Η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται ενώπιον του Επόπτη ΟΤΑ. Αυτός αποφαινεται εντός προθεσμίας δύο μηνών από την ημέρα υποβολής της. Με την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας αυτής συνεπάγεται η σιωπηρή της απόρριψη. Μπορεί, βάσει του άρθρου 238 του Ν.3852/2010 να ορίσει την αναστολή της προσβαλλόμενης απόφασης. Το αρμόδιο ως προς την έκδοση όργανο ενημερώνεται για την άσκηση της ειδικής προσφυγής και για την αίτηση αναστολής και δύναται, εντός σύντομης προθεσμίας να εκθέσει τις απόψεις του. Η αναστολή μπορεί να επέλθει, με απόφαση του Επόπτη και χωρίς αυτή την προηγούμενη έκθεση των απόψεων, αν συντρέχουν λόγοι επείγοντος χαρακτήρα. Προϋποθέσεις της αναστολής είναι να είναι προδήλως βάσιμη η προσφυγή ή να συνάγεται ότι ο προσφεύγων κινδυνεύει να υποστεί ανεπανόρθωτη (ή δυσχερώς επανορθώσιμη) βλάβη μέχρι να εξεταστεί αυτή. Ισχύει αυτή δε μέχρι να εκδοθεί η απόφαση από τον Επόπτη ή να περάσουν άπρακτοι οι δύο μήνες που έχει ως προθεσμία αυτός για να εκδώσει την απόφαση. Προβλέπεται, επίσης, και δυνατότητα ανάκλησης της αναστολής σε ειδική περίπτωση (άρθρο 238 παρ.4). Η χορήγηση αναστολής δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά την μεταβατική περίοδο από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης διοίκησης, κι αυτό γιατί το άρθρο 238 του Ν.3852/2010 αναφέρει αποκλειστικά τα άρθρα 225 ως 227, και όχι το άρθρο 228, που αφορά την χορήγηση της αναστολής.

Επιπλέον, η άσκηση αυτής της προσφυγής θεωρείται προϋπόθεση για να ασκηθούν ένδικα μέσα ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Αυτή η προϋπόθεση δεν ισχύει μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου ΟΤΑ (Ν.3852/2010, παρ. 6, άρθρο 238). Ο νομοθέτης με αυτόν τον τρόπο ενισχύει τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ελέγχου και επιδιώκει να αποφύγουν οι ενδιαφερόμενοι τις χρονοβόρες και κουραστικές δικαστικές διαδικασίες. Παράλληλα, η προηγούμενη απορριπτική πράξη του Επόπτη έχει ήδη έναν βαθμό νομικής αρτιότητας και άρα ο έλεγχος του δικαστηρίου καθίσταται ευκολότερος. Αυτή η υποχρεωτική προηγούμενη άσκηση της προσφυγής, για να καταστεί δυνατός ο δικαστικός έλεγχος, αποτελεί σημαντική καινοτομία του «Καλλικράτη» (Ν.3852/2010).

Επιπλέον, υπάρχει η δυνατότητα για υποβολή αίτησης θεραπείας, από όποιον έχει έννομο συμφέρον. Αφορά ατομικές αποφάσεις ή παραλείψεις όλων των οργάνων των ΟΤΑ. Σκοπός τους είναι η ανάκληση ή η τροποποίηση της πράξης. Ασκείται ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή ενώπιον του οργάνου που παρέλειψε την οφειλόμενη έκδοσή της.

Η υποβολή αίτησης θεραπείας αναστέλλει την προθεσμία για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης, ή με την παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών (εκτός αν προβλέπεται διαφορετική προθεσμία από ειδικές διατάξεις), όπως ορίζει το άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας πρέπει να ενημερώνεται από το όργανο του ΟΤΑ για την άσκηση αίτησης θεραπείας, όπως και για την παρέλευση των προθεσμιών (είτε αυτής των τριάντα (30) ημερών είτε διαφορετικής, όπου προβλέπεται από ειδική διάταξη). Όπως προβλέπει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 24 παρ. 3), σε περίπτωση αναρμοδιότητας του οργάνου στο οποίο ασκείται η αίτηση θεραπείας, αυτό οφείλει εντός 5 ημερών να το διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο (για το οποίο συνεχίζει να ισχύει η προθεσμία της παραγράφου 2 του άρθρου 24).

Κεφάλαιο 2

Δημοσιονομικός Έλεγχος

2.1 Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά του Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών

2.1.1 Δαπάνες Υπαγόμενες στον Προληπτικό Έλεγχο

Από την 31η Ιουλίου 2019 διαμορφώνεται μια νέα μορφή δημοσιονομικού ελέγχου με υπεύθυνους τους υπαλλήλους των Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ, αφού σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 125 του Ν.4611/2019 από την ημέρα αυτή και έπειτα δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ). Τα Χρηματικά Εντάλματα των

δαπανών δεν υπάρχει πια δυνατότητα να υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προληπτικό έλεγχο και, τόσο για την ενταλματοποίηση όσο και για την εκκαθάριση των δαπανών, την ευθύνη φέρουν οι Οικονομικές Υπηρεσίες.

Με το άρθρο 169, παρ. 1-3 του Ν.3463/06 και το άρθρο 275 του Ν.3852/2010, καθιερωνόταν ο προληπτικός έλεγχος επί των δαπανών όλων των Δήμων και των Νομικών Προσώπων του Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου. Συγκεκριμένα, όριζε ότι «οι δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης, αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.) ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις 1 έως 3 του άρθρου 169 του Κ.Δ.Κ.».

Ο έλεγχος γινόταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και τα ελεγκτικά πρότυπα. Με αυτή την μορφή ελέγχου γινόταν μια προσπάθεια διασφάλισης της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας των δαπανών κατοχυρώνοντας τη νομιμότητά τους. Σκοπός ήταν η οικονομική εξυγίανση των ΟΤΑ και η εξάλειψη φαινομένων κακοδιαχείρισης. Οι δαπάνες που υποβαλλόταν σε προληπτικό έλεγχο αφορούσαν:

- Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο ΙΒ, παρ 4, του Ν.2362/1995): Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω.
- Δαπάνες ΝΠΔΔ (όπου ασκείται προληπτικός έλεγχος): Από του ποσού των δέκα χιλιάδων (10.000) ΕΥΡΩ και άνω.
- Δαπάνες ΟΤΑ Α΄ βαθμού (Δήμων): Από του ποσού των πέντε χιλιάδων (5.000) ΕΥΡΩ και άνω, και,
- Δαπάνες ΟΤΑ Β΄ βαθμού [Περιφερειών, μετά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 275 του Ν.3852/2010 (Α.87)]: Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω.

Τα προς θεώρηση Χρηματικά Εντάλματα μαζί με όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά που το συνόδευαν (Απόφαση Ανάλυσης Υποχρέωσης, αποφάσεις συλλογικών οργάνων, προσφορές, σύμβαση κ.λπ.) στέλνονταν από κάθε υπηρεσία στην υπηρεσία Επιτρόπου, στην οποία η υπηρεσία ανήκε. Ο Επίτροπος, σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο θεωρούσε νόμιμη την δαπάνη, επέστρεφε το Χρηματικό Ένταλμα θεωρημένο στην υπηρεσία που το είχε εκδώσει. Σε περίπτωση που ο Επίτροπος, δεν θεωρούσε νόμιμη την δαπάνη, επέστρεφε το Χρηματικό Ένταλμα αθεώρητο, συνοδευόμενο από αντίγραφο της πράξης μη θεώρησης με πλήρη αιτιολογία. Η Υπηρεσία είχε την δυνατότητα να υποβάλλει εκ νέου το Χρηματικό Ένταλμα στην Υπηρεσία Επιτρόπου, συνοδευόμενο από το αποδεικτικό κοινοποίησης στον φερόμενο ως δικαιούχο της εντελλόμενης

δαπάνης της πράξης επιστροφής καθώς και από νέα δικαιολογητικά και επιπλέον ένα έγγραφο επανυποβολής, που να αιτιολογούσε με μεγαλύτερη σαφήνεια τη νομιμότητα της δαπάνης. Σε περίπτωση που ο Επίτροπος επέμενε στην άρνηση της θεώρησης, για την θεώρηση του Χρηματικού Εντάλματος αποφάσιζε το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η πράξη θεώρησης του Επιτρόπου δεν μπορούσε να προσβληθεί σε κανένα δικαστήριο ή σε οποιαδήποτε άλλη αρχή. Δεν νοείται να περιέχεται πράξη ανάκλησης σε πληρωμένο θεωρημένο Χρηματικό Ένταλμα. Σε περίπτωση πληρωμής εντάλματος, που στη συνέχεια αποδειχθεί ότι δεν ήταν νόμιμο, επειδή συντάχθηκε με βάση πλαστά δικαιολογητικά ή για οποιονδήποτε άλλον λόγο, ο καταλογισμός γίνεται κατά τον κατασταλακτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο έλεγχος αφορούσε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέταζε αν για την δαπάνη υπάρχει επαρκής πίστωση στον προϋπολογισμό και αν αυτή καταχωρήθηκε στον κατάλληλο κωδικό αριθμό. Ερευνούσε αν η δαπάνη προβλέπεται από τον νόμο ή, σε περίπτωση που δεν προβλέπεται από τον νόμο, αν εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες του ΟΤΑ ή αν συμβάλλει στην εκπλήρωση της αποστολής του. Δηλαδή, αν υπάρχει συνάφεια μεταξύ της δαπάνης και του σκοπού για τον οποίο αυτή διενεργήθηκε αλλά και αν το ύψος της δαπάνης βρίσκεται μέσα σε λογικά πλαίσια ή, αντίθετα, αν υπερβαίνει το προσήκον μέτρο. Στις λειτουργικές δαπάνες περιλαμβάνονται η περιοδική ενίσχυση των απόρων κυρίως τα Χριστούγεννα και το Πάσχα, η προσωρινή στέγαση απόρων κατοίκων και η προσωρινή σίτιση απόρων δημοτών, η παροχή βραβείων σε αριστούχους δημότες μαθητές και φοιτητές, η παροχή αναμνηστικών ειδών σε προγράμματα πολιτιστικών εκδηλώσεων των ΟΤΑ (Ζυγούρης, σσ. 65-66). Εξετάζεται αν η ανάληψη της υποχρέωσης και η διάθεση της πίστωσης έγινε από το αρμόδιο όργανο και με την νόμιμη διαδικασία και αν επισυνάπτονται τα απαιτούμενα για την εκκαθάριση δικαιολογητικά, καθώς, επίσης, και αν το ένταλμα πληρωμής φέρει τα στοιχεία που ορίζει ο νόμος. Ελέγχεται, επίσης, η ορθότητα των κρατήσεων και των αριθμητικών πράξεων και εξετάζεται αν η απαίτηση έχει τυχόν παραγραφεί, δηλαδή εάν τα δικαιολογητικά της δαπάνης είναι πλήρη.

2.1.2 Δαπάνες μη Υπαγόμενες στον Προληπτικό Έλεγχο

Σύμφωνα με το άρθρο 169, παράγραφο 2 του Ν.3463/2006) από τον προληπτικό έλεγχο εξαιρούνται οι ακόλουθες κατηγορίες δαπανών (Άρθρο 169, παράγραφος 2 του Ν.3463/2006):

α) οι αποδοχές των μονίμων υπαλλήλων, των δικηγόρων με πάγια αντιμισθία και των υπαλλήλων με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, πλην των πρόσθετων αμοιβών αυτών και των αμοιβών αποδοχών του πρώτου μήνα των νεοδιοριζόμενων η μονιμοποιούμενων υπαλλήλων,

β) οι δαπάνες απόδοσης των υπέρ τρίτων ενεργουμένων κρατήσεων,

γ) οι περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων ακινήτων και εγκαταστάσεων, πλην εκείνων που καταβάλλονται για πρώτη φορά μετά την κατάρτιση, παράταση, ανανέωση ή τροποποίηση της σχετικής σύμβασης,

δ) οι δαπάνες κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος, νερού και σταθερής τηλεφωνίας,

ε) τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων, τα τοκοχρεολύσια των δανείων, τα έξοδα υποχρεωτικής από τον νόμο ασφάλισης οχημάτων, οι δαπάνες για την εκτέλεση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και οι δαπάνες απομαγνητοφώνησης των πρακτικών των Δημοτικών Συμβουλίων, της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, και τέλος,

στ) οι κάθε είδους δαπάνες μικρότερες των χιλίων ευρώ (1.000,00 €) σε ετήσια βάση.

2.2 Προληπτικός Έλεγχος Συμβάσεων Μεγάλης Οικονομικής Αξίας

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των σχεδίων των συμβάσεων προμηθειών, έργων και παροχής υπηρεσιών άνω των διακοσίων χιλιάδων ευρώ (200.000,00 €) που πρόκειται να συναφθούν από τους ΟΤΑ και τα Νομικά τους Πρόσωπα. Έλεγχος νομιμότητας μπορεί να ζητηθεί από τον αρμόδιο φορέα να γίνει και σε επί μέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της σύμβασης (Ζυγούρης, σ. 68). Ο έλεγχος των συμβάσεων προϋπολογισμού από 200.000,00 - 500.000,00 € (χωρίς ΦΠΑ), διενεργείται από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ άνω των 500.000,00 € από το αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή του σχετικού φακέλου σύμφωνα με το Π.Δ. 774/80, άρθρο 19, παράγραφος 7.

Ο έλεγχος αυτός έχει σκοπό να προστατέψει το δημόσιο συμφέρον από ενδεχόμενα σφάλματα και παραλείψεις των διοικητικών οργάνων, αφού πραγματοποιείται από μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου με υψηλό βαθμό τεχνογνωσίας. Είναι, ασφαλώς, περισσότερο αποτελεσματικός και δραστικός από τον κατασταλτικό, αφού μπορεί να ματαιώσει την πληρωμή. Επιπλέον, ο έλεγχος αυτός, ενισχύει την εμπιστοσύνη των διοικουμένων στις ενέργειες της Δημόσιας Διοίκησης καθώς στηρίζεται στην βασική ελεγκτική αρχή, στην οποία ο ελεγκτής δεν ταυτίζεται με τον ελεγχόμενο αφού ασκείται από ανεξάρτητο όργανο. Σύμβαση που δεν έχει υποστεί τον έλεγχο αυτό θεωρείται άκυρη. Υπάρχει η δυνατότητα άσκησης του ελέγχου σε επί μέρους φάσεις της διαδικασίας, οι οποίες προηγούνται της σύναψης της σύμβασης.

2.3 Η Έννοια και τα Χαρακτηριστικά του Κατασταλτικού Ελέγχου Δαπανών

Σε αντίθεση με τον προληπτικό έλεγχο, που αφορά μόνο τις δαπάνες, ο κατασταλτικός αναφέρεται στο σύνολο της διαχείρισης, αφού ελέγχει και την βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων και τη διαχείριση της περιουσίας των ΟΤΑ. Ο έλεγχος αυτός είναι ετήσιος, τακτικός και

δειγματοληπτικός και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης. Σε περίπτωση που κατά τον δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν κάποια ευρήματα, μπορεί ο έλεγχος να γενικευτεί και να γίνει ειδικός πάνω σε συγκεκριμένο θέμα. Για τον κατασταλτικό έλεγχο ενός φορέα, αρμόδιος είναι ο ίδιος Επίτροπος που διενεργεί και τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του φορέα.

Ο έλεγχος πραγματοποιείται σε δύο στάδια. Κατά το πρώτο στάδιο δικαστικοί υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασχολούνται με την επεξεργασία των λογαριασμών ή απολογισμών. Ελέγχουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των ενεργειών του υπολόγου και επαληθεύουν τις αριθμητικές πράξεις και τη σωστή μεταφορά των ποσών. Στο στάδιο του ελέγχου των λογαριασμών των υπολόγων, υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθούν από τους φορείς, τους υπολόγους αλλά και από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο οποιοδήποτε έγγραφο ή πληροφορία κρίνεται απαραίτητη, όπως και το να μπορεί να γίνει επιτόπια έρευνα αν αυτό θεωρηθεί αναγκαίο (Ζυγούρης, σ. 70). Στο δεύτερο στάδιο ελέγχου κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχει την ορθότητα των λογαριασμών και είτε κηρύσσει με πράξη του ως «ορθώς έχοντες» λογαριασμούς είτε καταλογίζει τους υπολόγους με το διαπιστωθέν έλλειμμα, το οποίο αφορά παράνομη πληρωμή ή παράλειψη είσπραξης εσόδου. Τα ελεγκτικά όργανα κοινοποιούν στον υπόλογο φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων, το οποίο αποστέλλεται για τη συμπλήρωση τυχόν ελλείψεων και την παροχή περαιτέρω διευκρινίσεων μέσα σε προθεσμία όχι μεγαλύτερης των δεκαπέντε (15) ημερών, η οποία μπορεί να παραταθεί για εύλογο χρονικό διάστημα. Αν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών, διαπιστωθεί ποινικά κολάσιμη πράξη, αυτό το γεγονός ανακοινώνεται στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Υπουργό ή σε όποιο άλλο αρμόδιο όργανο, στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος, καθώς και στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ν.4129/13, άρθρο 38, παρ. 7).

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, ελέγχονται κατά κύριο λόγο:

- α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα,
- β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν,
- γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών,
- δ) η νόμιμη λήψη δανείων, παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων,
- ε) η νόμιμη και σύμφωνα με την αρχή που προβλέπεται στην περίπτωση (α) διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας,

στ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων,

ζ) τα συστήματα λειτουργίας του φορέα (έλεγχος συστημάτων),

η) η συμμόρφωση του φορέα σε τυχόν προηγούμενες υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2017, σ. 5).

Οι έλεγχοι προγραμματίζονται βάσει μεθοδολογίας ανάλυσης κινδύνου και επικεντρώνονται κυρίως σε τομείς στους οποίους έχει παρατηρηθεί αυξημένο δημοσιονομικό ενδιαφέρον και υψηλός δημοσιονομικός κίνδυνος. Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων και γίνονται βάσει ετήσιου ελεγκτικού προγράμματος από την Ολομέλεια του Σώματος των Ελεγκτών. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, πραγματοποιεί έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας και συντάσσει έκθεση ελέγχου.

Η ολοκλήρωση του κατασταλτικού ελέγχου γίνεται μετά την παρέλευση των έξι μηνών από την ημέρα που ο φορέας έχει στείλει αντίγραφο απολογισμού ή ισολογισμού, το οποίο συνοδεύεται από την έκθεση των ορκωτών λογιστών, εκθέσεις και πράξεις των οργάνων του φορέα και από οποιαδήποτε άλλο έγγραφο έχει καθοριστεί για το συγκεκριμένο έτος ελέγχου από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέτοια στοιχεία για τους ΟΤΑ είναι οι καταστάσεις υπολόγων με την πράξη ανάθεσης των καθηκόντων τους, ο Ταμειακός Απολογιστικός Πίνακας, οι βεβαιώσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων για το χρηματικό υπόλοιπο στις 31/12 του προηγούμενου έτους του φορέα και των Νομικών του Προσώπων, η τελική κατάσταση του λογαριασμού χρηματικής διαχείρισης, η έκθεση λογοδοσίας του Δημάρχου με τα πρακτικά, η ετήσια κατάσταση δανείων και εγγυήσεων, στοιχεία για την ακίνητη περιουσία του ΟΤΑ, κατάλογος Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου που ανήκουν στον ΟΤΑ, ο προϋπολογισμός με τις τυχόν τροποποιήσεις του, ο ισολογισμός και η κατάσταση με τους υπηρετούντες υπαλλήλους του Οργανισμού και των Νομικών του Προσώπων (Θεοδώρου, 2009, σ. 157). Σύμφωνα με τον Ν.3463/2006, άρθρο 169, παρ. 8, σε κάθε περίπτωση ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διατάξει έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο της διαχείρισης ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου αυτού.

2.4 Κριτική κατάργησης Προληπτικού Ελέγχου και σύγκρισή του με τον Κατασταλτικό Έλεγχο Δαπανών

Οι προληπτικοί έλεγχοι είναι οι πράξεις – ενέργειες – μέτρα που επιτελούνται με σκοπό την αποτροπή ανεπιθύμητων γεγονότων (Παπαστάθης, 2014, σ. 921). Ένα από τα πλεονεκτήματα του

ελέγχου από την Υπηρεσία Επιτρόπου ήταν ότι η έγκριση της νομιμότητας είχε την εγκυρότητα μιας δικαστικής λειτουργίας τοποθετώντας το Ελεγκτικό Συνέδριο βασικό πυλώνα για την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου της Διοίκησης. Με τον προληπτικό έλεγχο η δαπάνη σταματούσε σε περίπτωση μη θεώρησης πριν από την εξόφλησή της. Μπορούσαν να αποτραπούν φαινόμενα κατάτμησης δημόσιας σύμβασης για την προμήθεια όμοιων ή ομοειδών αγαθών αλλά και αποφυγή του φαινομένου των διαδικασιών της απευθείας ανάθεσης. Με την πράξη που εξέδιδε ο Επίτροπος δεν μπορούσε να εξοφληθεί το Χρηματικό Ένταλμα και καμία ευθύνη δεν βάρυνε τις Οικονομικές Υπηρεσίες.

Ένα άλλο σοβαρό πρόβλημα που προέκυψε από την κατάργησή του είναι η μετακύληση της αρμοδιότητας της έγκρισης των δαπανών στους υπαλλήλους των Οικονομικών Υπηρεσιών, οι οποίοι συχνά έρχονται αντιμέτωποι με τις πιέσεις των αιρετών και με την διαφορετική ερμηνεία της ελλιπούς πολλές φορές νομοθεσίας σχετικά με τη νομιμότητα μιας δαπάνης. Σε αρκετές υπηρεσίες παρουσιάζεται το φαινόμενο της ταύτισης του ελεγκτή και του ελεγχόμενου με κίνδυνο πληρωμής μη νόμιμων δαπανών, η οποία μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε βαρύτερες ποινικές και πειθαρχικές ευθύνες.

Στον αντίποδα υπήρχε μια δυσαρέσκεια για τον τρόπο λειτουργίας του Επιτρόπου, αφού παρουσιαζόταν σοβαρά προβλήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού από δαπάνες που εκείνος δεν ενέκρινε ως νόμιμες. Πολλές φορές διαφορετικές Υπηρεσίες Επιτρόπων αντιμετωπίζουν με διαφορετικό τρόπο παρόμοιες δαπάνες με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις καθημερινές τους ανάγκες δυσχεραίνοντας την λειτουργία τους. Μεγάλες ήταν και οι καθυστερήσεις σε διαδικασίες κυρίως για εντάλματα που αφορούσαν νησιωτικές περιοχές και έπρεπε να τα μεταφέρουν στις έδρες των Επιτροπών για έλεγχο.

Ο κατασταλατικός έλεγχος ως έλεγχος μετά την πληρωμή της δαπάνης από μόνος του δεν εξασφαλίζει την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Μειονεκτεί στο γεγονός ότι αφορά δειγματοληπτικό και όχι ολοκληρωτικό και καθολικό έλεγχο, έχοντας ως συνέπεια πολλές φορές να μην ελέγχονται δαπάνες που δεν ήταν νόμιμες γιατί δεν έτυχε να συμπεριλαμβάνονται στο τυχαίο δείγμα που είχε επιλεγθεί. Η επιβολή των κυρώσεων μετά από την ολοκλήρωση του κατασταλατικού ελέγχου γίνεται με μεγάλη χρονική καθυστέρηση και αφού έχει εκτελεσθεί η δαπάνη και, ίσως, και άλλες παρόμοιες και μη νόμιμες. Δεν υπάρχει δηλαδή στον κατασταλατικό έλεγχο η αμεσότητα του προληπτικού ελέγχου.

Κεφάλαιο 3

Οικονομικοί – Διαχειριστικοί – Διοικητικοί Έλεγχοι

3.1 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Στο πλαίσιο της τήρησης των υποχρεώσεων της χώρας, οι οποίες απορρέουν από τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις, καθιερώθηκε ο «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης» (Γ.Ε.Δ.Δ.) με τον Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296, Τ. Α' /04-12-2002): «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μονοπρόσωπη υπηρεσία. Η επιλογή του γίνεται από το υπουργικό συμβούλιο. Δεν υπόκειται σε κάποιου είδους έλεγχο, ώστε να μπορεί να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία του. Δεν εντάσσεται σε κάποια ξεχωριστή Δημόσια Υπηρεσία. Αποτελεί έτσι μια Ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή. Βοηθητική θέση έχει συσταθεί με έδρα την Θεσσαλονίκη και είναι αυτή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης Βορείου Ελλάδος και έχει τοπική αρμοδιότητα στην Μακεδονία και στη Θράκη.

Ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εισηγείται στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο και αποφασίζει την επιλογή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος αποτελεί πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση και ευρεία κοινωνική αποδοχή (Ν.3074/2002, άρθρο 1). Διορίζεται και παύεται με Προεδρικό Διάταγμα και η θητεία του διαρκεί πέντε (5) έτη και είναι ανανεώσιμη. Ασκεί το έργο του έχοντας κοντά του μία ομάδα δώδεκα ατόμων εκ των οποίων οι τέσσερις (4) είναι οι βοηθοί του που διορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για πέντε (5) έτη μετά από δική του πρόταση και οι οχτώ (8) Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες που διορίζονται ύστερα από δημόσια πρόσκληση με διετή θητεία.

Όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 1 του Ν. 3074/2002, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλων των ιδιαίτερων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί των φορέων οφείλουν υποχρεωτικά να συνεργάζονται με τον Γενικό Επιθεωρητή, να συμπράττουν στις εργασίες του και να χορηγούν τα στοιχεία που ζητούνται. Ειδάλλως, διαπράττουν πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο επισύρει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα.

3.1.1 Καθήκοντα

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί πειθαρχικό όργανο. Διατάσσει την άσκηση ή ασκεί ο ίδιος την πειθαρχική δίωξη, λαμβάνει άλλα διοικητικά μέτρα και διενεργεί Ένορκη Διοικητική Εξέταση (ΕΔΕ).

Μπορεί να ασκήσει ένσταση εναντίον όλων των αποφάσεων των πειθαρχικών οργάνων. Παραπέμπει έτσι την εξέταση της υπόθεσης στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο από αυτό που έχει λάβει μία απόφαση. Επίσης, προσβάλλει με ένσταση την απόφαση μονομελούς οργάνου, η οποία δεν μπορεί να προσβληθεί με ένσταση στο οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο και έτσι την παραπέμπει στο αρμόδιο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο. Μπορεί, επίσης, να προσφεύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας εναντίον κάθε τελεσίδικης απόφασης κάθε πειθαρχικού συμβουλίου, για τα αδικήματα που επιφέρουν οριστική παύση ή υποβιβασμό. Για τις αποφάσεις που επιφέρουν όλες τις άλλες ποινές, προσφεύγει στο Διοικητικό Εφετείο.

3.2.2 Αρμοδιότητες

Οι τομείς που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι το Δημόσιο εν γένει, οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, τα Νομικά πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που ανήκουν στο κράτος, οι Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ) και κάθε επιχείρηση της οποίας τον έλεγχο ασκεί το Δημόσιο είτε μέσω της διοίκησής τους είτε ως μέτοχος. Αναλυτικά, οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, σε εναρμόνιση με την αποστολή του, ορίζονται στο άρθρο 1 του Ν.3074/2002, στο άρθρο 26 του Ν.3200/2003 και στο άρθρο 12 του Ν.3320/2005.

Πιο συγκεκριμένα:

- Διατάσσει αυτεπάγγελτα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Παρακολουθεί τη δράση και την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται από τον ΣΕΕΔΔ και από τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών οποτεδήποτε το ζητήσει (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου βάσει καθορισμένου τρόπου αξιολόγησης από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Μπορεί να διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στον Δημόσιο Τομέα.

- Διενεργεί έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Συγκαλεί και προεδρεύει του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), το οποίο έχει σκοπό την παρακολούθηση και τον συντονισμό των επιθεωρήσεων και ελέγχων των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεωρήσεων και ελέγχου (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Ελέγχει καταγγελίες, οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του, σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς του δημοσίου φορέα και στα Σώματα Ελέγχου αυτών (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις, που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, αξιολογεί το έργο όλων των Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης και των Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση λειτουργίας των ανωτέρω Σωμάτων και Υπηρεσιών και για την πλέον εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών και των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Η έκθεσή του υποβάλλεται τον Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, στον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό εκθέσεις κατά την διάρκεια του έτους. Η ανωτέρω ετήσια έκθεση συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου (άρθρο 1 του Ν.3074/2002).
- Μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων (άρθρο 26 του Ν.3200/2003).
- Μπορεί, επίσης, να παραπέμπει υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο ασκώντας τα προβλεπόμενα από τον νόμο ένδικα μέσα (άρθρο 26 του Ν.3200/2003).

Επίσης, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, μετά από έγκριση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μπορεί:

- Να αναθέτει την εκτέλεση μελετών και εφαρμοσμένων ερευνών σε επιστημονικούς φορείς και ειδικούς επιστήμονες, του εσωτερικού ή του εξωτερικού, καθώς και τη διενέργεια έργων βέλτιστης αξιοποίησης νέων τεχνολογιών και πληροφορικής στην υπηρεσία του.
- Να αναθέτει στα Νομικά Πρόσωπα του Δημοσίου Τομέα καθώς και στα Νομικά ή φυσικά Πρόσωπα του Ιδιωτικού Τομέα τη διενέργεια μελετών και ερευνών σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική και κοινοτική νομοθεσία.
- Να συνεργάζεται με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Διεθνών Οργανισμών, όπως τις υπηρεσίες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και άλλων, με σκοπό την

μεταφορά τεχνογνωσίας και τη συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα ελέγχου της κακοδιοίκησης και περιορισμού της διαφθοράς.

- Να οργανώνει συνέδρια και εκπαιδευτικά σεμινάρια, κυρίως για το προσωπικό των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου και την ενημέρωση του κοινού (άρθρο 12 του Ν.3320/2005).
- Μπορεί να διενεργεί τακτικούς, έκτακτους και ειδικούς ελέγχους. Οι τακτικοί διενεργούνται βάσει ενός ετήσιου πλάνου και είναι προγραμματισμένοι. Οι έκτακτοι γίνονται όταν αυτό απαιτείται με βάση τις ανάγκες μιας υπόθεσης. Οι ειδικοί αφορούν συγκεκριμένες χρονικές περιόδους ή συγκεκριμένο πεδίο δραστηριότητας. Στο πλαίσιο των δυνατοτήτων του περιλαμβάνεται και η άρση του Τραπεζικού, του Φορολογικού και του Χρηματιστηριακού απορρήτου των προσώπων που ελέγχονται.

3.2 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) αποτελεί όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ιδρύθηκε με τον Ν.2477/1997, με βάση τα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας. Η χωρική του αρμοδιότητα αφορά όλη την επικράτεια. Περιφερειακά γραφεία του έχουν έδρα τη Θεσσαλονίκη, τις Σέρρες και τα Ιωάννινα (αυτό το γραφείο όμως, παρότι έχει συσταθεί δεν λειτουργεί), την Λάρισα, την Πάτρα, την Τρίπολη και το Ρέθυμνο.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. διενεργεί ελέγχους, έρευνες και επιθεωρήσεις κυρίως για τη διαπίστωση περιπτώσεων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αναποτελεσματικότητας, αδιαφανών διαδικασιών και χαμηλής παραγωγικότητας (άρθρο 6 του Ν.2477/1997). Μέσω των ελέγχων αυτών επιδιώκεται να διασφαλιστεί η εύρυθμη, ομαλή και παραγωγική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

3.2.1 Αρμοδιότητες

Στην αρμοδιότητα του Σώματος Επιθεωρητών υπάγονται το Δημόσιο εν γένει, τα ΝΠΔΔ, τα κρατικά ΝΠΙΔ, οι Πρωτοβάθμιοι και Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ και οι επιχειρήσεις στη διοίκηση των οποίων μετέχει το Δημόσιο είτε με διοικητικές πράξεις είτε ως μέτοχος (Βενετσανοπούλου, 2014, σ. 103).

Το Σώμα μπορεί να διεξάγει αυτοψία, να εξετάζει πρόσωπα, να αποκτά πρόσβαση σε αρχεία των ελεγχόμενων φορέων με εξαίρεση αυτών που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής, της άμυνας και της κρατικής ασφάλειας και να διεξάγει ΕΔΕ. Οι έλεγχοί του σκοπεύουν στη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων, ώστε να γίνει δυνατή η άσκηση πειθαρχικής δίωξης, η διενέργεια ΕΔΕ, η

άσκηση ποινικής δίωξης ή η διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης και προανάκρισης, αν έχει προηγουμένως γίνει εισαγγελική παραγγελία.

Επιπλέον, διεξάγει τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, που εργάζονται στους φορείς που υπόκεινται στην αρμοδιότητά του. Η ελεγκτική του αρμοδιότητα ως προς αυτό μπορεί να επεκταθεί και σε άλλους υπαλλήλους (που αρχικά δεν υποχρεούνται να υποβάλουν τέτοια δήλωση).

Οι έλεγχοι, οι επιθεωρήσεις και οι έρευνες του Σώματος γίνονται κατόπιν εντολής του Ειδικού Γραμματέα, η οποία δίνεται αυτεπάγγελτα ή και μετά από εντολή του αρμόδιου Υπουργού, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνήγορου του Πολίτη ή του επικεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής (Ν.3074/2002). Σε περίπτωση που διαπιστώσει ζημία, που υφίσταται το Δημόσιο, την καταλογίζει στο υπεύθυνο μέρος, το οποίο και θέτει εκτός διαχείρισης.

Τους ελέγχους διεξάγουν κλιμάκια Επιθεωρητών - Ελεγκτών. Αυτά μπορεί να είναι και μεικτά με συμμετοχή ατόμων από άλλα ελεγκτικά σώματα. Ο έλεγχος γίνεται με αρχική μελέτη του νομοθετικού πλαισίου της υπηρεσίας που ελέγχεται, ανάλογα και με τι περιέχει η αρχική εντολή. Εξετάζεται αν έχουν υπάρξει άλλα πορίσματα για τη συγκεκριμένη υπόθεση. Έπειτα προβαίνει είτε σε έρευνα δια αλληλογραφίας είτε σε αιφνιδιαστική αυτοψία.

Προβαίνει σε μελέτη στοιχείων και σε έρευνα των αρχείων της υπηρεσίας, καθώς και στην εξέταση των υπαλλήλων καθώς και του τρόπου που αυτοί εκτελούν τα καθήκοντά τους αν είναι επαρκείς, έμπειροι, εργατικοί κ.λπ. και της περιουσιακής τους κατάστασης. Μπορεί να καλέσει και επιπλέον πρόσωπα για εξέταση. Ειδικότερα, για έρευνες που αφορούν δημόσιες συμβάσεις ελέγχει, εάν έχουν τηρηθεί όλες οι νόμιμες διαδικασίες του διαγωνισμού, αν υπάρχει περίπτωση συμπαιγνίας κ.λπ. Αφού προβεί σε διαπιστώσεις σχετικά με την υπόθεση, ζητά την άποψη της υπηρεσίας.

Μετά το πέρας της διενέργειας του ελέγχου συντάσσεται έκθεση - πόρισμα επιθεώρησης και ελέγχου, το οποίο στη συνέχεια υπόκειται σε έγκριση από επιτροπή, η οποία είναι τριμελής και αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος, τον αναπληρωματικό Επιθεωρητή και τον συντονιστή προϊστάμενο Επιθεωρητή. Το πόρισμα αποστέλλεται στη σχετική υπηρεσία, στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Γενικό Επιθεωρητή και στον αρμόδιο Υπουργό για την άσκηση της πειθαρχικής (ή ποινικής) δίωξης ή της διενέργειας ΕΔΕ.

3.2.2 Οργάνωση

Αρχικά πρέπει να σημειωθεί ότι το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν έχει ξεχωριστή νομική προσωπικότητα. Παρότι έχει ιδιαίτερη λειτουργική ανεξαρτησία, δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή ούτε Δημόσια Υπηρεσία. Επίσης, δεν υπόκειται σε κάποια εποπτεία ούτε σε κάποιον πειθαρχικό έλεγχο όσο διαρκούν οι έλεγχοι και η διατύπωση των πορισμάτων. Υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την

Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Ν.4320/2015) και επομένως, βρίσκεται υπό τον έλεγχο του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Προϊστάμενος του Σώματος είναι μετακλητός Ειδικός Γραμματέας (Βενετσανοπούλου, 2014, σσ. 104-105), που ορίζεται μετά από απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Δικαιοσύνης. Αυτός διοικεί το Σώμα, προΐσταται των Επιθεωρητών Ελεγκτών και των Βοηθών, όπως και των προσώπων της Γραμματείας. Μπορεί να επιβάλλει ποινές επίπληξης και προστίμου.

Επικουρικό ρόλο έχουν και δεκαοκτώ (18) Προϊστάμενοι Επιθεωρητές που συντονίζουν τις επιμέρους δράσεις του Σώματος. Αυτοί επιλέγονται από τους Επιθεωρητές - Ελεγκτές, μετά από απόφαση του Γραμματέα. Οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές είναι μόνιμοι υπάλληλοι, προερχόμενοι από διάφορους κλάδους και έχοντες διαφορετικά επίπεδα εμπειρίας στη διοίκηση. Το Σώμα αποτελείται από μία κεντρική υπηρεσία και τα επιμέρους τοπικά περιφερειακά γραφεία. Προϊστάμενοι σε αυτά είναι Ειδικοί Επιθεωρητές (τους οποίους ορίζει ο Ειδικός Γραμματέας). Αυτοί υποβάλλουν εξάμηνη έκθεση στον Γενικό Επιθεωρητή σχετικά με τη δράση τους και τους ελέγχους.

Επιπλέον, υποβάλλεται από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. στον Υπουργό ετήσια έκθεση με το σύνολο της ελεγκτικής δράσης και το πρόγραμμα του Σώματος καθώς και γενικές προτάσεις. Ταυτόχρονα, επιδιώκεται και η επικοινωνία και η συνεργασία του Σώματος με άλλες συναφείς υπηρεσίες τρίτων κρατών, ειδικότερα εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και η συμμετοχή σε διεθνή συνέδρια και σεμινάρια.

3.3 Εσωτερικός Έλεγχος

Με την 1457/07.06.85 Απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών, ιδρύεται το «Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ε.Ι.Ε.Ε)», φορέας ο οποίος είναι και σήμερα ο μοναδικός διαπιστευμένος στην Ελλάδα από το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών των Η.Π.Α. (The Institute of Internal Auditors – I.I.A.) και μέλος αυτού, καθώς και της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Εσωτερικού Ελέγχου (European Confederation of Internal Auditors – E.C.I.I.A) (Παπαστάθης, 2014, σ. 64). Ο εσωτερικός έλεγχος των ΟΤΑ ρυθμίζεται από τον Ν.3492/2006 και με σημαντικές αλλαγές που έχουν γίνει πάνω σε αυτόν στον Ν.4555/2018. Ο εσωτερικός έλεγχος αφορά τη συγκέντρωση και αξιολόγηση των στοιχείων ενός οργανισμού με σκοπό την εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων και τη διαχείριση των κινδύνων που επαπειλούν τη λειτουργία του. Κυρίως, αποσκοπεί στην μετατροπή του κινδύνου σε αξία με το λιγότερο δυνατό κόστος (Παπαστάθης, 2014, σ. 75).

Σύμφωνα με τον ορισμό του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών, «Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη, αντικειμενική διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον Οργανισμό να

επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μία συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης. Η αποστολή του είναι να ενισχύει και να προστατεύει την αξία του οργανισμού, παρέχοντας αντικειμενική και βάσει κινδύνων διαβεβαίωση, συμβουλές και πληροφόρηση» (Παπαστάθης, 2014, σ. 69).

Έχει επιχειρησιακό χαρακτήρα και στόχος του είναι η βελτίωση της απόδοσης του ΟΤΑ, η επίλυση των προβλημάτων και η βελτίωση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών του και της λειτουργίας του. Συμπεριλαμβάνει ελέγχους της οργανωτικής δομής και των μεθόδων της λειτουργίας του φορέα. Πραγματοποιείται βάσει οργανωμένου πλάνου για τη διεξαγωγή του ελέγχου και με σαφή τον σκοπό για τον οποίο διενεργείται καθώς και με τις απαραίτητες δικλείδες ασφαλείας για τη διεξαγωγή των αποτελεσμάτων.

Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μία ανεξάρτητη διαδικασία, που λειτουργεί εντός του Οργανισμού και εκτιμά τις διαδικασίες λειτουργίας του. Για να είναι αποτελεσματικός, τα ελέγχοντα άτομα πρέπει να έχουν τέτοια προσόντα και ικανότητες, ώστε να μπορούν να εντοπίσουν προβλήματα και κινδύνους και να ενημερώσουν ανάλογα την υπηρεσία έχοντας ταυτόχρονα συντάξει προτάσεις αντιμετώπισης. Γενικότερα, ο εσωτερικός έλεγχος είναι ένα σύστημα λειτουργιών και διαδικασιών που εφαρμόζει η διοίκηση ενός Οργανισμού για να διασφαλιστούν τα συμφέροντά της. Είναι το πλάνο της επιχείρησης και η μεθοδολογία της για να διασφαλίσει την αποδοτικότερη λειτουργία της. Σκοπεύει στην πρόληψη των λαθών, στην αξιοπιστία των στοιχείων και στην επίτευξη των στόχων του Οργανισμού. Διέπεται από ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα (Ιγνατίου, 2018, σ. 11). Ο εσωτερικός έλεγχος στους ΟΤΑ είναι απαραίτητος για να έχει ανταγωνιστικότητα και αποτελεσματικότητα η λειτουργία τους και για να αποκτήσουν την εμπιστοσύνη του πολίτη. Ο εσωτερικός ελεγκτής, προκειμένου να είναι αντικειμενικός, οφείλει να είναι ανεξάρτητος.

Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να είναι ανεξάρτητη, έτσι ώστε οι εσωτερικοί ελεγκτές να μπορούν να είναι αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Για τον λόγο αυτό, ο Επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να έχει άμεση και ανεμπόδιστη πρόσβαση στην Ανώτατη Διοίκηση και στην Επιτροπή Ελέγχου. Βασικό στοιχείο του ελέγχου είναι να είναι αντικειμενικός και κυρίως ανεξάρτητος ο εσωτερικός ελεγκτής. Η σημασία του ελέγχου είναι πολύ μεγάλη, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, με την εμφάνιση πολλών σκανδάλων στους ΟΤΑ για αυτό και κρίνεται απαραίτητος ώστε να έχει ανταγωνιστικότητα και αποτελεσματικότητα η λειτουργία τους και να αποκτήσουν την εμπιστοσύνη του πολίτη.

Ανάλογα με το άτομο που διενεργεί τον έλεγχο και την σχέση εργασίας που έχει με τον ελεγχόμενο φορέα, οι έλεγχοι διακρίνονται σε εσωτερικούς (έλεγχος από στελέχη του φορέα),

εξωτερικούς (έλεγχος από ορκωτούς ελεγκτές) και σε μεικτούς (έλεγχος από μονάδα εσωτερικού ελέγχου σε συνεργασία με εξωτερικούς ελεγκτές). Άλλου τύπου διάκριση είναι εκείνη που γίνεται ανάλογα με τη διάρκεια του ελέγχου. Σε αυτή τη διάκριση εντάσσονται οι μόνιμοι έλεγχοι (αυτοί που διενεργούνται σε συνεχή βάση, προληπτικοί έλεγχοι), οι τακτικοί (γίνονται ανά τακτές χρονικές περιόδους) και οι έκτακτοι (αυτοί που πραγματοποιούνται εκτάκτως είτε βάσει ετήσιου προγραμματισμού είτε εκτός (Σ. Παπαστάθης, 2014, σσ. 54-56).

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, με την εισαγωγή του «Καλλικράτη» και με τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις του «Κλεισθένη», ο εσωτερικός έλεγχος ανήκει στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ελέγχου των ΟΤΑ. Αυτές ιδρύονται σε κάθε έδρα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και ασκούν εποπτεία στους ΟΤΑ και των δύο βαθμών. Η οργανωτική τους διάρθρωση έχει ως εξής:

α) Επόπτης ΟΤΑ,

β) Διεύθυνση Εποπτείας ΟΤΑ (η οποία υποδιαιρείται σε Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων και σε Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων),

γ) Τμήμα Νομικών Συμβούλων, με συνεπικουρικό και γνωμοδοτικό ρόλο. Σκοπός του είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική και συμβουλευτική δραστηριότητα για την επάρκεια της διαχείρισης και του ελέγχου του κάθε φορέα. Σε περίπτωση που οι μονάδες αυτές διαπιστώνουν παραβάσεις στις υποθέσεις κάποιου φορέα, μπορούν να ενημερώσουν το Γενικό Λογιστήριο του κράτους για να σταματήσει την επιχορήγηση σε αυτόν. Έχουν την δυνατότητα διενέργειας ΕΔΕ «σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης, πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής» καθώς και τον τακτικό έλεγχο των παγίων προκαταβολών.

Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ελέγχου διοικούνται από τους Επόπτες ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν τετραετή θητεία, με δυνατότητα ανανέωσης. Στους ΟΤΑ που δεν έχουν συστήσει ακόμη την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας, όπως ορίζει το άρθρο 238 του Ν.3852/2010 (μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 131 του Ν.4555/2018) η εσωτερική εποπτεία ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Ν.3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) που έχει συσταθεί στην έδρα κάθε Περιφέρειας. Αυτή η Επιτροπή αποτελείται από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με τον αναπληρωτή του, τον Πρόεδρο του Διοικητικού Συλλόγου της οικείας έδρας, με τον αναπληρωτή του (μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου που ορίζεται από τον ίδιο) και έναν εκπρόσωπο της Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, κατά το μεταβατικό στάδιο, τις αρμοδιότητες του Επόπτη κατέχει ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Είναι αυτονόητο ότι πειθαρχικό έλεγχο ασκούν και οι προϊστάμενοι στους υφιστάμενους, όπως και σε κάθε τομέα του Δημοσίου, καθώς και στα υπηρεσιακά πειθαρχικά συμβούλια. Ο

έλεγχος αφορά στις ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, στην ανάθεση έργων, στην αγορά και εκποίηση ακινήτων, στην κήρυξη απαλλοτριώσεων, στην επιβολή φόρων και τελών, στη σύναψη συμβάσεων, στη σύναψη δανείων, στη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος και στις διαδικασίες κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων και ασκείται εντός 30 ημερών, από τότε που ο Ελεγκτής λάβει την απόφαση.

3.4 Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) είναι Ανεξάρτητη Αρχή που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Είναι μια ενδιάμεση μορφή ελέγχου διοικητικής δράσης. Στην Ελλάδα, ο θεσμός αυτός καθιερώθηκε με τον ιδρυτικό Ν.2477/1997 και αργότερα με την προσθήκη του νέου Ν.3094/2003. Με τον Ν.4097/2012 κρίθηκε αρμόδιος για την εποπτεία της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων και στη συνέχεια με τον Ν.4443/2016, η εποπτεία αυτή διευρύνθηκε και στην αρχή της ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητων χαρακτηριστικών φυλής, χρώματος, θρησκευτικών πεποιθήσεων, εθνικής καταγωγής, σεξουαλικού προσανατολισμού, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, ταυτότητας φύλου, αναπηρίας ή πάθησης. Επιπλέον, ορίζεται ως «[...] Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και τους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης».

Διαμεσολαβεί μεταξύ πολιτών και διοίκησης δηλαδή των Δημοσίων Υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και ορισμένων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για να προστατέψει τα δικαιώματά τους και να εξασφαλιστεί η τήρηση της νομιμότητας. Προστατεύει από την γραφειοκρατία, τις αυθαιρεσίες του δημοσίου και τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Αποτελεί μονοπρόσωπη αρχή, με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, χωρίς να υπόκειται σε έλεγχο κάποιου διοικητικού οργάνου. Μάλιστα διατηρεί ένα είδος ασυλίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Η άσκηση των δραστηριοτήτων του περιλαμβάνει έξι τομείς:

- Ανθρώπινα Δικαιώματα.
- Κοινωνική Προστασία (σχετική με την υγεία, την ασφάλιση, τις υπηρεσίες πρόνοιας, την προστασία της τρίτης ηλικίας και των ατόμων με ειδικές ανάγκες).
- Ποιότητα Ζωής (παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος και γενικότερη υποβάθμιση της ποιότητας ζωής).
- Σχέση Κράτους - Πολίτη (πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα υπηρεσιών, θέματα που σχετίζονται με ΟΤΑ και ΔΕΚΟ, θέματα επικοινωνιών, μεταφορών, φορολογίας, ενέργειας, θέματα εμπορίου και κρατικών προμηθειών, γεωργίας και αγροτικής πολιτικής, παιδείας).

- Προάσπιση και Προαγωγή των Δικαιωμάτων του Παιδιού (παραβίαση από δημόσιες υπηρεσίες, ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα).
- Ίση Μεταχείριση (ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού).

Επικουρείται από έξι Βοηθούς Συνηγόρους, από ειδικό βοηθητικό επιστημονικό προσωπικό και γραμματεία (διοικητικοί υπάλληλοι). Οι Βοηθοί Συνήγοροι προτείνονται από τον Συνήγορο του Πολίτη και διορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών, ενώ οι βοηθοί επιστήμονες συνάπτουν συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, μετά από δημόσια πρόσκληση.

Οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη είναι πολυάριθμες και πολυποίκιλες. Εμπίπτουν σε αυτές θέματα σχετικά με τις παροχές του Δημοσίου, που αφορούν τη διύλιση και διανομή ύδατος, την αποχέτευση και την απαγωγή ακάθαρτων υδάτων και λυμάτων, τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος και αερίου, την μεταφορά προσώπων και αγαθών με κάθε μέσο και τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία αλλά και άλλων επιχειρήσεων που ρυθμίζονται και ελέγχονται από το Δημόσιο (με κάθε μορφή του), την αυθαίρετη δόμηση ή κατασκευή έργων υποδομής, την παράνομη λειτουργία βιομηχανικών εγκαταστάσεων και την προστασία των δασών, των ακτών και των περιοχών φυσικής προστασίας.

Εξαιρούνται οι τράπεζες και τα χρηματιστήρια, καθώς και όλα όσα αφορούν στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, καθώς και τα θρησκευτικά ΝΠΔΔ, η δικαστική εξουσία γενικά και οι Ένοπλες Δυνάμεις. Επίσης, στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν εμπίπτουν ζητήματα κρατικής ασφάλειας και υπηρεσιακά θέματα του δημόσιου προσωπικού. Σε θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αρμοδιότητα και για θέματα που αφορούν ιδιώτες.

Ερευνά περιπτώσεις στις οποίες όργανο του Δημοσίου (με την ευρύτετη έννοια) καταπατά, με πράξη ή παράλειψη, κατοχυρωμένο δικαίωμα του ατόμου, αθετεί υποχρέωσή του που πηγάζει από δικαστική απόφαση, ή από τον νόμο ή άλλη διοικητική πράξη, και όταν καταστρατηγείται η αρχή της χρηστής διοίκησης ή η αρχή της διαφάνειας ή σε περιπτώσεις κατάχρησης εξουσίας. Η έρευνα αυτή γίνεται μετά από αναφορά του πολίτη ή του Νομικού Προσώπου ή της ένωσης προσώπων. Μπορεί ακόμη και αυτεπάγγελτα να αναλάβει υπόθεση, αν αυτή έχει προκαλέσει εντύπωση στην κοινή γνώμη. Η προθεσμία για την υποβολή της αναφοράς αυτής είναι έξι μήνες από τότε που το ενδιαφερόμενο μέρος έμαθε τις ενέργειες ή τις παραλείψεις εναντίον των οποίων προσφεύγει. Ταυτόχρονη ύπαρξη άλλης ιεραρχικής προσφυγής δεν επηρεάζει αυτή την προθεσμία. Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής εμποδίζει την ανάληψη του θέματος από τον Συνήγορο του Πολίτη έως ότου εκδοθεί η απόφαση (ή εφόσον περάσουν τρεις μήνες χωρίς να υπάρξει εξέλιξη).

Κατά την άσκηση των καθηκόντων του δύναται να ζητήσει τη συμβολή του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης μπορεί να ζητήσει οποιαδήποτε πληροφορία, στοιχείο ή έγγραφο (εκτός από αυτά που αφορούν την άμυνα, την ασφάλεια και τις εξωτερικές σχέσεις του κράτους) από τις υπηρεσίες, μπορεί να προβεί σε εξέταση προσώπων, να διενεργήσει αυτοψία και να ζητήσει τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης. Αν κάποιος υπάλληλος αρνηθεί να συνεργαστεί υπέχει πειθαρχικής ευθύνης και η άρνηση αυτή συνιστά παράβαση καθήκοντος που επισύρει, σε μέλη της διοίκησης, μέχρι και αντικατάσταση. Υπάρχει ακόμα και η δυνατότητα άσκησης ποινικών ευθυνών.

Με το πέρας της έρευνας, συντάσσεται πόρισμα, το οποίο γνωστοποιείται στον αρμόδιο Υπουργό και στις υπηρεσίες, ενώ ταυτόχρονα συμμετέχει στη διαδικασία επίλυσης του προβλήματος. Μπορεί να ζητάει προθεσμία μέσα στην οποία κάθε υπηρεσία έχει υποχρέωση να απαντήσει. Μπορεί, επίσης, να ζητήσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης για υπάλληλο ή λειτουργό, σε περίπτωση που διαπιστώσει παράνομη συμπεριφορά.

Συντάσσει ετήσια έκθεση όπου παρουσιάζει τις πιο σημαντικές υποθέσεις και προτείνει νομοθετικές ρυθμίσεις και γενικά λύσεις για τη βελτίωση των υπηρεσιών του Δημοσίου. Αυτή υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής και συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής. Γνωστοποιείται επίσης στον Υπουργό Εσωτερικών και δημοσιεύεται από το Εθνικό Τυπογραφείο.

Κεφάλαιο 4

Αστική και Πειθαρχική Ευθύνη Αιρετών - Επιβολή Διοικητικών Μέτρων

4.1 Προϋποθέσεις Άσκησης Αστικής και Πειθαρχικής Ευθύνης

Ευθύνη (αστική και πειθαρχική) προκύπτει από μία πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια παράνομη. Πράξη θεωρείται τόσο η εκτελεστή διοικητική πράξη όσο και οι πράξεις εκτέλεσης, τα μέτρα τάξης και άλλες μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Παράλειψη θεωρείται η μη πραγματοποίηση οφειλόμενης από τον νόμο ενέργειας.

4.1.1 Αστική ευθύνη

Απαιτούμενη προϋπόθεση για την άσκηση αστικής ή πειθαρχικής ευθύνης είναι αυτός, που πραγματοποιεί την πράξη ή παραλείπει την οφειλόμενη ενέργεια, να έχει την ιδιότητα του αιρετού. Αυτή περιλαμβάνει τις εξής περιπτώσεις:

- Περιφερειάρχης και Αντιπεριφερειάρχης

- Περιφερειακός σύμβουλος
- Δήμαρχος και αντιδήμαρχος
- Δημοτικός σύμβουλος
- Τα μέλη των συλλογικών οργάνων που διοικούν τα Νομικά Πρόσωπα των Ο.Τ.Α. καθώς και τους συνδέσμους αυτών είτε είναι αιρετοί των οικείων Ο.Τ.Α. είτε όχι, οφείλουν να αποζημιώσουν τον Δήμο, την Περιφέρεια, το Νομικό Πρόσωπο ή τον Σύνδεσμο, για κάθε θετική ζημία, που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή από βαριά αμέλεια.

Η αστική ευθύνη αιρετών αναφέρεται σε περίπτωση που οι τελευταίοι προκαλέσουν θετική ζημία σε βάρος της περιουσίας των Δήμων ή των Νομικών Προσώπων, η οποία οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια και οφείλουν να καταβάλουν αποζημίωση έναντι του θιγόμενου Δήμου ή του Νομικού Προσώπου και όχι έναντι τρίτων. Στο άρθρο 124 του Ν.4555/2018 γίνεται αναφορά στην αστική ευθύνη των αιρετών, δηλαδή στην υποχρέωσή τους να καταβάλουν σε χρήμα τις ζημίες που προκάλεσαν είτε από παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια εναντίον του Δήμου ή του Νομικού Προσώπου.

Η ευθύνη αυτή μπορεί να προκύψει κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων ή την παράλειψη νομικής ενέργειας, λόγω μη έκδοσης οφειλόμενης διοικητικής πράξης. Συγκεκριμένα, παρανομία υφίσταται σε περίπτωση που παραβιάζεται οποιοσδήποτε κανόνας δικαίου π.χ. εφαρμογή κανόνα δικαίου διαφορετικού από τον εφαρμοστέο, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, μη τήρηση δεδικασμένων δικαστικών αποφάσεων, αναρμοδιότητα εκτέλεσης μίας πράξης, καταστροφή από αιρετό αντικείμενου που ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του ΟΤΑ.

Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να πληρείται και η υποκειμενική υπόσταση της παράβασης, δηλαδή να βαρύνει τον αιρετό δόλος (κάθε βαθμού) ή βαριά αμέλεια. Ειδικότερα για τον δόλο αυτός διακρίνεται σε:

- Άμεσος, όπου ο πραγματοποιών την παράβαση επιδιώκει το αποτέλεσμα ή το αποδέχεται ως συνέπεια της πράξης ή παράλειψής του, όταν δηλαδή με την πράξη του το πρόσωπο είτε επιδιώκει ζημιογόνο αποτέλεσμα είτε είναι αναγκαία συνέπεια της πράξης αυτής ή ενδεχομένως όταν υπάρχει πιθανότητα ότι θα παραχθεί ζημία και δεν το αποφεύγει.
- Ενδεχόμενος, όπου ο παραβάτης αποδέχεται ότι ενδέχεται από μία πράξη ή παράλειψή του να επέλθει το παράνομο αποτέλεσμα, αλλά εντούτοις το αποδέχεται.

Δεν ενδιαφέρει εδώ η περίπτωση της ενσυνείδητης αμέλειας, όταν ο παραβάτης πιστεύει βάσιμα ότι θα αποφύγει το παράνομο αποτέλεσμα. Επίσης, απαιτείται η συνείδηση του αδίκου, να γνωρίζει δηλαδή το πρόσωπο τον άδικο χαρακτήρα της πράξης, αυτό που δεν απαιτείται δηλαδή για την ποινική ευθύνη.

Ικανή να στοιχειοθετήσει αστική και πειθαρχική ευθύνη είναι και η βαριά αμέλεια. Αυτή διακρίνεται από την ελαφριά αμέλεια, ανάλογα με το πόσο αυτή η συμπεριφορά είναι ασυνήθιστη, σε σχέση με αυτήν που θα επεδείκνυε ο «μέσος επιμελής άνθρωπος». Στην περίπτωση της βαριάς αμέλειας, ο δράστης γνωρίζει την ενδεχόμενη ζημιά, αλλά πιστεύει ότι θα την αποφύγει με την επίδειξη αδιαφορίας για τις συνέπειες των πράξεών του που μπορεί να θίξουν δικαιώματα τρίτων. Αυτό αξιολογείται και εντοπίζεται σε κάθε περίπτωση χωριστά, με τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε περίπτωσης να παίζουν πολύ μεγάλο ρόλο.

Ειδικότερα για την αστική ευθύνη, θα πρέπει να υπάρξει και ζημιογόνο αποτέλεσμα, το οποίο προκλήθηκε στην αυτοδιοικητική μονάδα. Αυτό αφορά μόνο τη θετική ζημιά και όχι τα διαφυγόντα κέρδη (αποθετική ζημιά). Αυτή βρίσκεται όταν συγκριθεί η μείωση του ενεργητικού της περιουσίας (ή η αύξηση του παθητικού) πριν και μετά την παράνομη συμπεριφορά. Η θετική ζημιά είναι η μείωση της υπάρχουσας περιουσίας του θιγόμενου ΟΤΑ ή Νομικού Προσώπου με την δημιουργία νέων χρεών που προκάλεσε αιρετός. Για την θεμελίωση της αστικής ευθύνης απαιτείται σύνδεση ανάμεσα στην παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια και της ζημίας, δεν αρκεί μόνο η διαπίστωσή της.

Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει και αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ συμπεριφοράς και ζημίας. Εδώ εφαρμόζεται κυρίως η θεωρία του αναγκαίου όρου, σε συνδυασμό με τη θεωρία της πρόσφορης αιτιότητας. Σύμφωνα με την πρώτη, το ζημιογόνο αποτέλεσμα δεν θα επερχόταν χωρίς την εν λόγω πράξη ή απειλή. Η δεύτερη περιορίζει τον κύκλο των πράξεων ή παραλείψεων, που επικίνδυνα διευρύνει η δεύτερη, με το να λαμβάνει υπόψη και τα διδάγματα της καθημερινής πείρας και της κοινής λογικής. Σημασία έχει αν κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων η εξεταζόμενη συμπεριφορά ήταν ικανή να προκαλέσει τη ζημιά.

4.1.2 Πειθαρχική ευθύνη

Απαιτούμενη προϋπόθεση είναι αυτός που πραγματοποιεί την πράξη ή παραλείπει την οφειλόμενη ενέργεια, να έχει την ιδιότητα του αιρετού. Αυτή περιλαμβάνει τις εξής περιπτώσεις:

- Περιφερειάρχης και Αντιπεριφερειάρχης
- Περιφερειακός σύμβουλος
- Δήμαρχος και αντιδήμαρχος
- Δημοτικός σύμβουλος
- Προέδροι κοινοτήτων και σύμβουλοι κοινότητας.⁵

⁵ Άρθρο 233, παρ.1, του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 125 του Ν.4555/18) (παρ.7 άρθρο 238 Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

Στον Ν.4555/18 («Νόμος Κλεισθένης») γίνεται αναφορά στην πειθαρχική ευθύνη των αιρετών, με κάποιες διαφοροποιήσεις και συμπληρώσεις στον προγενέστερο νόμο Ν.3852/10 (Καλλικράτης). Η εφαρμογή των άρθρων 125 «Πειθαρχική ευθύνη-Αντικατάσταση του άρθρου 233 του Ν.3852/2010» και 126 «Πειθαρχική διαδικασία-Αντικατάσταση του άρθρου 234 του Ν.3852/2010» του Ν.4555/2018 άρχεται από την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (παρ.7 του άρθρου 238 του Ν.3852/2010, όπως ισχύει). Κατά το μεταβατικό, επομένως, στάδιο και μέχρι την έναρξη αυτής διατηρούνται σε ισχύ και εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 233 και 234 του Ν.3852/2010, ως ίσχυαν πριν την αντικατάστασή τους.

Οι περιπτώσεις για τις οποίες μπορεί να ασκηθεί πειθαρχική ευθύνη σε έναν αιρετό είναι να έχει διαπράξει σοβαρή παράβαση του καθήκοντος ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς του από δόλο ή αμέλεια. Η αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος είναι η παράβαση του καθήκοντός του είτε με πράξη είτε με παράλειψη του και να έχει τελεστεί, όταν είχε την ιδιότητα του αιρετού και όχι αν έχει γίνει υπό άλλη ιδιότητα.

Δεν διώκεται το φρόνημα του αιρετού, καθότι η ελεύθερη έκφραση της γνώμης και η ελευθερία της ψήφου κατοχυρώνονται συνταγματικά αλλά και με επιμέρους ειδικότερες νομοθετικές ρυθμίσεις. Αυτό συμβαίνει επειδή απολαμβάνει κατά συνείδηση απεριόριστο δικαίωμα γνώμης και ψήφου, όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 68 παρ. 2 του Ν.3852/10: «Ο δημοτικός σύμβουλος εκφράζει την γνώμη του και ψηφίζει κατά συνείδηση, απολαμβάνοντας πάντα την αξιοπρεπή του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών».

Επίσης, πάλι για τη στοιχειοθέτηση πειθαρχικής ευθύνης, αυτή μπορεί να θεμελιωθεί, όταν υπάρχει και «σοβαρή παράβαση καθήκοντος, υπέρβαση αρμοδιότητας ή παράβαση ειδικών καθηκόντων». Η έννοια των καθηκόντων περιλαμβάνει τις υποχρεώσεις που βαρύνουν τον αιρετό από τον νόμο ή τις αφορούν άμεσα ή προκύπτουν από το αξίωμά του, δηλαδή των καθηκόντων, που του έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τις ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Ο αιρετός έχει, βάσει των κειμένων διατάξεων, κάποιες υποχρεώσεις, που προσδιορίζουν το «καθήκον» του, τις οποίες οφείλει να τηρεί και να μην θίγει το κύρος του αξιώματός του με τη διαγωγή του. Οποιαδήποτε παράβαση ή παράλειψη νομιμότητας των διοικητικών πράξεων λόγω μη αρμοδιότητας, παράβαση ουσιωδώς τύπου της διάταξης νοείται ως υπέρβαση αρμοδιότητα αλλά και σε κάθε παράβαση νόμου που καθιστά τυχόν υλικές ενέργειες του αιρετού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του μη νόμιμες. Η δε υπέρβαση αρμοδιότητας περιλαμβάνει και την αναρμόδια έκδοση πράξης αλλά και κάθε περίπτωση που καθιστά τη διοικητική πράξη ακυρωτέα.

Περιλαμβάνονται δηλαδή και οι πράξεις ή παραλείψεις που διαπράττονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους ανατίθενται αποκλειστικά ως λειτουργούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, οι πράξεις και παραλείψεις που διαπράττονται από τους δημάρχους και τους

περιφερειάρχες όταν εκτελούν τα καθήκοντά τους καθώς προεδρεύουν των αντίστοιχων δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων, ή των νομικών προσώπων. Γενική αρχή που ισχύει για τις πειθαρχικές διώξεις είναι ότι αυτές μπορούν να ασκηθούν και για συμπεριφορές που άπτονται του ιδιωτικού βίου του αιρετού, όταν με τον τρόπο που γίνονται υπάρχει εκμετάλλευση της θέσης του ως κατέχοντος του αξιώματος του αιρετού άρχοντα.

Η παραγραφή των πειθαρχικών παραπτώματων είναι πέντε ετών, η οποία αρχίζει και τρέχει από τη μέρα που διαπράχθηκαν. Κατά κανόνα, οι αιρετοί δεν έχουν ευθύνη έναντι τρίτων κατά τη δράση τους. Ο αποκλεισμός αυτός αφορά και σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου (π.χ. μισθώσεις, αδικοπραξίες).

4.2 Διαδικασία Καταλογισμού Αστικής και Πειθαρχικής Ευθύνης

4.2.1 Διαδικασία Καταλογισμού Αστικής Ευθύνης

Η ζημία καταλογίζεται στα πρόσωπα αυτά με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα κάθε ΑΥΕ Ο.Τ.Α., με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών και αποτελείται από:

- Τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή όπου δεν υπηρετεί Επίτροπος, από έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, με αναπληρωτή έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης της εν λόγω Γενικής Διεύθυνσης.
- Όταν αφορά Δήμους ή φορείς τους, έναν εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων με τον αναπληρωτή του, που ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτής και, όταν αφορά περιφέρειες ή φορείς τους, έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών και τον αναπληρωτή του, που ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτής.

Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις, ύστερα από αίτηση του Δήμου ή της Περιφέρειας ή του Νομικού Προσώπου ή του συνδέσμου ή με αίτημα του οικείου Επόπτη Ο.Τ.Α. ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε δημότη και αποφασίζει μέσα σε εύλογο διάστημα, αφού διενεργήσει έρευνα και καλέσει τα πρόσωπα που θεωρούνται υπεύθυνα για την πρόκληση της ζημίας προς παροχή εξηγήσεων⁶. Η επιτροπή εγκαλεί τον κατηγορούμενο το λιγότερο 48 ώρες πριν συνεδριάσει. Η διάσκεψή του είναι μυστική, πρέπει όμως να τηρηθεί ο τύπος

⁶ παρ.3, άρθρο 232, Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 124 του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

της δημοσιότητας ο οποίος και αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας και άρα η έλλειψή του συνεπάγεται ακυρότητα.

Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή στο Διοικητικό Εφετείο, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα της οικείας ΑΥΕ Ο.Τ.Α., από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. και από το πρόσωπο σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός, μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού σε αυτούς. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης της επιτροπής⁷.

Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (παρ.5, άρθρο 232, Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 124 του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

4.2.2 Διαδικασία Καταλογισμού Πειθαρχικής Ευθύνης

Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται μετά την ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. είναι οι ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης (άρθρο 233, παρ.2, Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 125 του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

Ως προς τα πειθαρχικά παραπτώματα, η δίωξή τους αποτελεί αρμοδιότητα των πειθαρχικών οργάνων. Η άσκηση της δίωξης είναι δεσμευτική, εκτός αν πρόκειται για παραπτώματα, τα οποία επισύρουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Σε αυτά, η δίωξη δεν είναι αυτεπάγγελτη αλλά εναπόκειται στη διακριτική τους ευχέρεια.

Για την άσκηση δεν απαιτείται προηγούμενη ενέργεια (έγκληση, μήνυση, καταγγελία) από κάποιο άλλο μέρος. Δεύτερη δίωξη για το ίδιο παράπτωμα δεν επιτρέπεται. Επίσης, επιβάλλεται μόνο μία ποινή. Σωρευτικές ποινές επιβάλλονται όταν συνεκδικάζονται περισσότερα πειθαρχικά παραπτώματα που έχει διαπράξει ο κατηγορούμενος. Η επιμέτρηση της ποινής εναπόκειται στην ευχέρεια του πειθαρχικού δικαιοδοτικού οργάνου. Δικαιοδοσία έχουν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (πρωτοδικεία και εφετεία), ενώ ανώτατο ακυρωτικό είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Συγκεκριμένα, στους αιρετούς οι ποινές επιβάλλονται από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. (ή όποιο όργανο αντικαθιστά τις αρμοδιότητές του μέχρι να ενεργοποιηθεί αυτός ο φορέας στον οικείο ΟΤΑ). Αυτός είναι και ο αρμόδιος για να κινήσει την πειθαρχική διαδικασία και μπορεί να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς, που έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια και στην περίπτωση που έχουν

⁷ παρ. 4, άρθρο 232, Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 124 του Ν.4555/18) (παρ.7 άρθρο 238 Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις (άρθρο 233, παρ.3, του Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 125 του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

Μέσα σε προθεσμία, όχι μικρότερη των δέκα (10) ημερών, αφού έχει απολογηθεί ο εγκαλούμενος ή παρέλθει η προθεσμία που έχει τάξει ο Επόπτης Ο.Τ.Α, με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς ο τελευταίος να έχει απολογηθεί, δίνουν το δικαίωμα στον Επόπτη Ο.Τ.Α. με αιτιολογημένη απόφασή του να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές αργίας (έως 6 μήνες) και έκπτωσης.

Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και την διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο συγκροτείται κατά πλειοψηφία από δικαστές, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος (άρθρο 102. παρ. 4). Τα δικαστικά μέλη του Συμβουλίου ορίζονται με απόφαση του οργάνου, που διευθύνει το οικείο δικαστήριο, ύστερα από αίτημα του Επόπτη Ο.Τ.Α. Με την ίδια απόφαση ορίζονται και τα αναπληρωματικά μέλη, εφόσον ο αριθμός αυτών που υπηρετούν είναι επαρκής.

Συγκεκριμένα το συμβούλιο αποτελείται από:

- Έναν (1) Πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου, στον οποίο υπάγεται η έδρα τα ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ή τον νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο.
- Δύο (2) δικαστές με το βαθμό του Εφέτη, που υπηρετούν στο ανωτέρω Διοικητικό Εφετείο, με τους αναπληρωτές τους.
- Δύο (2) δικαστές με τον βαθμό του Εφέτη, που υπηρετούν στο Εφετείο, στο οποίο υπάγεται η έδρα τα ΑΥΕ Ο.Τ.Α., με τους αναπληρωτές τους.
- Έναν (1) Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, με τον αναπληρωτή του, και,
- Τρεις (3) αιρετούς εκπροσώπους της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη.

Το συμβούλιο συγκροτείται για δύο (2) χρόνια, με απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α. και το αργότερο εντός δύο (2) μηνών από τη λήξη τα θητείας του προηγούμενου. Τα αρμόδια όργανα για τον ορισμό μελών στο πειθαρχικό συμβούλιο οφείλουν να ορίσουν αυτά εντός ενός μήνα από την υποβολή του αιτήματος του Επόπτη (άρθρο 234, παρ. 9, του Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 126, του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131, του Ν.4555/18).

Η συνεδρίαση του συμβουλίου είναι δημόσια και διατυπώνει τη γνώμη του ύστερα από μυστική διάσκεψη. Ο εγκαλούμενος μπορεί να παραστεί αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο

δικηγόρο ή να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο συμβούλιο. Στη συνεδρίαση συντάσσονται πρακτικά και μπορεί να εξεταστούν μάρτυρες και οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο θεωρηθεί απαραίτητο.

Η ποινή που θα επιβληθεί πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος⁸. Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει ότι η Διοίκηση οφείλει να συνεκτιμήσει τη βαρύτητα και τις συνθήκες κάτω από τις οποίες τελέσθηκε η συγκεκριμένη κάθε φορά παράβαση, προτού επιβάλλει δυσμενή διοικητικά μέτρα και ποινές. Το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, οφείλει πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης να ζητήσει και να λάβει υπόψη του τη γνωμοδότηση. Το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί είτε να παράσχει σύμφωνη γνώμη ως προς την πρόταση του Επόπτη είτε όχι και μπορεί να προτείνει στον Επόπτη την επιβολή ηπιότερης ή αυστηρότερης ποινής, η οποία είναι υποχρεωτική για τον Επόπτη.

Κατά της απόφασης με την οποία επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή χωρεί προσφυγή, εντός τριάντα (30) ημερών, ενώπιον του Συμβουλίου τα Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσία. Το Συμβούλιο Επικρατείας ερευνά την υπόθεση κατά τον νόμο και την ουσία. Μπορεί, είτε να απορρίψει την προσφυγή και να κρίνει ότι η προσβαλλόμενη είναι νόμιμη είτε να κάνει δεκτή καθ' ολοκληρίαν την προσφυγή και να ακυρώσει την απόφαση είτε να κάνει εν μέρει δεκτή την προσφυγή και να μεταρρυθμίσει την απόφαση.

Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.⁹ Με την παρούσα διάταξη, η τριετής παραγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων (άρθρο 142, παρ. 4 ΔΚΚ) επιμηκύνεται σε πενταετή. Η διάταξη δεν έχει αναδρομική δύναμη αλλά θα εφαρμοστεί αποκλειστικά για τα πειθαρχικά παραπτώματα που τελούνται από 1.1.2011 (άρθρο 286, Ν.3852/2010).

Κάποιες περιπτώσεις που προβλέπονται από τον Καλλικράτη και από αποφάσεις του ΣτΕ άσκησης πειθαρχικής ευθύνης σε αιρετό, είναι:

- Ο Δήμαρχος δεν εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής (παρ.1β άρθρο 58, Ν.3852/2010).
- Σε σύμβουλο που απουσιάζει αδικαιολόγητα σε τρεις (3) συνεχείς συνεδριάσεις, μπορεί να επιβληθεί, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 234 του Ν.3852/2010, η πειθαρχική ποινή της αργίας και σε περίπτωση υποτροπής μπορεί να επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης. (παρ.3, άρθρο 68, Ν.3852/2010).
- Σε σύμβουλο που δεν εκτελεί τις υποχρεώσεις του για διάστημα που υπερβαίνει τους τρεις (3) συνεχείς μήνες, χωρίς την άδεια του συμβουλίου, μπορεί να επιβληθεί, σύμφωνα με τη

⁸ (άρθρο 234, παρ. 3 του Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 126 του Ν.4555/18) (παρ.7, άρθρο 238, Ν.3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/18).

⁹ Η πενταετής παραγραφή εφαρμόζεται μόνο για πειθαρχικά παραπτώματα που τελούνται από 1.1.2011.

διαδικασία του άρθρου 234, του Ν.3852/2010, η πειθαρχική ποινή της αργίας ή η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας. (παρ. 4, άρθρο 68, Ν.3852/2010).

- Πειθαρχική ποινή σε Δήμαρχο, διότι από δόλο παρέλειψε να κινήσει την διαδικασία πειθαρχικού ελέγχου κατά του ειδικού ταμιά μέσα σε χρονικό διάστημα δύο (2) μηνών από την υποβολή της αιτήσεως παραιτήσεως του υποπίπτοντας, ως εκ τούτου στο πειθαρχικό αδίκημα της παραβάσεως καθήκοντος (ΣτΕ 1218/2015).
- Παραβάσεις της νομοθεσίας που αφορούν την ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος οι οποίες συνιστούν λόγο ανακλήσεως ή αφαιρέσεως της αδείας ή σφραγίσεως του καταστήματος κατά το άρθρο 233 του Ν. 3852/2010, παράβαση καθήκοντος, που δικαιολογεί την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της αργίας, με την διαδικασία του άρθρου 234 του ίδιου νόμου από το αρμόδιο κρατικό όργανο (ΣτΕ 2882/2014).

4.3 Ευθύνη των Εκπροσώπων του Δημοσίου και των Πιστωτικών Ιδρυμάτων από

Πράξεις Αναδιάρθρωσης Δανείων

Ειδικότερα για αυτού του είδους την ύπαρξη ευθύνης αναφέρεται ο Ν.4472/2017, άρθρο 65. Μέσω αυτών των διατάξεων επέλεγε ο νομοθέτης να διευκολύνει τα μεγάλα «κουρέματα» των οφειλών του Δημοσίου. Πλέον δεν υπέχουν ευθύνη, κάθε είδους, για πράξεις που γίνονται κατά αυτές τις αναδιρθρώσεις και τις διαγραφές οφειλών, δανείων ή λοιπών χρεών, εφόσον αυτές γίνονται για να εισπραχθεί ένα μέρος της συνολικής απαίτησης.

Έτσι έγινε η προσπάθεια να προχωρήσουν αυτά τα κουρέματα, χωρίς να γίνονται υπό το φόβο ποινικών διώξεων, πράγμα που απέτρεπε ειδικά τα στελέχη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων από το να συμμετέχουν σε τέτοιες διαδικασίες. Επιδιώκεται δηλαδή η εξωδικαστική ρύθμιση αυτών των μεγάλων οφειλών και η άρση των συνεχόμενων αναβολών, που οφειλόταν στην απειλή των ποινικών διώξεων.

Σύμφωνα με τον νόμο, δεν υπέχουν ποινική και αστική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις, τις οποίες τελούν για την εξυπηρέτηση της αναδιάρθρωσης ή διαγραφής δανείων, οφειλών ή χρεών, όσοι από το νόμο ή από δικαιοπραξία έχουν την επιμέλεια ή την με οποιονδήποτε τρόπο διαχείριση δημόσιας περιουσίας ή περιουσίας Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή περιουσίας Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ολική ή μερική ή μόνο για ορισμένη πράξη (παρ.1, άρθρο 65 Ν.4472/2017).

Για να συμβαίνει αυτό θα πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Οι πράξεις ή παραλείψεις τελούνται με σκοπό, είτε τη ρύθμιση των οφειλών για την είσπραξη τουλάχιστον μέρους της απαίτησης, είτε, αν πρόκειται για οφειλές επιχειρήσεων, τη συνέχιση της δραστηριότητας της επιχείρησης με βάση συμφωνία

εξυγίανσης ή σχέδιο αναδιοργάνωσης, με το οποίο αποβλέπουν στην εξασφάλιση είσπραξης τουλάχιστον μέρους της απαίτησης.

- Δεν οδηγούν σε χειροτέρευση της πραγματικής οικονομικής θέσης του νομικού προσώπου του δανειστή, από αυτή στην οποία θα επερχόταν, αν ο οφειλέτης, η οφειλή του οποίου αναδιρθρώνεται ή διαγράφεται, ετίθετο άμεσα σε εκκαθάριση ή ρευστοποίηση του ενεργητικού του σε περίπτωση αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του. Μόνο στην περίπτωση παραβίασης των προϋποθέσεων αυτών μπορεί να ασκηθεί ύστερα από αίτηση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ποινική δίωξη ή οποία θα πρέπει να είναι πλήρως τεκμηριωμένη και εμπειριστατωμένη.

Μέσα από τον νόμο δηλαδή γίνεται μία προσπάθεια θωράκισης και αναβάθμισης του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, αφού είναι ο μόνος υπεύθυνος για να ασκήσει αίτηση για ποινική δίωξη στον αρμόδιο εισαγγελέα, η οποία θα πρέπει να τεκμηριώνει την πιθανή παραβατική συμπεριφορά και να υποβάλλει εντός τεσσάρων μηνών από το χρονικό σημείο, που παρέλαβε την καταγγελία. Αν έχει λάβει την καταγγελία και δεν υποβάλει αίτηση άσκησης ποινικής δίωξης οφείλει να κοινοποιήσει την απόφαση αυτή.

Οι παραπάνω προστατευτικές ρυθμίσεις ισχύουν και για τα τραπεζικά στελέχη, τα οποία διαπραγματεύονται τη ρύθμιση της οφειλής, στα οποία αίρεται τόσο η ποινική όσο και η αστική ευθύνη. Σκοπός είναι οι πράξεις ή οι παραλείψεις να γίνονται για την είσπραξη μέρους της οφειλής, ή μέσω της συνέχισης λειτουργίας της επιχείρησης, με βάση, είτε συμφωνία εξυγίανσης, είτε σχέδιο αναδιοργάνωσης. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται από το νόμο στην υποχρέωση τήρησης των κανονιστικών πράξεων της Τράπεζας της Ελλάδας, που αφορούν τη ρύθμιση των καθυστερημένων οφειλών και τα μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι οφειλές που εμπίπτουν στην εφαρμογή του Νόμου είναι οι ήδη βεβαιωμένες. Επίσης, αυτές υπολογίζονται με τις προσαυξήσεις και τους τόκους καθυστέρησης.

Ως προς την άσκηση ποινικής δίωξης για αυτές τις περιπτώσεις, απαιτείται αίτηση από κοινού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τριμελούς επιτροπής, η οποία ορίζεται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο και αποτελείται από εφέτες του Εφετείου Αθηνών. Τα δύο αυτά όργανα υποχρεούνται να υποβάλλουν την αίτηση στον αρμόδιο εισαγγελέα εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τότε που έλαβαν την καταγγελία, ή να κοινοποιήσουν, εντός της ίδιας προθεσμίας, απόφαση περί μη υποβολής της.

4.4 Η Περίπτωση της Ιδιάζουσας Δωσιδικίας

Στο άρθρο 127 του Ν.4555/18 προστίθεται το άρθρο 235 του Ν.3852/2010, σύμφωνα με το οποίο επαναφέρονται σε ισχύ οι σχετικές προβλέψεις περί της ιδιάζουσας δωσιδικίας των αιρετών,

που είχαν καταργηθεί με το άρθρο 21 του Ν.4257/2014 (Α'93) και εφαρμόζονται για πράξεις που τελούνται μετά την 19η Ιουλίου 2018, ημερομηνία έναρξης ισχύος του Ν.4555/2018 (παρ. 4 του άρθρου 132 του Ν. 4555/2018).

Συγκεκριμένα, το άρθρο 235 παρ. 2 αυτού ορίζει: «Για πταίσματα ή πλημμελήματα των αιρετών της προηγούμενης παραγράφου που διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών, δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 409-413 και 417-427 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας¹⁰, όπως κάθε φορά ισχύει», δηλαδή δεν ισχύουν αυτές οι έκτακτες διαδικασίες. Με την διάταξη αυτή τα πλημμελήματα των Δημάρχων, Περιφερειαρχών και Προέδρων Συνδέσμων δικάζονται από το Τριμελές Εφετείο Πλημμελημάτων και τα πταίσματα από το τριμελές πλημμελειοδικείο. Υπάγονται δηλαδή στην ίδια περίπτωση της ιδιάζουσας δωσιδικίας των δικαστών και των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Αρμόδιο δικαστήριο για την προσβολή των αποφάσεων του πρωτοβάθμιου είναι το πενταμελές εφετείο.

Σύμφωνα με το άρθρο 235, παρ. 2 δεν εφαρμόζεται η αυτόφωρη διαδικασία σε Δημάρχους, Περιφερειάρχες και Προέδρους Συνδέσμων για πταίσματα ή πλημμελήματα, τα οποία «διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών». Κάτι τέτοιο έχει ιδιαίτερη σημασία, αφού εννοεί τη διάπραξη αδικήματος, με αφορμή των καθηκόντων, και όχι απαραίτητως κατά την άσκηση των καθηκόντων αλλά και εκτός αυτών με την προϋπόθεση ότι υπάρχει εσωτερική συνάφεια με τα εν λόγω καθήκοντα. Με την εξαίρεσή τους από την αυτόφωρη διαδικασία, ουσιαστικά προστατεύει τους αιρετούς από ενδεχόμενο ηθικό διασυρμό, αφού είναι περισσότερο εκτεθειμένοι σε καταγγελίες λόγω πολιτικών διαφορών.

Σύμφωνα με τη νομολογία (απόφαση ΑΠ 1257 του 2010), στην περίπτωση της ιδιάζουσας δωσιδικίας δεν εμπίπτουν οι αντιδήμαρχοι. Δεν ισχύει δηλαδή η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Η αναφορά του Νόμου είναι αποκλειστική. Επίσης, με την απόφαση ΑΠ 692/2019 τονίστηκε ότι οι διατάξεις του Ν.4555/2018 ισχύουν από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του, άρα για αδικήματα που διεπράχθησαν πριν από τότε δεν ισχύει η περίπτωση της ιδιάζουσας δωσιδικίας.

4.5 Επιβολή Διοικητικών Μέτρων

Στο άρθρο 233 του Ν.3852/2010 προβλέπονται οι πειθαρχικές ποινές των αιρετών. Αυτές είναι η αργία έως έξι μήνες και η παύση. Οι ποινές αυτές επιβάλλονται χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Γενική αρχή που ισχύει για τις πειθαρχικές διώξεις είναι ότι αυτές μπορούν να γίνουν

¹⁰ Ητοι διατάξεις περί αυτοφώρου διαδικασίας

και για συμπεριφορές που άπτονται του ιδιωτικού βίου του αιρετού, όταν με τον τρόπο του υπάρχει εκμετάλλευση της θέσης του, ως έχοντος του αξιώματος του αιρετού άρχοντα.

Στο μεταβατικό διάστημα, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες του Επόπτη που προβλέπονται στις διατάξεις του Ν.4555/2018 περί έκπτωσης εξαιτίας καταδίκης (άρθρο 128 «Έκπτωση εξαιτίας καταδίκης - Αντικατάσταση του άρθρου 236 του Ν. 3852/2010»), της αργίας (άρθρο 129 «Διοικητικά μέτρα-Αργία-Συμπλήρωση του Ν.3852/2010»), καθώς και της παύσης (άρθρο 130 «Παύση - Αντικατάσταση του άρθρου 237 του Ν.3852/2010») αιρετών οργάνων των Δήμων και Περιφερειών ασκούνται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (παρ. 5 του άρθρου 132 του Ν. 4555/2018)¹¹.

Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μήνες και της έκπτωσης επιβάλλονται σε περίπτωση υπέρβασης αρμοδιότητας και παράβασης καθήκοντος που τους έχει ανατεθεί βάσει νόμου. Περιλαμβάνονται δηλαδή και οι πράξεις ή παραλείψεις που διαπράττονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους ανατίθενται αποκλειστικά ως λειτουργούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, οι πράξεις και παραλείψεις που διαπράττονται από τους Δημάρχους και τους Περιφερειάρχες όταν εκτελούν τα καθήκοντά τους καθώς προεδρεύουν των αντίστοιχων δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων, ή των Νομικών Προσώπων.

Ο Επόπτης ΟΤΑ (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να εκδώσει διαπιστωτική πράξη για αυτοδίκαιη έκπτωση και να εκπέσουν αυτοδίκαια από το αξίωμά τους οι Περιφερειάρχες, οι Αντιπεριφερειάρχες, οι Δήμαρχοι, οι Δημοτικοί και Περιφερειακοί Σύμβουλοι, οι Πρόεδροι Κοινοτήτων και τα μέλη συμβουλίων κοινότητας σε περίπτωση που σύμφωνα με το άρθρο 128 του Ν.4555/18:

- Τεθούν σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.
- Στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση.
- Καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για κάποιο από τα «ατιμωτικά» αδικήματα του άρθρου 236 παρ. 1γ. του Ν.3852/10 (παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία).
- Καταδικαστούν για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του τελευταίου αυτού αδικήματος προκαλείται οικονομική βλάβη στον Δήμο, στην Περιφέρεια ή στα Νομικά τους Πρόσωπα.

¹¹ΥΠΠΕΣ /ΑΡ.ΕΓΚ.27-13/08/19, ΑΔΑ:6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51

Η έκπτωση επέρχεται αυτοδικαίως, δεδομένου ότι ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκδίδει απλώς διαπιστωτική πράξη εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τότε που έλαβε γνώση της σχετικής δικαστικής απόφασης, η οποία ανατρέχει στην ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω δικαστική απόφαση κατέστη τελεσίδικη ή αμετάκλητη. Η κοινοποίηση των σχετικών αποφάσεων γίνεται με επιμέλεια της αρμόδιας εισαγγελικής αρχής, από την οποία ο Επόπτης δύναται να λαμβάνει κάθε αναγκαία πληροφορία για την πορεία της, όπως και αντίγραφα των αποφάσεων και των πρακτικών.

Μερικές ειδικές περιπτώσεις ύπαρξης παράβασης καθήκοντος και συμπεριφορών που συνιστούν ρητά κατά το νόμο πειθαρχικά αδικήματα είναι οι ακόλουθες:

- Η μη χορήγηση στοιχείων σε έχοντα έννομο συμφέρον προς τούτο.
- Η μη εκτέλεση αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής.
- Η μη άσκηση της διαδικασίας πειθαρχικού ελέγχου από Δήμαρχο, κατά ειδικού ταμιά, μέσα σε διάστημα δύο μηνών από την υποβολή παραίτησής του.
- Ειδικά για τους συμβούλους, αν απουσιάζουν αδικαιολόγητα για τρεις συνεχόμενες συνεδριάσεις, ή αν δεν εκτελούν τις υποχρεώσεις τους για τρεις συνεχόμενους μήνες χωρίς άδεια του συμβουλίου.
- Συντρέχει λόγος πειθαρχικής ευθύνης για δημοτικό σύμβουλο, ο οποίος ως μέλος διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νομικού προσώπου, μετείχε στη συνεδρίασή του κατά την οποία λήφθηκε απόφαση που αφορούσε υλικό συμφέρον συγγενικού του προσώπου, έως πρώτου βαθμού, σύμφωνα με Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.
- Για τους προέδρους του συμβουλίου της κοινότητας, αν παραλείπουν να συγκαλέσουν το συμβούλιο για δύο συνεχόμενους μήνες ή για δύο συνεχόμενες φορές.
- Η μη συμμόρφωση σε πράξη του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία δίνεται διαταγή σε Δήμο να εκδώσει γραπτή εντολή προς τον ανάδοχο σύμβασης για την άμεση παύση της εκτέλεσής της και την ανάκληση όλων των εγγράφων και των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, οι οποίες καθόριζαν τις αμοιβές των μελετών.
- Η παρεμπόδιση του ανακριτικού έργου ή η ανάρμοστη συμπεριφορά κατά του εντεταλμένου επιθεωρητή ΑΣΕΠ. Επίσης η καθυστερημένη αποστολή των πινάκων κατάταξης στο ΑΣΕΠ, όπως και η καθυστερημένη πρόσληψη όσων έχουν τα νόμιμα προσόντα.
- Η παράταση των συμβάσεων μέσω υπαίτιας συμπεριφοράς Δημάρχου, όπως η απουσία του από τις συνεδριάσεις της δημορχιακής επιτροπής, η συναίνεσή του στη θέσπιση αναβολής χωρίς να έχει ακουστεί η μειοψηφία κ.λπ.
- Δεν απαλλάσσεται Δήμαρχος από την πειθαρχική του ευθύνη, όταν με απόφασή του μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα γενικής αλληλογραφίας σε Αντιδήμαρχο.

- Οι παρανομίες κατά την έκδοση Χρηματικών Ενταλμάτων.
- Δεν επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές σε Δήμαρχο που κατέθεσε σαν μάρτυρας υπεράσπισης σε δίκη για εμπορία ναρκωτικών (σύμφωνα με Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους).

Η παραγραφή που ισχύει για τα πειθαρχικά παραπτώματα είναι πέντε χρόνια και η προθεσμία της ξεκινάει να τρέχει από τη χρονική στιγμή της διάπραξής τους.

4.5.1 Η Περίπτωση της Αργίας

Σύμφωνα με το άρθρο 129 του Ν.4555/18, ο Επόπτης ΟΤΑ (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να επιβάλει στους αιρετούς το διοικητικό μέτρο της αργίας για διάστημα έως έξι μηνών. Ο Επόπτης προτείνει και το ύψος της χρονικής διάρκειας της ποινής. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου. Ο Επόπτης οφείλει να αποδεχτεί τη σύμφωνη γνώμη εντός ευλόγου χρόνου, ανάλογα με την περίπτωση, που δεν μπορεί όμως να είναι περισσότερος από τρεις μήνες. Η παροχή της γνώμης αυτής είναι δεσμευτική δηλαδή μπορεί να εκδώσει την πράξη εάν την αποδέχεται, διαφορετικά να την απορρίψει, εφόσον έχει διακριτική ευχέρεια ως προς αυτό. Η απόφαση του Επόπτη δεν είναι ανακλητή.

Προσφυγή μπορεί να κατατεθεί ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μπορεί να ασκηθεί και αίτηση αναστολής, την οποία εξετάζει η επιτροπή αναστολών του ΣτΕ. Ειδικά για την ποινή της αργίας, η αίτηση αναστολής στην επιτροπή χορηγείται αρχικά, εκτός από τις περιπτώσεις που συντρέχουν σοβαροί λόγοι εθνικού ή δημοσίου συμφέροντος (όπως έχει κρίνει το ίδιο το ΣτΕ). Η απόφαση για την τοποθέτηση σε αργία γνωστοποιείται στο οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο. Η εκτέλεσή της γίνεται μόλις περάσει η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών, που αφορά την άσκηση προσφυγής ή την αίτηση για την αναστολή της εκτέλεσής της.

Ο Επόπτης ΟΤΑ θέτει τον αιρετό σε αργία και όταν αυτός παραπέμπεται για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Για τον λόγο αυτό εκδίδεται διαπιστωτική πράξη εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τότε που ο Επόπτης έλαβε γνώση της σχετικής δικαστικής απόφασης (τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης για πλημμελήματα, πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης για κακούργηματα) ή του αμετάκλητου παραπεμπτικού βουλεύματος ή του κλητηρίου θεσπίσματος, με βάση το οποίο παραπέμπεται στο ακροατήριο η υπόθεση, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Η διαπιστωτική πράξη τοποθέτησης σε αργία, όταν αφορά πλημμελήματα σαν ημερομηνία θεωρείται εκείνη, που η απόφαση έγινε τελεσίδικη, ενώ όταν

αναφέρεται σε κακουργήματα, θεωρείται η ημερομηνία δημοσίευσης της πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης ή έκδοσης του αμετάκλητου παραπεμπτικού βουλεύματος ή του κλητηρίου θεσπίσματος με βάση το οποίο παραπέμπεται στο ακροατήριο η υπόθεση.

Η αργία αίρεται αυτοδίκαια και θεωρείται ως ποτέ επιβληθείσα, αν η απόφαση που θα εκδοθεί είναι αθωωτική. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται αναδρομικά η αντιμισθία του αποκατασταθέντος από τον χρόνο έκδοσης της διαπιστωτικής σε βάρος του πράξης. Δεν επηρεάζει τη θέση του αιρετού σε αργία τυχόν μεταγενέστερη αντικατάσταση ή και άρση των περιοριστικών όρων ή η άρση της προσωρινής κράτησης όσο διαρκεί η εκκρεμοδικία. Αν αρνηθεί ή αν καθυστερήσει υπαίτια ο Επόπτης ΟΤΑ να θέσει σε αργία τον αιρετό, συνιστά δική του παράβαση καθήκοντος.

Το διοικητικό μέσο της αργίας έχει θεσπιστεί προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος για αυτό και κρίνεται σκόπιμο μετά από τελεσίδικη καταδικαστική πράξη, ο αιρετός Ο.Τ.Α. να τίθεται σε αργία. Δεν αρκεί η απλή παραπομπή του σε Ποινικό δικαστήριο, αφού υπάρχει η δυνατότητα αθώωσής του σε δεύτερο βαθμό. Κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε και προβλήματα στην λειτουργία του Ο.Τ.Α., μέχρι να διεκπεραιωθεί η σχετική διαδικασία, αλλά και θα στιγμάτιζε κοινωνικά τον αιρετό πριν κριθεί ένοχος. Για τον λόγο αυτό, η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα με την προϋπόθεση όμως ότι έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.

Περίπτωση σοβαρής παράβασης καθήκοντος είναι η μη σύγκληση του Δημοτικού Συμβουλίου από Δήμαρχο, όταν αυτός έχει λάβει σοβαρή καταγγελία για παραβίαση της νομοθεσίας, που αφορά την ίδρυση και τη λειτουργία Καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος. Αν η καταγγελία αφορά διατάξεις, η παραβίαση των οποίων συνιστά λόγο ανάκλησης ή αφαίρεσης άδειας ή σφράγισης καταστήματος, ο Δήμαρχος οφείλει μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα να συγκαλέσει το Δημοτικό συμβούλιο. Επίσης, ειδική περίπτωση που οδηγεί στην επιβολή της ποινής της αργίας είναι η μη χορήγηση στοιχείων σχετικά με τις μεταδημοτεύσεις, ώστε να γίνουν οι ενστάσεις που αφορούν τις εκλογές.

Η αργία διατηρείται μέχρι την έκδοση τελεσίδικης αθωωτικής απόφασης, οπότε αίρεται αυτοδίκαια και αναδρομικά. Στην περίπτωση εκείνη κατά την οποία ο αιρετός καταδικαστεί στον δεύτερο βαθμό, η αργία διατηρείται μέχρι την αμετάκλητη αθώωσή του, οπότε και αίρεται αυτοδίκαια και αναδρομικά. Αν αθωωθεί πρωτόδικα, αλλά καταδικαστεί στον δεύτερο βαθμό, του επιβάλλεται η αργία μέχρι την αμετάκλητη αθώωση ή καταδίκη του, οπότε αίρεται η αργία, ή εκπίπτει ο αιρετός. Σε περίπτωση αθώωσης σε δεύτερο βαθμό με την έκδοση αθωωτικής απόφασης, ο Επόπτης ΟΤΑ οφείλει να ανακαλέσει την πράξη περί επιβολής αργίας στον αιρετό. Η επιβολή της αργίας θεωρείται απαραίτητη για να απομακρύνει προσωρινά τους αιρετούς από την άσκηση

των καθηκόντων τους διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό το δημόσιο συμφέρον και το κύρος της δημοτικής αρχής.

4.5.2 Η Περίπτωση της Παύσης Αιρετών και Διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου

Η εξαιρετική περίπτωση της παύσης αιρετών ή της διάλυση Δημοτικού Συμβουλίου επέρχεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Αυτό γίνεται μετά από ειδική αιτιολογημένη έκθεση του Επόπτη ΟΤΑ και σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο 130 του Ν.4555/18, οι Περιφερειάρχες, Αντιπεριφερειάρχες, Δήμαρχοι, Αντιδήμαρχοι, Δημοτικοί και Περιφερειακοί Σύμβουλοι, Πρόεδροι Κοινοτήτων και μέλη συμβουλίων κοινότητας επιτρέπεται να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Επόπτη Ο.Τ.Α. και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου.

Σύμφωνα με το άρθρο 237, Ν.3852/2010, το Πειθαρχικό Συμβούλιο αποτελείται από:

- α) έναν πρόεδρο Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (που προεδρεύει) με τον αναπληρωτή του,
- β) δύο εφέτες, τριετούς τουλάχιστον εμπειρίας, με έδρα το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, με τους αναπληρωτές τους,
- γ) δύο εφέτες, τριετούς τουλάχιστον εμπειρίας, του Εφετείου Αθηνών, με τους αναπληρωτές τους,
- δ) τον προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, με τον αναπληρωτή του, και,
- ε) τον πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (για ΟΤΑ Α΄ βαθμού) ή τον πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (για ΟΤΑ Β΄ βαθμού) με τον αναπληρωτή του. Καθήκοντα γραμματέα ασκεί υπάλληλος της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών του κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Α΄, που ορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών με τον αναπληρωτή του. Το συμβούλιο συγκροτείται από τον Υπουργό Εσωτερικών και η θητεία του είναι διετής.

Απαραίτητη προϋπόθεση για επιβολή παύσης είναι να συντρέχουν σοβαροί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή να έχουν γίνει πράξεις ή παραλείψεις με τις οποίες έχουν προκύψει ζημίες και βλάβες τέτοιες ώστε να προσβάλλεται το δημόσιο συμφέρον. Επιπλέον, παύση επέρχεται και στην περίπτωση της αδυναμίας του Δημάρχου να εκπληρώσει τα καθήκοντά του λόγω ασθένειας (αν και η παρατεταμένη απουσία δεν αρκεί για αυτό). Σχετικά με την αντικατάσταση του Δημάρχου σε περίπτωση ασθένειας, υπάρχει η γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) (26/2012) σύμφωνα με την οποία ισχύουν τα εξής:

α) Επί παρατεταμένης απουσίας Δημάρχου λόγω ασθένειας, η θέση του δεν θεωρείται, κατ' αρχήν, κενή εκ μόνου του λόγου τούτου

β) Σε περίπτωση κωλύματος ή απουσίας του δημάρχου, λόγω ασθένειας, το Δημοτικό Συμβούλιο λειτουργεί νόμιμα μέχρι την τυχόν αντικατάστασή του,

γ) Σε περίπτωση απουσίας του δημάρχου για οποιονδήποτε λόγο πέραν των 30 ημερών, απαιτείται άδεια του δημοτικού συμβουλίου, δυνάμενη να χορηγηθεί και αυτεπάγγελτα, με συναφώς αιτιολογημένη απόφασή του. Η λόγω ασθένειας του Δημάρχου, αδυναμία εκπλήρωσης των καθηκόντων του, αρμόδια πιστοποιημένη, κινεί τη διαδικασία παύσης αυτού και, στη συνέχεια, αντικατάστασής του.

Σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 237 του Ν.3852/2010, για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία μπορεί να επέλθει η διάλυση του Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβουλίου. Αυτή η διάλυση επιφέρει και τη διάλυση των Συμβουλίων των Κοινοτήτων, όπως και την παύση των Προέδρων των Κοινοτήτων με μόνιμο πληθυσμό έως 300 κατοίκους. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή σύμφωνα με το άρθρο 56, εφόσον πρόκειται για Δημοτικό Συμβούλιο, ή το άρθρο 158 εφόσον πρόκειται για Περιφερειακό Συμβούλιο.

Κατά της απόφασης που κηρύσσει την παύση μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίησή της σε αυτόν.

Επίλογος - Συμπεράσματα

Ο ρόλος που διαδραματίζουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ποιότητα της Δημοκρατίας μιας χώρας είναι υψίστης σημασίας, αφού, αν και δρουν σαν ανεξάρτητοι μηχανισμοί, συμπληρώνουν την άσκηση εξουσίας και διοίκησης. Το μεγάλο τους όπλο είναι η έκφραση της τοπικής βούλησης και των τοπικών συμφερόντων. Η διοικητική αυτοτέλεια που τους παραχωρεί το Σύνταγμα οριοθετείται από την άσκηση εποπτείας του κράτους, όχι για έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων τους, αλλά νομιμότητάς τους. Με τον τρόπο αυτό, οι ΟΤΑ χαράζουν την πολιτική τους στρατηγική, όπως εκείνοι κρίνουν για την εξυπηρέτηση του δημοσίου τοπικού τους συμφέροντος¹².

Κατά τον έλεγχο της εποπτείας επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και για τη θέσπιση όρων για τη θεμελίωση της αστικής και της πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών, γίνεται μια προσπάθεια να ισορροπήσει το κράτος τόσο την ανάγκη να παραμείνουν οι ΟΤΑ ανεξάρτητοι και αυτοτελείς, όσο και την ανάγκη να γίνεται ένας διαφανής και αποτελεσματικός έλεγχος επί αυτών. Με την απόσπαση του Εσωτερικού Ελέγχου από το επίπεδο της Περιφέρειας και την μεταφορά των ευθυνών αυτών

¹² Β. Δεληθέου – Α. Παππά, *Ο.Τ.Α. και Τοπική Ανάπτυξη, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης --Τοπική αυτοδιοίκηση – Local government – 2010* Ελληνικό Κέντρο Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης ISSN: 1106-91-71 *Επιθεώρηση αποκέντρωσης τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης*, (τ. 60), 33-39 (2010).

στις ανεξάρτητες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας, έγινε η προσπάθεια να βρεθεί μια χρυσή τομή. Επιχειρήθηκε να σχηματιστεί ένας παράλληλος, ανεξάρτητος και αποτελεσματικός θεσμός που να μην υπόκειται στους κινδύνους της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Η θέσπισή του και η θέση του σε λειτουργία όμως, συνάντησε ιδιαίτερες δυσκολίες. Ταυτόχρονα, ο ορισμός ενός μεταβατικού σταδίου διατήρησε ένα καθεστώς νομικής ασάφειας και αλληλο-επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων.

Στόχος του «Κλεισθένη» είναι να λύσει αυτά τα ζητήματα και επιδίωξη του φανερά είναι ο ευρύς, αυστηρός και αποτελεσματικός δημοσιονομικός έλεγχος των ΟΤΑ. Σκοπός είναι να ανεξαρτητοποιηθεί ο Εσωτερικός Έλεγχος και ο Οικονομικός Έλεγχος να είναι συνεχής, με την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού του φορέα, την πρόβλεψη αυστηρών ποινών για σοβαρές παραβάσεις καθηκόντων και την αυστηρή εποπτεία για οικονομικές ζημιές στους ΟΤΑ.

Ο τομέας του ελέγχου νομιμότητας στους ΟΤΑ δεν μπορεί να θεωρηθεί, δυστυχώς, αυτονόητος. Είναι ελλιπής, συνεπεία του αιρετού χαρακτήρα των οργάνων Αυτοδιοίκησης. Ο χαρακτήρας αυτός χρησιμοποιείται ως «ασπίδα» από τους αξιωματούχους ώστε να δικαιολογήσουν τις δράσεις τους. Τομείς που πάσχουν ιδιαίτερα είναι η πολεοδομία, τα δημοτικά έργα, οι άδειες που αφορούν καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος και δημοτικές επιχειρήσεις, ο τομέας του περιβάλλοντος και ο τομέας των μεταφορών. Μάλιστα, όπως έχουν δείξει κατά καιρούς οι εκθέσεις των Ελεγκτικών Σωμάτων και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, παρατηρείται άρνηση των Αυτοδιοικητικών οργάνων να συμμορφωθούν με αποφάσεις των δικαστηρίων.

Σε αυτό το πνεύμα βρίσκεται και η προσπάθεια των νέων νομοθετημάτων να θεσπίσουν αποτελεσματικότερο προληπτικό έλεγχο αλλά και να στελεχωθούν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί με ικανό και εξειδικευμένο προσωπικό. Είναι πολύ σημαντικό το προσωπικό αυτό να επιμορφώνεται διαρκώς.

Επίσης, γίνεται προσπάθεια να εξομαλυνθεί η λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των ΟΤΑ, ιδιαίτερα με την θέσπιση του Επόπτη ΟΤΑ και τις αυξημένες του αρμοδιότητες. Οι θεσμοί αυτοί αποτελούν μέσα με τα οποία επιβάλλεται αυστηρότερη κρατική εποπτεία. Ο Υπουργός Εσωτερικών άλλωστε έχει αυξημένες εξουσίες για την περαιτέρω θέσπιση κανόνων και για τη ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν και τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας και τους Επόπτες ΟΤΑ.

Στη γενικότερη προσπάθεια διευκόλυνσης της διοικητικής διαδικασίας περιλαμβάνεται και η μείωση της γραφειοκρατίας, ειδικά με την επέκταση της χρήσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μέσω των αυτοματοποιημένων διαδικασιών αυτής, μειώνεται ο χρόνος εξυπηρέτησης του πολίτη και περιορίζεται η πιθανότητα δωροδοκίας, αφού πλέον λείπει ο χαρακτήρας της προσωπικής επαφής.

Σε συνδυασμό με τις διατάξεις που «απελευθερώνουν» τα κουρέματα των οφειλών και των δανείων, φαίνεται η προσπάθεια της πολιτείας να απεγκλωβίσει τους ΟΤΑ από το οικονομικό τέλμα, στο οποίο περιήλθαν με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης. Επίσης, έλεγχος πλέον γίνεται και στη διαδικασία είσπραξης και στη διαπίστωση αδράνειας κατά αυτήν.

Γενικότερα, προσπάθεια γίνεται στο να παρακαμφθούν οι χρονοβόρες, δαπανηρές και κουραστικές για τα μέρη δικαστικές διαδικασίες. Για παράδειγμα, οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας, μέσω του εξειδικευμένου προσωπικού που διαθέτουν, αναμένεται να καταστήσουν αποτελεσματικότερο και ποιοτικότερο έλεγχο στις πράξεις των ΟΤΑ, ώστε ο ενδιαφερόμενος να εξυπηρετηθεί γρήγορα και εύκολα. Ο νομοθέτης επιδιώκει να χτυπήσει το ατελέσφορο και χρονοβόρο κλείδωμα χιλιάδων υποθέσεων στα δικαστήρια.

Επίσης, το ισχύον σύστημα προτιμά και ευνοεί τον κρατικό άμεσο έλεγχο των ΟΤΑ, από κεντρικά ελεγκτικά όργανα του κράτους, ο οποίος εκτείνεται και στους Δήμους και στις Δημοτικές Επιχειρήσεις. Παρατηρείται, δηλαδή, μια δυσπιστία ως προς τους ΟΤΑ για τον αυτοέλεγχό τους. Αυτή επιδιώκεται να αρθεί με την αύξηση των αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Εποπτείας και την προσπάθεια να έχουν αυτές πιο εύρυθμη λειτουργία και λιγότερα εμπόδια. Όπως, επίσης, από τη συνεχή θωράκιση, την αυξημένη ανεξαρτησία και την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Γενικού Γραμματέα της Δημόσιας Διοίκησης. Υπό αυτόν δε, γίνεται η προσπάθεια να συντονιστούν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και να λυθούν θέματα αρμοδιοτήτων όπως και θέματα μη ομοιόμορφης πρακτικής των ελεγκτικών μεθόδων. Ενδεχομένως βοηθητική να ήταν και η θέσπιση ετήσιας έκθεσης από την Ένωση Δήμων ή από την Ένωση Περιφερειών και η σύσταση Επιτροπής στη Βουλή με αποκλειστική ευθύνη τα θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Την ίδια οικονομική βιωσιμότητα και γενικότερη διαφάνεια επιδιώκει ο συνολικός έλεγχος επί των ΟΤΑ και από τα δικαστικά όργανα ή τα μέλη των δικαστικών οργάνων, όπως και όπου αυτό προβλέπεται από τις ειδικές διατάξεις και με βάση τις προβλεπόμενες διαδικασίες, ιδιαίτερα με τον προσυμβατικό έλεγχο για μεγάλα ποσά, αφού ο έλεγχος αυτός ασκείται από ανεξάρτητο όργανο. Με τον τρόπο αυτό περιφρουρούνται κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα συμφέροντα του Δημοσίου, αφού δύναται να προλαμβάνονται έγκαιρα οι μη νόμιμες δαπάνες.

Παρόλα αυτά, είναι αμφίβολο αν ο «Κλεισθένης» καταφέρνει να εξομαλύνει πλήρως τις διαδικασίες εποπτείας. Αμφίβολη αρχικά είναι η αναγκαιότητα της νέας ονομασίας «Επόπτης» στον ρόλο που ουσιαστικά κατείχε ο «Ελεγκτής Νομιμότητας», ο οποίος με τη σειρά του ποτέ δεν ενεργοποιήθηκε ουσιαστικά σαν θεσμός. Έπειτα, εξακολουθεί να υπάρχει η αναγκαιότητα για την επαρκή στελέχωση και σωστή λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ. Παρατηρείται, τέλος, πάλι η αβέβαιη κατάσταση της «μεταβατικής περιόδου», με τις διαφορετικές της διαδικασίες και τα διαφορετικά όργανα.

Αυτοί οι προβληματισμοί παραμένουν και γενικότερα για τον «Κλεισθένη» ως νομοθέτημα, ειδικά αν ληφθεί υπόψη η αντίδραση των τοπικών φορέων σε πολλές διατάξεις του σχετικές με την εκλογική διαδικασία. Όπως όμως και για τον γενικότερο νομοθετικό κατακερματισμό και το ζήτημα της επικάλυψης αρμοδιοτήτων, καθότι δεν κωδικοποίησε τη σχετική νομοθεσία αλλά απλώς την τροποποίησε.

Σε κάθε περίπτωση, τα φαινόμενα του πελατειακού κράτους, του συγκεντρωτικού κράτους και της βραδυκίνητης γραφειοκρατίας εξακολουθούν να υπάρχουν όπως και η συνακόλουθη δυσπιστία του πολίτη προς τη Δημόσια Διοίκηση και ιδιαίτερα προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με την οποία έχει συνήθως συχνότερη επαφή.

Βιβλιογραφία - Πηγές

1. Ελληνική Βιβλιογραφία

- Βενετσανοπούλου Μ., (2014), *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση: ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Θεοδώρου Ι., (2009), *Οι δαπάνες των ΟΤΑ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- ΙΤΑ. (2006), *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ: Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*.
- Κουτσούρη Δ., Αλεξίου Ντ., Δανόπουλος Γ., (2019), *Οδηγός Νέων Δημοτικών Αρχόν (Εποπτεία-Έλεγχος στις Πράξεις και τα Όργανα των Φορέων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης)*, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
- Μπέσιλα - Βήκα Ε., (1995), *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., (2010), *Έλεγχος Διοίκησης*, Τόμος 1, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα - Βήκα Ε., (2019), *Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το Πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»*, Δ΄ Έκδοση, Τόμος Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.

- Παπαστάθης Σ. Π., (2014), *Ο Σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος (Internal Audit) και η Πρακτική Εφαρμογή του*, εκδόσεις Παπαστάθης, Αθήνα.
- Πετράκος Γ. - Ψυχάρης Γ., (2016), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Πικραμένος Μ., (2012), *Όψεις της Διοικητικής Οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Ραμματά Μ., (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 14η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Τάχος Α., (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Τσίχλης Χ., (2019), *Ο Ελεγκτικός Μηχανισμός των Δήμων της Χώρας* (άρθρο).
- Χρυσανθάκης Χ., (2010), *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

2. Νομοθεσία

Σύνταγμα της Ελλάδος

ΦΕΚ Α 187/28.11.2019, ψήφισμα της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής.

Νόμοι

- Νόμος 3074/2002 - ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. *Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.*
- Νόμος 3852/2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, ΦΕΚ Α 87/07.06.2010.
- Νόμος 4555/2018, *Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις*, ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018.

Νόμος 4472/2017, *Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις*, ΦΕΚ Α' 74/19.05.2017.

Κώδικας Ποινικής Δικονομίας - Νόμος 4620/2019: *Κώδικας Ποινικής Δικονομίας* (Άρθρα 1-319) (Ποινική Δικονομία - Κωδικοποιημένος), Κύρωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, - ΦΕΚ 96/Α/11-6-2019.

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας - Νόμος 2690/1999: Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις - ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999.

Πτωχευτικός Κώδικας - Νόμος 3588/2007 (ΦΕΚ 153 Α'/10.7.2007), Νόμος 4549/2018 (ΦΕΚ Α' 105/14.6.2018), Νόμος 4647/2019 (ΦΕΚ Α' 204/16-12-2019).

3. Προεδρικά διατάγματα

Προεδρικό Διάταγμα 774/80 (ΦΕΚ Α' 189/22.08.1980), *Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον των περί ελεγκτικού συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου»*.

4. Εγκύκλιοι

Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δ/νση Οργάνωσης και λειτουργίας Τ.Α., 13/08/201 Αρ. Πρωτ.: 42203 , Αριθ. Εγκυκλίου: 27, Θέμα: *Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, (άρθρο 238 του Ν.3852/2010 (Α'87), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν.4555/2018 (Α'133) (Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι")*»).

4. Νομολογία

ΣτΕ 431/1965

ΣτΕ 1103/2005

ΣτΕ 2388/2005

ΣτΕ 2081 / 2009

5. Αιτιολογικές Εκθέσεις-Εισηγήσεις

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3852/2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*».

Εισηγήση Κ. Πάνου Ζυγούρη, Νομικού Συμβούλου της ΚΕΔΕ με θέμα: *Η καταστατική θέση των αιρετών, εποπτεία και έλεγχοι επί των ΟΤΑ, η ευθύνη των αιρετών (αστική, πειθαρχική και ποινική) και η νομική τους προστασία*.

6. Δημοσιεύσεις

Δεληθέου Β. - Παππά Α., (2010), *Ο.Τ.Α.και Τοπική Ανάπτυξη, Θέματα: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Τοπική Αυτοδιοίκηση – Local Government - Έκδοση: Ελληνικό Κέντρο Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*.

7. Οδηγοί-Εγχειρίδια

Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε, (Ιούνιος 2019), *Οδηγός Νέων Δημοτικών Αρχών, Εποπτεία - Έλεγχος στις Πράξεις και τα Όργανα των Φορέων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*.

Ελεγκτικό Συνέδριο (2017), *Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου*.

8. Σημειώσεις Μαθημάτων

Δεληθέου Β., (2016), *Μάθημα «Οργάνωση και Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης»*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, ΠΜΣ «Περιφερειακός και Τοπικός Αναπτυξιακός Προγραμματισμός», Β' εξάμηνο.

9. Διπλωματικές Εργασίες

Γερακίνης Κ. (2015), *Οι συναντώμενες μορφές διαφθοράς και κακοδιοίκησης σύμφωνα με τα συμπεράσματα και στοιχεία του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και άλλων μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης στο χώρο των ΟΤΑ Α' βαθμού και των Νομικών Προσώπων τους*. Μελέτη περίπτωσης (Έκθεση Ελέγχου ΣΠΑΥ), (Τελική Εργασία), Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ιγνατίου Ο., (2018), *Αξιολόγηση Εσωτερικών Ελεγκτικών Μηχανισμών στο Τμήμα Υποστήριξης Συλλογικών Οργάνων στους ΟΤΑ* (Διπλωματική Εργασία), Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Κουλούσιου Δάφνη, (2018), *Εποπτεία επί των ΟΤΑ, ιστορική εξέλιξη, αποτελεσματικότητα, προοπτικές*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Μάνος Κ., (2018), *Έλεγχος νομιμότητας οικονομικών πράξεων Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση*, Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.

Πάλλα Μ. (2014), *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συνήγορος του πολίτη, Εθνικός Συντονιστής για τη Διαφθορά: Νομική Φύση και Πεδίο Δράσης του Καθενός (Συγκλίσεις - Διαφοροποιήσεις). Υπόθεση Εργασίας: Έλεγχος Μικτού Κλιμάκου Ελέγχου στο Εθνικό Πάρκο Σχινιά - Μαραθώνα (Τελική Εργασία), Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.*

Παπαδοπούλου Χ., (2015), *Εσωτερικός Έλεγχος στο δημόσιο τομέα*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

10. Διαδικτυακοί Ιστότοποι

<http://www.gedd.gr>, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

<https://dimosnet.gr/>, ΔΗΜΟΣΝΕΤ, Ηλεκτρονική διακυβέρνηση κατά της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης (2006 : Αθήνα) // ΤΕΕ, Γεν. Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ΠΣΔΜΗΥΠ : Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Ρακιντζής Λέανδρος

<http://www.seedd.gr>, Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης:

<http://www.synigoros.gr>, Συνήγορος του Πολίτη