



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

➤ **ΘΕΜΑ:** « Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ »

➤ **ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ :** Μ. ΜΟΥΣΤΑΚΑΣ

➤ **ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:** ΚΑΚΟΥΔΑΚΗ ΕΙΡΗΝΗ (Α.Μ.:7107Μ015)

ΑΘΗΝΑ 2010

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
---------------	---

A. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. Ιστορική εξέλιξη των Ο.Τ.Α. (Α' & Β' ΒΑΘΜΟΥ).....	6
2.Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ)	8

B. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

Έννοια-Διακρίσεις- Όργανα - Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού.....	10
---	----

2. ΟΤΑ Β' ΒΑΘΜΟΥ

Σκοπός – Διακρίσεις - Όργανα – Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού.....	15
--	----

3. Οικονομικά των Ο.Τ.Α.....	18
------------------------------	----

4. Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	23
--------------------------------	----

Γ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. Η εποπτεία.....	27
--------------------	----

2. Ο Ιεραρχικός έλεγχος και κρατική εποπτεία	29
--	----

3. Η νομική φύση της πράξης της εποπτείας.....	31
--	----

4. Η κρατική εποπτεία στα πλαίσια του ΕΧΤΑ.....	32
---	----

5. Σκοπός της εποπτείας.....	34
------------------------------	----

6. Εποπτεία επί των οργάνων των ΟΤΑ.....	36
--	----

7. Εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ.....	42
--	----

7.1. Εκτελεστικότητα των πράξεων των ΟΤΑ.....	42
---	----

7.2. Αποφάσεις που υποχρεωτικά αποστέλλονται στον Γ.Γ.Π. για έλεγχο.....	44
--	----

7.3. Αποφάσεις που δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Γ.Γ.Π.....	51
7.4. Εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού.....	52
7.5. Νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων για τη δράση των Δημάρχων και των Προέδρων των Κοινοτήτων.....	56
7.6. Εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ β' βαθμού.....	59

Δ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε μετάβαση.....	62
2. Σχέδιο Καλλικράτης.....	64

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	78
-----------------	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	82
----------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	84
-------------------	----

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Γ.Γ.Π	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
Δ.Κ.Κ.	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ν.Α.Ε.	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
Ε.Χ.Τ.Α.	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
Κ.Α.Π.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ιστορικά η Ελλάδα από την σύσταση του ελληνικού κράτους έως σήμερα έδινε βαρύνουσα σημασία στον θεσμό της αποκέντρωσης. Το αποκεντρωτικό σύστημα που χαρακτηρίζει την διοίκηση του ελληνικού κράτους θεμελιώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, το οποίο αποτελεί την βάση της παρούσας μελέτης. Στο άρθρο 102 ορίζονται οι δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού, χωρίς να αποκλείεται και η θέσπιση περαιτέρω ακόμα βαθμών

Σύμφωνα λοιπόν με το ανωτέρω άρθρο του καταστατικού χάρτη της χώρας, σε συνδυασμό με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Ν. 3463/06) αλλά και με τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΚΝΑ), η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στα Όργανα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφ' εξής (ΟΤΑ), τα οποία έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Ο ρόλος του Κράτους περιορίζεται στην άσκηση εποπτείας στους Ο.Τ.Α, χωρίς όμως να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Δεδομένης της σπουδαιότητας των ΟΤΑ καθώς και των συνεχών εξελίξεων κυρίως με το σχέδιο «Καλλικράτης», η παρούσα μελέτη θα επιχειρήσει μια γενικότερη ανάλυση του θεσμού και συγκεκριμένα θα εξετάσει τον θεσμό της εποπτείας επί των ΟΤΑ στην ελληνική επικράτεια.

Αναλυτικότερα το πρώτο μέρος της εργασίας αφιερώνεται σε μια ιστορική ανασκόπηση του θεσμού δίνοντας βάση στην ιστορική εξέλιξη των ΟΤΑ. Το περιεχόμενο του αναθεωρημένου άρθρου 102 του Συντάγματος καθώς και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), καθόρισε τον πραγματικό ρόλο της Αυτοδιοίκησης πρώτου αλλά και δεύτερου βαθμού, η οποία ως η πλησιέστερη στον πολίτη διοικητική αρχή αναδεικνύεται μέσα από την συνταγματική επιταγή ως η πεμπτούσια για την παραπέρα ανάπτυξη της δημοκρατίας, την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, την ενεργοποίηση του πολίτη στα κοινά, τη διατήρηση καθώς και την επέκταση της κοινωνικής συνοχής.

Εν συνεχεία, το δεύτερο κεφάλαιο παραθέτει, εν συντομία, μια γενικότερη εικόνα των ΟΤΑ. Αναφέρεται δηλαδή στο εννοιολογικό περιεχόμενο, στα όργανα

που αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις, στις αρμοδιότητες τους καθώς και στα οικονομικά τους, με απώτερο στόχο την περαιτέρω κατανόηση της λειτουργίας του θεσμού των ΟΤΑ και κυρίως της εποπτείας που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

Ο θεσμός του συστήματος της εποπτείας που είναι και το κυρίως θέμα της μελέτης αναλύεται διεξοδικά στο τρίτο κεφάλαιο, το οποίο επικεντρώνεται γενικά στην εξέταση του θεσμού, στην συστηματική σύγκριση και αντιπαράθεσή της με τον θεσμό του ιεραρχικού ελέγχου, στην νομική φύση της πράξης της εποπτείας καθώς και στην οριοθέτηση του λειτουργικού σκοπού τον οποίο καλείται να εκπληρώσει, τις προϋποθέσεις και τους κανόνες που την διέπουν. Περαιτέρω, σε ένα άλλο κεφάλαιο της ενότητας αυτής επιχειρείται η καταγραφή και η ερμηνεία των κανόνων που ισχύουν σήμερα και αφορούν την άσκηση της εποπτείας καθώς και τον τρόπο που εφαρμόζεται τόσο στα όργανα όσο και στις πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ.

Τέλος, στην παρούσα εργασία επιχειρείται η κριτική αποτίμηση του συστήματος εποπτείας. Αναδεικνύονται και αναλύονται οι κύριοι παράγοντες που λειτούργησαν ανασταλτικά στην σωστή λειτουργία του συστήματος ενώ παράλληλα πραγματεύεται τις τρέχουσες εξελίξεις που επηρεάζουν τον εν λόγω θεσμό και κυρίως το αποκεντρωτικό σύστημα «Καλλικράτης» και τις επιπτώσεις του στο σύστημα λειτουργίας καθώς και της εποπτείας των ΟΤΑ στην Ελλάδα.

A. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. (α' και β' βαθμού)

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίστηκε πριν από τη σύσταση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους. Μετά τη συγκρότηση του ελεύθερου κράτους η τοπική αυτοδιοίκηση απέκτησε το 1833 τον πρώτο Δημοκρατικό Κώδικα με το Ν. 27.12.1833/10.1.1834 «Περί συστάσεως των δήμων». Σύμφωνα με το νόμο αυτό οι Δήμοι αποτέλεσαν τα θεμέλια της Επικράτειας και καθορίστηκαν τα δικαιώματα των μελών του δήμου, καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των δήμων. Ο νομοθέτης του 1833 έθεσε τις γενικές βάσεις για τη βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σύνταγμα του 1864 κατοχυρώνει για πρώτη φορά τον τρόπο εκλογής των δημοτικών αρχών.

Ο νόμος ΔΝΖ του 1912 της 10/14.2.1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» επέφερε αρκετές μεταβολές. Με τον νόμο αυτό εισήχθη ως μονάδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η Κοινότητα. Μέχρι το έτος 1994 η ΤΑ παρέμεινε στάσιμη, με έναν μόνο βαθμό, που τον αποτελούσαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες.

Σήμερα ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού διέπεται κατά βάση από τον «Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα», «ΔΚΚ» του 1980, Ν. 1065/1980, όπως συμπληρώθηκε, τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα μετά από τρεις ουσιαστικές κωδικοποιήσεις που ακολούθησαν τα Προεδρικά Διατάγματα 75/1985, 323/1989 και 410/1995. Από το 1980 όμως και μέχρι σήμερα, εκτός των ανωτέρω τριών συστηματικών τροποποιήσεων, έχουν θεσπιστεί και τεθεί σε εφαρμογή και μια πληθώρα νομοθετημάτων με αποσπασματικό κυρίως χαρακτήρα.

Κατόπιν, με τον Ν. 3463/2006 κυρώθηκε ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Η ανάγκη για την αλλαγή του ΔΚΚ κατέστη επιτακτική, αν όχι επιβεβλημένη κυρίως μετά την τροποποίηση του Συντάγματος το 2001, στην οποία συμπεριλήφθηκε και το άρθρο 102 του καταστατικού μας χάρτη, όπου προβλέπονται και ρυθμίζονται τα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τον νέο ΔΚΚ επήλθαν σημαντικές θεσμικές αλλαγές, οι οποίες όφειλαν να βρουν εφαρμογή από εκτελεστικό νόμο. Ειδικότερα, στο νέο άρθρο 102 του Συντάγματος :

- Κατοχυρώνονται ρητά και κατηγορηματικά οι δύο Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς να τους αναφέρει.
- Δίνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις τοπικές υποθέσεις. Επίσης, ορίζεται ότι με ειδικό νόμο ρυθμίζεται το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων.
- Κατοχυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, με την πρόσθετη πρόβλεψη ότι δεν μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ καμία κρατική αρμοδιότητα χωρίς την ταυτόχρονη μεταφορά και των αντίστοιχων πόρων, προβλέπεται δε και η δυνατότητα θεσμοθέτησης τοπικών εσόδων.

Το τελικό σχέδιο του νέου ΔΚΚ αποτελείται από 287 άρθρα τα οποία κατανέμονται σε 11 μέρη (και τα οποία με τη σειρά τους σε κεφάλαια) και τις μεταβατικές διατάξεις. Ο νέος Κώδικας που ψηφίστηκε έχει καταστήσει τους ΟΤΑ πιο ισχυρούς, πραγματοποιώντας πολλές τομές τόσο οργανωτικές όσο και λειτουργικές¹.

Όσον αφορά το β' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο παρελθόν, την περίοδο 1889-1923 είχαν διενεργηθεί αρκετές προσπάθειες για την καθιέρωση του με την έκδοση αρκετών νομοθετημάτων αλλά ποτέ δεν τέθηκαν σε ισχύ αφού δεν εκδόθηκαν τα απαιτούμενα Διατάγματα. Έτσι λοιπόν, με βάση τον Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης...» και τον Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση...» διενεργήθηκαν εκλογές τον Οκτώβριο του 1994 για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού, γεγονός που επέφερε σοβαρές αλλαγές στο διοικητικό μας σύστημα, προβλέποντας την ίδρυση του δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και αναδεικνύοντας την Περιφέρεια σε νέο πόλο του αποκεντρωτικού μας συστήματος.

Έτσι ενεργοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 102 §§ 1 και 4 του Συντάγματος των ετών 1975/1986 με τις οποίες και θα ασχοληθούμε εκτενέστερα στην παρούσα μελέτη.

¹ Μπέσιλα –Βήκα Ευριδίκη, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 254

2. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ (ΕΧΤΑ)

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) αποτελεί ένα άλλο σημαντικό κείμενο στο οποίο βασίζεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης². Η Ελλάδα με τον Ν.1850/89 κύρωσε τον ΕΧΤΑ, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15-10-1985. Με τη σύμβαση αυτή τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη δεσμεύονται σε υπέρ-νομοθετικό επίπεδο για τη θεσμική αναγνώριση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με παράλληλη αντίστοιχη πρόβλεψη σειράς αρμοδιοτήτων.

Ο ρόλος και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη δημοκρατία αναδεικνύονται στο Προοίμιο του Χάρτη. Η Ευρώπη στηρίζεται στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μία από τις θεμελιώδεις βάσεις κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος αφού παραχωρεί το δικαίωμα στους πολίτες να συμμετέχουν άμεσα στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η ύπαρξη μιας τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες και τα απαραίτητα μέσα για την άσκησή τους επιτρέπει μία διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και κοντά στον πολίτη.

Ειδικότερα ως προς τον έλεγχο που είναι και το θέμα της παρούσας εργασίας, το άρθρο 8,2 της Σύμβασης προβλέπει ρητά τον κρατικό έλεγχο νομιμότητας, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση να ασκείται σύμφωνα με το Σύνταγμα της κάθε χώρας και τον νόμο. Σύμφωνα με την επεξηγηματική έκθεση του Χάρτη, το άρθρο αυτό αφορά τους ελέγχους που εντάσσονται παραδοσιακά στην έννοια της εποπτείας αναφέρεται δηλαδή σε πρακτικές όπως η προηγούμενη έγκριση, η επιβεβαίωση προκειμένου να τεθεί σε ισχύ η πράξη, η ακύρωση πράξης, ο έλεγχος των λογαριασμών κλπ.

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, ο διοικητικός έλεγχος στοχεύει καταρχήν στην τήρηση της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Το εδάφιο 2 του άρθρου αυτού προβλέπει και τη δυνατότητα ελέγχου σκοπιμότητας επί των ΟΤΑ ως προς τις αρμοδιότητες, η εκτέλεση των οποίων παραχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το εδάφιο αυτό όμως, επιφυλάχτηκε να κυρώσει η Ελλάδα.

²Βλ. γενικά για το χάρτη, Α. Τάχου, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ερμηνευτική προσπάθεια σε «Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου», 1991, σελ. 608

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 8,3 του Χάρτη ο διοικητικός έλεγχος πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, να τηρείται δηλαδή η ισορροπία μεταξύ του ελέγχου και των συμφερόντων στη διαφύλαξη των οποίων αποσκοπεί ο έλεγχος, δηλαδή να τηρείται η ισορροπία μεταξύ ελέγχου και της τοπικής αυτονομίας, σύμφωνα με την επεξηγηματική έκθεση του Χάρτη.

Σημειώνεται επίσης, πως στο άρθρο 6 του Χάρτη που αναφέρεται στις διοικητικές δομές και τα μέσα των ΟΤΑ, τονίζεται πως το προσωπικό των ΟΤΑ πρέπει να ανταποκρίνεται στις κατάλληλες προϋποθέσεις κατάρτισης, αμοιβής και καριέρας.

B. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. ΟΤΑ α' βαθμού

Έννοια – διακρίσεις – όργανα – αρμοδιότητες της Τ.Α. α' βαθμού

Ένα από τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας είναι το σύστημα αυτοδιοίκησης στο οποίο βασίζεται το αντικείμενο μελέτης της προσπάθειας αυτής. Η αυτοδιοίκηση αναφέρεται στη σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους με την στενή έννοια, έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα³. Η ελληνική επικράτεια, με εξαίρεση την περιοχή του Αγίου Όρους, για την οποία προβλέπεται ιδιαίτερο καθεστώς, είναι διαιρεμένη σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) που το καθένα έχει συσταθεί σε συγκεκριμένο έδαφος της Ελλάδας, έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων και τα όργανα του εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.

Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαίνει άσκηση διοικητικής εξουσίας εντός των ορίων ορισμένου χώρου, από όργανα ξεχωριστών οργανισμών και υπό δική τους ευθύνη. Τέτοιοι οργανισμοί είναι οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που αποτελούν τα κατεξοχήν ΝΠΔΔ, τα οποία είναι υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων⁴.

Αναλυτικότερα, ο Δήμος είναι μία διοικητική οντότητα, στοιχειώδης μονάδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αποτελεί μαζί με την κοινότητα τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτελείται από μία σαφώς καθορισμένη περιοχή και τον πληθυσμό της και συνήθως αναφέρεται σε μία πόλη, σε κωμόπολη, σε χωριό ή σε μία μικρή ομαδοποίησή τους.

Η κοινότητα διαφέρει ποσοτικά από τον Δήμο, ενόψει των διαφορετικών αναγκών που θεραπεύει η λειτουργία της και η διάκριση τους ανάγεται κυρίως σε

³ Α.Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005,σελ. 263

⁴Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ 252

ποσοτικά πληθυσμιακά κριτήρια. Παρόλα αυτά όμως ο νόμος αναγνωρίζει και τις δύο μορφές ΟΤΑ πρώτου βαθμού και συντρέχει απόλυτα η συνταγματική προστασία⁵.

Την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Σήμερα υπάρχουν 914 Δήμοι και 120 Κοινότητες (προηγούμενη κατάσταση: 5.800 περίπου Δήμοι και Κοινότητες) σε όλη την επικράτεια. Μετά την εφαρμογή του νόμου «Καποδίστριας» και την αναγκαστική συνένωση των Κοινοτήτων, τους ΟΤΑ αποτελούν κυρίως οι Δήμοι ενώ έχουν απομείνει ελάχιστες Κοινότητες. Επικεφαλής των Δήμων είναι οι Δήμαρχοι, των Κοινοτήτων είναι οι Κοινοτάρχες και υπάρχουν τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια αντίστοιχα.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται από το (άρθρο 102) του Συντάγματος όπως παραθέσαμε στην αρχή της εργασίας, το οποίο θεμελιώνει τον Α΄ και Β΄ βαθμό Αυτοδιοίκησης και προβλέπει ότι με νόμο μπορούν να συσταθούν και οι λοιπές βαθμίδες. Οι ΟΤΑ έχουν σκοπό να δημιουργήσουν ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του πολίτη στα κοινά και να ενδυναμώσουν το αίσθημα ευθύνης και καθήκοντος του πολίτη απέναντι στη κοινωνία. Δημιουργώντας καλύτερη τοπική κοινωνία δημιουργούμε ένα καλύτερο κράτος.

Οι ΟΤΑ αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ) και απολαύουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας διότι μόνο έτσι ενεργοποιείται η «αυτοδιοίκηση»⁶. Αυτό σημαίνει ότι τα όργανα τους είναι ξεχωριστά, Αρχές που εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις, απασχολούν δικούς τους υπαλλήλους έχουν δική τους περιουσία, και δικό τους προϋπολογισμό. Ασκούν δηλαδή καθαρά διοικητική εξουσία και όχι νομοθετική. Η αμεσότητα της εκλογής των οργάνων αποτελεί έκφραση λαϊκής κυριαρχίας⁷.

Τα όργανα αυτά λοιπόν διακρίνονται σε μονομελή και συλλογικά. Α) Τα μονομελή για τους Δήμους είναι ο Δήμαρχος ή ο Αντιδήμαρχος (σε δήμους με

⁵ Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ. 254

⁶ Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ 257

⁷ Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ 283

πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή σε πρωτεύουσα νομού) ενώ για τις Κοινότητες είναι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος. Β) Τα συλλογικά όργανα για τους Δήμους είναι το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή ενώ για την Κοινότητα είναι το Κοινοτικό Συμβούλιο. Ο Δήμαρχος και ο Πρόεδρος εκτελούν τις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, προΐστανται των υπηρεσιών του δήμου ή της κοινότητας και τους εκπροσωπούν. Έμμεσα όργανα των ΟΤΑ είναι οι υπάλληλοι τους⁸.

Δήμοι με πληθυσμό περισσότερο από 100.000 κατοίκους μπορεί να διαιρεθούν σε διαμερίσματα⁹ με απόφαση των συμβουλίων τους που καθορίζει και ποιες υπηρεσιακές μονάδες μπορούν να λειτουργούν σε αυτά. Τα διαμερίσματα εκπροσωπούνται από δικά τους όργανα όπως το Συμβούλιο του διαμερίσματος και ο Πρόεδρός του. Το Συμβούλιο του διαμερίσματος εκφράζει γνώμες και διατυπώνει προτάσεις προς τον Δήμο. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου διαβιβάζονται στον δήμαρχο που τις θέτει υπόψη της δημαρχιακής επιτροπής.

Στους Δήμους και στις Κοινότητες που συστήθηκαν με το Σχέδιο ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν.2539/1997), η εδαφική περιφέρεια κάθε Ο.Τ.Α που καταργήθηκε και κάθε οικισμού που προσαρτήθηκε ονομάζεται «Τοπικό Διαμέρισμα». Προβλέπεται επίσης, η δυνατότητα διαίρεσης μιας περιοχής του Δήμου ή της Κοινότητας σε συνοικίες τα λεγόμενα (συνοικιακά συμβούλια) για την ουσιαστική συμμετοχή του λαού στην διοίκηση των «Τοπικών υποθέσεων».

Για την καλύτερη συνεργασία των ΟΤΑ έχουν συσταθεί οι Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων. Οι ενώσεις αυτές είναι ΝΠΔΔ και διακρίνονται σε τοπικές (κατά περιφέρεια νομού) και την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ). Η συμμετοχή των δήμων και κοινοτήτων στις ενώσεις αυτές είναι υποχρεωτική. Σκοπός των ενώσεων είναι η προαγωγή της αυτοδιοίκησης, η έρευνα και μελέτη σχετικών προβλημάτων, κ.λπ.

⁸ Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 212

⁹ Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ 280

Η οικονομική δυνατότητα των ΟΤΑ είναι βασικός παράγοντας για την ουσιαστική λειτουργία τους. Γι' αυτό το λόγο, το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων τους όπως θα αναφερθούμε και σε επόμενο κεφάλαιο της εργασίας. Η μέριμνα αυτή πραγματοποιείται με ρυθμίσεις εκ μέρους του κράτους που να εξασφαλίζουν έσοδα, όπως για παράδειγμα από τον φόρο ακίνητης περιουσίας.

Στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, σύμφωνα με το άρθρο 75 του νέου ΔΚΚ, ανήκουν όλες οι τοπικές υποθέσεις σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας που στόχο έχουν την προστασία, την ανάπτυξη και την συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας¹⁰. Τοπική υπόθεση είναι εκείνη που αναφέρεται στην προαγωγή των συμφερόντων των κατοίκων της περιφέρειας των ΟΤΑ¹¹. Ο νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Στο νέο ΔΚΚ (άρθρο 75) πραγματοποιείται μια θεματική συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων για τις τοπικές υποθέσεις, οι οποίες πλέον κατατάσσονται σε επτά τομείς: 1) Ανάπτυξη, 2) Περιβάλλον, 3) Ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών, 4) Απασχόληση, 5) Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη, 6) Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός, 7) Πολιτική Προστασία¹²

Για πρώτη φορά, γίνεται μνεία σε δύο βασικές αρχές, συνυφασμένες με τη φύση, το σκοπό και τη δράση που αναπτύσσουν οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές κατά τη διεύθυνση και ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων, τις αρχές της επικουρικότητας σε σχέση με την κρατική εξουσία και της εγγύτητας δηλαδή της παροχής της υπηρεσίας άμεσα και ολοκληρωμένα, πιο κοντά στον πολίτη.

Η περαιτέρω παράθεση των αρμοδιοτήτων κατά κατηγορίες δεν είναι εξαντλητική. Η προηγούμενη, ασαφής και γενική διατύπωση, δημιουργούσε δυσχέρειες στον εντοπισμό τους, ενώ, λόγω της γενικής και αόριστης περιγραφής τους, υπήρχε αμφισβήτηση για το εύρος πολλών από αυτές, καθιστώντας

¹⁰ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 431

¹¹ Νόμος 3463/ 2006 , άρθρο 75

¹² Μπέσιλα –Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 255

προβληματικό και τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δαπανών των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Για πρώτη φορά γίνεται ειδική μνεία σε κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν σε τοπικό επίπεδο και οι οποίες έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία¹³. Μερικές από τις αρμοδιότητες αυτές είναι οι ακόλουθες: 1) τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, 2) τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, 3) χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου, 4) δημιουργία ,συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, 5) τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία για τις εκλογές, 6) την ιθαγένεια, 7) τους αλλοδαπούς και τη μετανάστευση και γίνεται και αναλυτική παράθεση αυτών. Η διασαφήνιση της φύσης αυτών των «δοτών»¹⁴ αρμοδιοτήτων, που δεν αφορούν σε «τοπική υπόθεση», είναι πολύ σημαντική και αναγκαία, τόσο νομικά όσο και διοικητικά. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους των ΟΤΑ, ακόμη και σε επίπεδο επιχειρήσεων αμιγώς κοινωφελούς χαρακτήρα, ούτε να ανατεθεί από τους ΟΤΑ η άσκησή τους σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ.

¹³ Νόμος, 3463/2006 , άρθρο 75

¹⁴ Βλ. Α.Ι. Τάχος οπ. π. σελ 254-255

2. ΟΤΑ Β' ΒΑΘΜΟΥ

Σκοπός – διακρίσεις – όργανα – αρμοδιότητες της Τ.Α. Β' βαθμού

Ως δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ έχουν συσταθεί οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) και αποτελούν ΝΠΔΔ «αυτοδιοικούμενα κατά τόπο». Η περιφέρεια κάθε Ν.Α. συμπίπτει με την περιφέρεια του Νομού και έδρα της είναι η πρωτεύουσα του νομού.

Σκοπός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτελεί η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους¹⁵.

Τα όργανά τους και το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι αιρετά και αποτελούν όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ("Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" Π.Δ. 30/96 ΦΕΚ Α' 21)

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση διακρίνεται α) στις απλές διοικητικές περιφέρειες που συμπίπτει με την περιφέρεια του Νομού και η έδρα της είναι η πρωτεύουσα του Νομού και β) στις περιπτώσεις που υπάρχουν δύο ή περισσότεροι νομοί ή Νομαρχίες έχουμε δηλαδή τις διευρυμένες διοικητικές περιφέρειες. Σήμερα υπάρχουν συνολικά 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (απλές και διευρυμένες). Οι διευρυμένες είναι οι εξής: α) Αθηνών-Πειραιώς, β) Ροδόπης-Έβρου και γ) Δράμας – Καβάλας – Ξάνθης).

Οι δυο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν θίγουν τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού καθώς δεν υπάρχει και ιεραρχική σχέση μεταξύ τους με αποτέλεσμα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις να μην ασκούν εποπτεία στους Δήμους και στις Κοινότητες¹⁶. Για την εκπλήρωση του σκοπού τους οι Ν.Α. διαθέτουν πόρους που προέρχονται από ίδια έσοδα (φόροι, τέλη, δικαιώματα κ.λπ.) και από κρατική επιχορήγηση.

Τα όργανα των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι α) ο Νομάρχης, β) το Νομαρχιακό Συμβούλιο και γ) Οι Νομαρχιακές Επιτροπές.

¹⁵ Δημ. Σολδάτου, Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία, έκδοση Μ. Διμόπουλου, Θεσσαλονίκη 1995, σελ 1

¹⁶ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 318

Ο Νομάρχης αποτελεί το κορυφαίο μονομελές όργανο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και μπορεί να εκλεγεί δημότης εκλογέας δήμου ή κοινότητας της περιφέρειας της Ν.Α. που έχει συμπληρώσει το 23^ο έτος της ηλικίας του. Δεν μπορούν να εκλεγούν νομάρχες και νομαρχιακοί σύμβουλοι οι βουλευτές, οι δικαστικοί λειτουργοί, οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι θρησκευτικοί λειτουργοί. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου στο αξίωμα του νομάρχη επιτρέπεται μόνο μία φορά.

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε Ν.Α. Τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, για τέσσερα χρόνια.

Τέλος, ο αριθμός των Νομαρχιακών Επιτροπών είναι από 3 έως 6 ανάλογα με τον αριθμό των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Κάθε Νομαρχιακή Επιτροπή αποτελείται από τον Πρόεδρό της που ορίζεται από το Νομάρχη και 2 ή 4 μέλη για 2 χρόνια. Όμως όπου υπάρχουν Νομαρχιακά Διαμερίσματα, για κάθε Νομαρχιακό Διαμέρισμα συνιστάται μια Νομαρχιακή Επιτροπή, μέλη της οποίας είναι όλοι οι νομαρχιακοί σύμβουλοι της αντίστοιχης επαρχίας.

Ο Νομάρχης και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου όπως προαναφέραμε εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετής¹⁷. Όλες οι πράξεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Νομαρχιακών Επιτροπών αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας για να ελεγχθούν αν είναι νόμιμες ή όχι αλλά όλες οι πράξεις όλων των οργάνων της Ν.Α. «είναι εκτελεστές αφοτου εκδοθούν».

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καθορίζονται όλες «οι τοπικές υποθέσεις» σε νομαρχιακό επίπεδο όπως άλλωστε προβλέπει και το Σύνταγμα στο (άρθρο 102§1). Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιών καθίσταται προβληματική, γιατί αυτές βρίσκονται ανάμεσα στις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης αφενός και στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφετέρου. Σύμφωνα με τους Ν. 2503/1997, Ν. 2738/1999 και Ν. 2647/1998 έχουμε αύξηση στις αρμοδιότητες των Περιφερειών της χώρας αλλά και

¹⁷ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 319

μεταφορά επιπλέον αρμοδιοτήτων των Υπουργείων στους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ¹⁸.

Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ανήκει πάντως η αρμοδιότητα διοίκησης των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου¹⁹. Από τις αρμοδιότητες αυτές αξίζει ενδεικτικά να αναφερθούν εκείνες που αφορούν την μελέτη, την εκτέλεση, αστυνόμευση και συντήρηση των δημοσίων έργων νομαρχιακού επιπέδου, τον έλεγχο των ιδιωτικών κλινικών και των διαιτολογικών μονάδων, την επιχορήγηση και τον έλεγχο κοινωφελών ιδρυμάτων, την οικονομική ενίσχυση ή την επείγουσα περίθαλψη εωδών, την εφαρμογή προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής, τον έλεγχο και τον καθορισμό δρομολογίων ΚΤΕΛ, τη συμμετοχή στις διαδικασίες του πολεοδομικού σχεδιασμού, τη χορήγηση αδειών σε μεγάλο αριθμό επαγγελματιών όπως για παράδειγμα, φαρμακοποιών, ιατρών κτλ, με εξαίρεση βέβαια τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες α) των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών, γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, δ) των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε) του Υπουργείου Γεωργίας²⁰.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 2218/1994 στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μπορούν να μεταβιβαστούν αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης εκτός βέβαια των αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού

¹⁸ Μουστάκας Στυλ. Μελέτιος., Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000, σελ. 137

¹⁹ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 318

²⁰ Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας, οπ. π., σελ. 129-130

3. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΟΤΑ

I. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιάσουμε το θεσμικό πλαίσιο για τα οικονομικά των ΟΤΑ, τον προϋπολογισμό, τα σχετικά με τα έσοδα και έξοδα τους, και την χρηματοδότηση των ΟΤΑ από το κράτος.

Όπως αναφέρεται και στην αρχή της εργασίας το άρθρο 102§5 του Συντάγματος αναφέρει:

«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. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Σύμφωνα λοιπόν με την ανωτέρω διάταξη εισάγονται τρεις νέοι κανόνες κατά τους οποίους κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Επιπλέον, πρέπει να διασφαλίζεται η διαφάνεια ως προς τη διαχείριση των οικονομικών τους και τέλος πρέπει να υπάρχει ρητή πρόβλεψη για τη δυνατότητα τους να επιβάλλουν και να εισπράττουν με δικές τους αποφάσεις και με δικούς τους μηχανισμούς τοπικά έσοδα, τα οποία να μην έχουν τη μορφή του ανταποδοτικού τέλους.

II. Η πρόβλεψη του Ε.Χ.Τ.Α.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας στο άρθρο 9 (Ν. 1850/89) προβλέπει:

«Οι Ο.Τ.Α. έχουν δικαίωμα, στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Οι πόροι των Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο και τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών τους πόρων πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων έχουν το δικαίωμα να ορίζουν μέσα στα όρια του νόμου».

Προβλέπεται ακόμα η εναρμόνιση των πόρων με την πραγματική εξέλιξη του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων, καθώς και η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Ο.Τ.Α. Τέλος, κατοχυρώνεται το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. να εκφράζουν τη γνώμη τους «με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά τους τρόπους παροχής σε αυτούς των κατανεμόμενων πόρων, οι οποίοι, στο μέτρο του δυνατού, δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων, αλλά να σέβονται τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Ο.Τ.Α. στα δικά τους πεδία αρμοδιότητας».

III. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ

Τα αιρετά όργανα των Δήμων δηλαδή το Δημοτικό Συμβούλιο, η Δημαρχιακή Επιτροπή και ο Δήμαρχος είναι τα αρμόδια όργανα για την οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Ενδεικτικά μερικές από τις οικονομικές αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου είναι ότι αποφασίζει για την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων, την εκποίηση, εκμίσθωση, την αγορά δημοτικών ακινήτων, την σύναψη δανείων και την ίδρυση και λειτουργία δημοτικών επιχειρήσεων και ΝΠΔΔ.

Η Δημαρχιακή Επιτροπή είναι αρμόδια στο να αποφασίζει για την διάθεση των πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό, να συντάσσει τον

προϋπολογισμό του δήμου, να προελέγχει τον απολογισμό, τον ισολογισμό, τα αποτελέσματα χρήσεως και να μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων.

Τέλος, ο Δήμαρχος εκτελεί τις αποφάσεις τω δυο προαναφερθέντων οργάνων, του δημοτικού συμβουλίου και της δημορχιακής επιτροπής και υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο Δήμος.

Αντίθετα η οικονομική διαχείριση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα. Για την είσπραξη των εσόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για την είσπραξη των δημόσιων εσόδων. Τα ταμιακά όργανα ασκούν αντιστοίχως όλες τις αρμοδιότητες και έχουν όλες τις ευθύνες που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές. Οφείλουν επίσης να παρέχουν κάθε πληροφορία που ζητά ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ή ο Υπουργός Εσωτερικών, οι οποίοι, αν συντρέχει ειδική περίπτωση, μπορούν να διατάξουν και έλεγχο της διαχειρίσεώς τους. Τον έλεγχο διενεργούν οι επιθεωρητές που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι επιθεωρητές αυτοί έχουν, ως προς τον έλεγχο, όλες τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες των οικονομικών επιθεωρητών δημόσιων υπολόγων²¹.

IV. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' - Β' ΒΑΘΜΟΥ

Ο προϋπολογισμός είναι απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου και του Νομαρχιακού Συμβουλίου αντίστοιχα για τους δεύτερου βαθμού ΟΤΑ και αποτελεί διοικητική πράξη με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων για κάθε οικονομικό έτος.

Έσοδα του προϋπολογισμού θεωρούνται τα ποσά που βεβαιώνονται στη διάρκεια του έτους, άσχετα από το έτος στο οποίο ανάγονται και τα εισπραττόμενα ποσά που η βεβαίωση τους είχε ήδη συντελεστεί στα προηγούμενα έτη.

²¹ Δημ. Σολδάτου, Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία, έκδοση Μ. Διμόπουλου, Θεσσαλονίκη 1995, σελ 55

Έξοδα του προϋπολογισμού θεωρούνται οι υποχρεώσεις του Ο.Τ.Α. προς τρίτους, είτε από συμβάσεις είτε από κάθε άλλη οφειλή, οι οποίες καθίστανται απαιτητές κατά τη διάρκεια του έτους.

Στον προϋπολογισμό εγγράφονται μόνο τα έσοδα και έξοδα που προβλέπονται από διατάξεις νόμων, καθώς και οι δαπάνες που εξυπηρετούν τις λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. ή συντελούν στην εκπλήρωση της αποστολής τους.

Ο προϋπολογισμός συντάσσεται για ένα οικονομικό - ημερολογιακό έτος. Η χρονική περίοδος δηλαδή που περιλαμβάνει τις διαχειριστικές και λογιστικές πράξεις που έχουν σχέση με τα έσοδα, τα έξοδα, και τα περιουσιακά στοιχεία των Ο.Τ.Α. Πρέπει να είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος και να εγγράφονται όλα τα έσοδα και έξοδα. Τα ποσά πρέπει να είναι σωστά, να μη δημιουργούν σύγχυση και ασάφειες και να διευκολύνουν τον έλεγχο από το δημοτικό και νομαρχιακό συμβούλιο αντίστοιχα, τους πολίτες και την περιφερειακή διοίκηση. Οι εκτιμήσεις και οι προβλέψεις πρέπει να επαληθεύονται, όσο το δυνατόν περισσότερο, στο τέλος του έτους. Ο προϋπολογισμός αποτελεί τον κυριότερο τοπικό δημοσιονομικό θεσμό που χρησιμοποιούν οι Ο.Τ.Α. για να υλοποιήσουν τα προγράμματα δράσης και να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους. Επίσης, περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που προγραμματίζει ένας Ο.Τ.Α. για ένα έτος, για τις οποίες σκοπεύει να δαπανήσει έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει από διάφορες πηγές. Αποτελεί λοιπόν απαραίτητο εργαλείο για την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α..

V. ΕΣΟΔΑ-ΕΞΟΔΑ

Οι ΟΤΑ ως Ν.Π.Δ.Δ. διαθέτουν ιδιωτική και δημόσια περιουσία. Τα έσοδα των Ο.Τ.Α. διακρίνονται σε τακτικά που προέρχονται από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, θεσμοθετημένους πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό. Οι τακτικές επιχορηγήσεις αποτελούν το κυριότερο μέσο που έχει στην διάθεσή της η κεντρική διοίκηση για να χρηματοδοτεί γενικά τους ΟΤΑ, να ενισχύει τους οικονομικά αδύναμους και να προωθεί την οικονομική της πολιτική.

Τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα, διάθεση, εκποίηση και γενικά εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, έκτακτες επιχορηγήσεις από δημόσιους φορείς, χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών και από κάθε άλλη πηγή²².

Από τα εν λόγω έσοδα, ιδιαίτερα σημαντικά είναι αυτά που προέρχονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.) δηλαδή τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού. Οι Κ.Α.Π. προέρχονται συγκεκριμένα α) για τους δήμους και τις κοινότητες από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (20%), τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων (50%) και τον φόρο ακίνητης περιουσίας, β) για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις από τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων (15%), τον φόρο μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων (10%), τον Φ.Π.Α. (2%), το τέλος ταξινόμησης επιβατικών αυτοκινήτων, φορτηγών και λεωφορείων που κυκλοφορούν για πρώτη φορά (4,5%) και τα τέλη διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων²³.

Οι δαπάνες ή διαφορετικά τα έξοδα των Δήμων, Κοινοτήτων και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων διακρίνονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές.

Οι υποχρεωτικές δαπάνες εγγράφονται κατά προτεραιότητα στον προϋπολογισμό και περιλαμβάνουν όλα τα έξοδα διοίκησης όπως για παράδειγμα τις χορηγίες των δημάρχων, τις αποδοχές και τις συντάξεις του προσωπικού, τα μισθώματα των δημοτικών και κοινοτικών καταστημάτων, τα τοκοχρεολύσια, τις ετήσιες εισφορές σε Ν.Π.Δ.Δ. και συνδέσμους, τις δαπάνες υλοποίησης συμβάσεων κ.ά. Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται κατά προτεραιότητα από τα έσοδα και μόνον εφόσον αυτά επαρκούν τότε μόνο μπορούν να πραγματοποιηθούν άλλες δαπάνες.

Στις προαιρετικές εντάσσεται κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους.

²² Ν. 3463/2006, άρθρο 157

²³ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ 81

VI. ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ

Τα έσοδα αυτά συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α., επειδή το ύψος τους εξαρτάται από την αποφασιστικότητα των αιρετών οργάνων να τα επιβάλουν και από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν. Σε όσους Δήμους τα έσοδα αυτά υπερβαίνουν το 50% των συνολικών τους εσόδων, παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοχρηματοδότησης κυρίως των λειτουργικών δαπανών, αλλά και υπολογίσιμου τμήματος των επενδύσεων τους.

Ίδια έσοδα αποτελούν ο Δημοτικός φόρος, το Τέλος, το Δικαίωμα και η Εισφορά.

4. Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλειά τους έναντι της κρατικής διοίκησης²⁴. Η αυτοτέλεια διακρίνεται σε διοικητική και οικονομική.

Αυτοτέλεια των ΟΤΑ σημαίνει ότι οι Τοπικοί Οργανισμοί διαχειρίζονται με δική τους ευθύνη τις υποθέσεις τους. Τα όργανα τους δηλαδή ενεργούν ελεύθερα μέσα στα πλαίσια των νόμων και δεν υπόκεινται σε διαταγές των οργάνων του Κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Συνεπώς, η αυτοτέλεια περιλαμβάνει το δικαίωμα των Τοπικών Οργανισμών να αποφασίζουν κυριαρχικά, το αν και πως θα διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους και να εκτελούν τις σχετικές αποφάσεις τους με τα δικά τους όργανα.

Διοικητική Αυτοτέλεια:

Ως πρώτη προϋπόθεση της αυτοδιοικήσεως θεωρείται η αναγνώριση από το Σύνταγμα ή το νόμο υπάρξεως αυτοτελείας ορισμένων υποθέσεων έναντι των γενικών κρατικών υποθέσεων, υπό την εξής έννοια²⁵:

²⁴ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 349

²⁵ Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., οπ.π. σελ. 146

Η διοίκηση τους σκοπεύει την ικανοποίηση αναγκών του λαού, δηλαδή δημοσίου συμφέροντος, που δεν είναι όμως τόσο ευρύ και γενικό, όσο εκείνο το δημόσιο συμφέρον στου οποίου την εξυπηρέτηση αποβλέπει η διοίκηση των κρατικών υποθέσεων με τις οποίες βαρύνεται το ίδιο το κράτος. Και τούτο διότι η διοίκηση των συγκεκριμένων υποθέσεων σκοπεύει την εξυπηρέτηση επιμέρους συμφέροντος συνδεδεμένου είτε με περιορισμένο γεωγραφικό χώρο και τον πληθυσμό του, όπως επί παραδείγματι το «δημοτικό» ή το «κοινοτικό» συμφέρον, είτε με ορισμένο αντικείμενο που έχει ιδιαιτερότητα όπως για παράδειγμα η παροχή ανωτάτης εκπαιδευσεως χωρίς όμως να διαφέρει άμεσα και εξίσου το σύνολο των πολιτών όλου του κράτους.

Συγκεκριμένα, το Σύνταγμα στο άρθρο 102§§2&4 κατοχυρώνει τη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α και την άσκηση εποπτείας επί αυτών. Με τον όρο αυτό νοείται ότι οι οργανισμοί αυτοί, με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα, και χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του Κράτους, ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν τις αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους²⁶. Η διοικητική δηλαδή αυτοτέλεια αφορά τη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από αιρετά όργανα, την με κυριαρχικό τρόπο διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και τον τρόπο συγκρότησης των ΟΤΑ.²⁷ Περιεχόμενο της διοικητικής αυτοτέλειας αποτελεί η τυπική, οργανική αυτοτέλεια των υποθέσεων και των οργάνων καθώς και η δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ της οποίας απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σύνταξη του προϋπολογισμού και ο καθορισμός των εσόδων – εξόδων των ΟΤΑ.

Ωστόσο, η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν σημαίνει και «αυτονομία», δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης²⁸. Η ανάγκη για ενιαία συμμόρφωση στο νόμο, σε όλη την Επικράτεια, καθιστά αποδεκτό τον έλεγχο νομιμότητας στους τοπικούς οργανισμούς. Αντιθέτως, ο έλεγχος σκοπιμότητας επί πράξεων των ΟΤΑ κρίνεται αντισυνταγματικός, εφόσον η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου θα

²⁶ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ. 350

²⁷ Κοκκίδου Αλεξάνδρα, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός έλεγχος, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ.73

²⁸ Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 352-353

εμποδίζει την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους, όπως θα αναφερθεί και σε επόμενο κεφάλαιο της μελέτης.

Ειδικότερα η αρχική διάταξη του άρθρου αυτού όριζε ότι «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια». Με την αναθεώρηση του όμως προστέθηκε επιπλέον εκτός από τη διοικητική και η οικονομική αυτοτέλεια. Η έννοια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, παραπέμπει σε άσκηση διοικητικής και όχι πολιτικής εξουσίας.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 ακολούθησε την τάση, που διαμορφώνεται σήμερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υπέρ της ενίσχυσης της αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Η τάση αυτή καταγράφεται συνταγματικά με το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, που κατοχυρώνεται πλέον στο άρθρο 102§1 του Συντάγματος και με τον ρητό περιορισμό της κρατικής εποπτείας στον έλεγχο νομιμότητας που «δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση» των , σύμφωνα με το άρθρο 102 §4 του Συντάγματος.

Η οικονομική και δημοσιονομική αυτοτέλεια:

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά διαφέρει από την οικονομική αυτοτέλεια στον βαθμό που η δημοσιονομική αυτοτέλεια αναφέρεται στην νομική δυνατότητα να έχουν οι ΟΤΑ δική τους διαχείριση στα οικονομικά και να καταρτίζουν το δικό τους προϋπολογισμό.²⁹

Παράλληλα με την ενίσχυση της αυτοτέλειάς τους, ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε την ενίσχυση της διαφάνειας και των οικονομικών ελέγχων, ειδικά για την τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι, η ειδική μνεία του άρθρου 102§5 του Συντάγματος για την υποχρέωση του κράτους για «ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων»³⁰ των ΟΤΑ αποτελεί ειδική νομική βάση για τον έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ.

²⁹ Κοκκίδου Αλεξάνδρα, βλ. όπ. π. σελ. 77

³⁰ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 354

Το Σύνταγμα μετά την τελευταία αναθεώρηση ορίζει ρητά την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία όπως παρατηρήσαμε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο. Κατά την έννοια αυτή, οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν αυτά κατά βούληση, να καθορίζουν τα έξοδα, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν τον δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο³¹. Το κράτος περιορίζεται στο να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ, προκειμένου αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους σύμφωνα με το άρθρο 102§5 του Συντάγματος. Η τελευταία αυτή διάταξη κρίνεται αρκετά δεσμευτική για την Κεντρική Διοίκηση που θα πρέπει και νομοθετικά πλέον να δεσμεύεται για την εξασφάλιση των πόρων της Αυτοδιοίκησης. Επίσης, καθιερώνεται πλέον και η δυνατότητα απευθείας είσπραξης από τους ΟΤΑ «τοπικών εσόδων» κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου.

Συνεπώς, η οικονομική αυτοτέλεια συνίσταται στην οικονομική ανεξαρτησία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, όπως παρατηρήσαμε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Όλα τα παραπάνω λοιπόν αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για να αποδοθεί κατά τον νόμο διακεκριμένη νομική προσωπικότητα από το νομικό πρόσωπο του Κράτους.³²

³¹ Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Β', 1985, εκδ. Γ' 1992, σελ. 325

³² Κοκκίδου Αλεξάνδρα, βλ. όπ. π. σελ. 74

Γ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Το κράτος μέσω των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του παρακολουθεί την δράση και την εκπλήρωση των σκοπών των ΟΤΑ και ελέγχει τις νομικές πράξεις των οργάνων του. Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο καλείται διοικητική εποπτεία και καθορίζεται από ειδικές διατάξεις του νόμου από το (άρθρο 102) του Συντάγματος όπως είναι η εποπτεία των ΟΤΑ με την οποία και θα ασχοληθούμε εκτενέστερα στην παρούσα μελέτη.

Η διοικητική εποπτεία διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο όπως θα συναντήσουμε εκτενέστερα και σε επόμενο κεφάλαιο επειδή ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από ένα όργανο του κράτους προς άλλο όργανο του κράτους ενώ αντίθετα η διοικητική εποπτεία ασκείται από ένα όργανο του κράτους σε άλλο όργανο δημοσίου νομικού προσώπου³³ και επιπλέον δεν έχει την έκταση του ιεραρχικού ελέγχου. Η εποπτεία ασκείται τόσο στα όργανα όσο και στις πράξεις των αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων, διακρίνεται σε προληπτική ή κατασταλτική και αναφέρεται στις διοικητικές πράξεις³⁴.

Οι μορφές που μπορεί να λάβει η εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ είναι δυνατό να ταξινομηθούν συστηματικά ως εξής³⁵: 1) Οδηγίες, συμβουλές, υποδείξεις του κράτους προς τους ΟΤΑ. 2) Η απαίτηση του κράτους να γνωρίζει στοιχεία από τη δράση των ΟΤΑ. 3) Προληπτική ή και κατασταλτική κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ. Προληπτική εποπτεία υφίσταται όταν οι πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ υπόκεινται στην προηγούμενη έγκριση κρατικού, ή αποκεντρωμένου κρατικού, ή άλλου οργάνου του κράτους προκειμένου να ισχύσουν ενώ κατασταλτική είναι η εποπτεία που ασκείται σε πράξεις των ΟΤΑ οι οποίες έχουν τελειωθεί, έστω και αν δεν έχουν τεθεί σε ισχύ, και ελέγχονται υποχρεωτικά εκ των υστέρων από το κράτος ή από περιφερειακά κρατικά όργανα. Από 01/01/1995 όμως ο προληπτικός έλεγχος έχει

³³ Π. Πουλή, Διοικητικό Δίκαιο και Θεσμοί, α' διοικητικές δομές, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1992, σελ 28

³⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 9^η έκδοση, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα 1999, σελ 258

³⁵ Α. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό σύστημα, επ., 5^η έκδοση, 2000, σελ. 268

καταργηθεί ως συνέπεια της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας σε όλες τις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.³⁶

4) Εποπτεία νομιμότητας και εποπτεία σκοπιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ οι οποίες θα αναφερθούν εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

5) Υποκατάσταση των ΟΤΑ από το κράτος, δηλαδή η δυνατότητα των οργάνων του κράτους να παρακάμψουν τη δήλωση βούλησης των οργάνων των ΟΤΑ, δήλωση η οποία είναι αναγκαία για την παραγωγή των πράξεών τους, και να ασκήσουν με δική τους πρωτοβουλία, πάντα όμως για λογαριασμό τους, την αρμοδιότητα που τους έχει ανατεθεί. Η υποκατάσταση πρέπει να έχει εφαρμογή όταν οι ΟΤΑ δεν εφαρμόζουν το νόμο. Η υποκατάσταση ως μορφή άσκησης ιεραρχικού ελέγχου από τη μία μεριά, και στην περίπτωση των ΟΤΑ η συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλειά τους από την άλλη, συνηγορούν στο να θεωρηθεί πως η αυτοτέλεια των ΟΤΑ «έρχεται σε φανερή αντίθεση με την προσφυγή στη μέθοδο της υποκατάστασης»³⁷. Η υποκατάσταση αποτελεί την πιο ισχυρή μορφή εποπτείας³⁸.

6) Κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ ασκείται από τη Βουλή, είναι περιστασιακός (ερωτήσεις - επερωτήσεις επ' ευκαιρία σχετικών νομοθετημάτων) και αφορά κυρίως την πολιτική αντιμετώπιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εκ μέρους των ΟΤΑ.

7) Λαϊκό έλεγχο (λογοδοσία Δημάρχου) ο Δήμαρχος κάθε Δήμου καλεί τους κατοίκους του Δήμου με προκήρυξή του, μέχρι το τέλος του Ιουνίου του κάθε έτους, σε κατάλληλο χώρο και ώρα, και τους εκθέτει τα πεπραγμένα της δημοτικής αρχής σε ό,τι αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Στη λογοδοσία καλούνται τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και των συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων. Στη διαδικασία της λογοδοσίας κάθε δημότης ή κάτοικος έχει δικαίωμα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των λεχθέντων από το Δήμαρχο στη λογοδοσία του (άρθρο 226 του Π.Δ. 410/1995). Η ίδια υποχρέωση λογοδοσίας υπάρχει για τον Πρόεδρο της Κοινότητας οποίος καλεί τους δημότες ως την τελευταία Κυριακή του Μαΐου σ' αυτή τη διαδικασία της λογοδοσίας (άρθρο 227 Π.Δ. 410/1995). Κατά τα λοιπά η διαδικασία είναι η ίδια με αυτή της λογοδοσίας του Δημάρχου.

³⁶ Βλέπε άρθρο 47§§1 και 6 του Ν. 2218/1994 και άρθρο 178§1 του ΚΔΔ

³⁷ Προκ. Παυλόπουλος, βλ. όπ. π., σελ. 104 - 105.

³⁸ Χρ. Κλειώσης, Τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1987 σελ. 52 - 53.

8) Η οικονομική εποπτεία (διοικητικός - οικονομικός έλεγχος), ο δημοσιονομικός - δικαστικός έλεγχος επί των πράξεων των ΟΤΑ, ο έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων των Δημάρχων και ο έλεγχος των οικονομικών των δημοτικών συνδυασμών και των υποψήφιων Δημάρχων κατά τις Δημοτικές εκλογές. Οι δύο τελευταίοι έλεγχοι δεν αποτελούν *stricto sensu* κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ.

9) Η Επιστημονική και τεχνική εποπτεία αποτελεί «έμμεση» μορφή εποπτείας (είναι ουσιαστικά μια ιδιότυπη μορφή ελέγχου παρά εποπτείας) επί των ΟΤΑ διότι δεν παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά της διοικητικής εποπτείας (έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ ή έλεγχος επί των προσώπων των αρχών της αυτοδιοίκησης, κ.λ.π.) και ασκείται από πληθώρα αρχών (Υπουργεία, Περιφέρειες, επιστημονικά και ερευνητικά κέντρα κ.α) και με βάση διαφορετικές διαδικασίες. Αποσκοπεί δε «στην ένταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στο γενικότερο πλαίσιο υλοποίησης της κρατικής πολιτικής»³⁹. Τέτοια μορφή εποπτείας είναι οι διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού και οι προγραμματικές συμβάσεις⁴⁰.

Η ανάγκη άσκησης εποπτείας δικαιολογείται από το γεγονός ότι στους ΟΤΑ παραχωρήθηκε η αρμοδιότητα να ασκήσουν διοικητική εξουσία δηλαδή να ασκήσουν τμήμα της κρατικής εξουσίας που ανήκει στην Διοικητική Λειτουργία και αυτό πρέπει να εφαρμόζεται πραγματικά, να υπάρχει «πραγματικά αληθινή αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων» διαφορετικά πρόκειται για «υποταγή των ΟΤΑ στο Κράτος»⁴¹

2. ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Η πλειοψηφία των συγγραφέων δεν παραλείπει να υπογραμμίσει την διαφορά που παρουσιάζεται μεταξύ της εποπτείας και του ιεραρχικού ελέγχου. Η παρουσίαση των εννοιών του ιεραρχικού ελέγχου και της κρατικής εποπτείας, θα μπορούσε να σχηματιστεί ως εξής:

³⁹ Κ. Τσουντας, Συστήματα εποπτείας επί των ΟΤΑ, έκδοση. 1993, σελ. 92 - 93

⁴⁰ Κ. Τσουντας, βλ. οπ. π, σελ. 92 - 95. Ειδικότερα για τον δημοκρατικό προγραμματισμό βλ. Ν. 1622/1986 τα άρθρα 70 - 74 και άρθρο 38 Π.Δ. 410/1995. Για τις προγραμματικές συμβάσεις βλ. Στέλιου Μπαμπά, προγραμματικές συμβάσεις, σ. 47 - 72 στον συλλογικό τόμο της ΕΕΤΑΑ, Νέοι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης" έκδ. 1989 και το άρθρο 35 του Π.Δ. 410/1995 όπως έχει αναθεωρηθεί με το άρθρο 25 του Ν. 2738/1999.

⁴¹ Α.Ι. Τάχος, οπ. π. σελ 300-301

«Ιεραρχικός έλεγχος καλείται ο ενδοκρατικός έλεγχος που ασκείται από το προϊστάμενο κρατικό όργανο στο υφιστάμενο του όπως για παράδειγμα από τον Υπουργό στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ή στους υπαλλήλους του Υπουργείου του ενώ αντίθετα η εποπτεία είναι μια μορφή ελέγχου που ασκείται από το Κράτος στα Δημόσια Νομικά Πρόσωπα όπως για παράδειγμα η εποπτεία που ασκεί ο Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης στους ΟΤΑ η οποία είναι και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Η εποπτεία είναι μια χαλαρότερη μορφή ελέγχου από τον ιεραρχικό έλεγχο αφού τα ΔΝΠ έχουν διοικητική αυτοτέλεια.»

Συνοπτικά οι διαφορές μεταξύ εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου που εντοπίζονται στο σύνολο των συγγραφέων που μελετήθηκαν είναι οι ακόλουθες:

- Ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί ίδιον του συγκεντρωτικού συστήματος ενώ η εποπτεία χαρακτηρίζει την αυτοδιοίκηση.
- Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από ένα ανώτερο όργανο προς ένα κατώτερο, το οποίο βρίσκεται σε σχέση υποταγής μέσα στο ίδιο νομικό πρόσωπο. Αντίθετα η διοικητική εποπτεία προϋποθέτει την ύπαρξη δυο διακεκριμένων και ισότιμων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση του Κράτους και των ΟΤΑ⁴².
- Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και ασκείται χωρίς κάποια ειδική διάταξη νόμου. Αντίθετα η εποπτεία δεν τεκμαίρεται⁴³ αλλά ασκείται εφόσον το επιτρέπει κάποια σχετική διάταξη νόμου η οποία μάλιστα πρέπει να ορίζει τα όρια και τα μέσα άσκησης της. Σε περίπτωση αμφιβολίας δεν υφίσταται εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου διότι υπερισχύει η αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ.
- Ο ιεραρχικός έλεγχος συνίσταται τόσο σε έλεγχο νομιμότητας όσο και σκοπιμότητας των πράξεων των υφισταμένων διοικητικών οργάνων ενώ η

⁴² Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 402

⁴³ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 402

έκταση της διοικητικής εποπτείας περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των εποπτευόμενων οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης⁴⁴.

- Τα κρατικά όργανα δεν νομιμοποιούνται να προσφύγουν στα δικαστήρια κατά των πράξεων των προϊσταμένων τους που εκδόθηκαν ύστερα από ιεραρχικό έλεγχο των πράξεων τους εκτός βέβαια από την περίπτωση των πράξεων πειθαρχικού ελέγχου των τελευταίων. Αντίθετα οι ΟΤΑ μπορούν να ασκήσουν αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ κατά των παράνομων πράξεων των εποπτικών αρχών οι οποίες προσέβαλαν τα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντά τους⁴⁵.

Εδώ βέβαια θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η διάκριση των δύο εννοιών έχει κατά κάποιο τρόπο σχετικοποιηθεί αφού η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας έχει αλλοιωθεί σημαντικά στο πλαίσιο του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους⁴⁶.

3. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Η πράξη της εποπτείας αποτελεί μονομερή ατομική διοικητική πράξη. Η ατομική διοικητική πράξη αποτελεί κατά γενικό κανόνα, μονομερή και κυριαρχική δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου με την οποία επιδιώκεται η εφαρμογή του νόμου σε κάθε περίπτωση⁴⁷. Η πράξη αυτή είναι κυριαρχική δηλαδή αποτελεί εκδήλωση της κρατικής εξουσίας.

Ειδικότερα τα χαρακτηριστικά της αναλύονται ως εξής: Α) Μονομερής : Η πράξη της εποπτείας αποτελεί μονομερή πράξη και όχι διμερή αφού δεν αποτελεί σύμβαση μεταξύ του Κράτους και των εποπτευόμενων ΟΤΑ. Οι πράξεις δηλαδή των ΟΤΑ δεν παράγουν την πράξη της εποπτείας αλλά η έκδοση πράξεων από τους ΟΤΑ συνεπάγεται αυτομάτως την επιβολή τους στον εποπτικό έλεγχο του κρατικού οργάνου που εποπτεύει.

⁴⁴ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 402

⁴⁵ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 402

⁴⁶ Τσουντας Κωνσταντίνος, οπ. π. σελ. 46

⁴⁷ Α.Ι. Τάχος, οπ. π. σελ 567

Β) Ατομική: Ατομικές είναι οι πράξεις που ορίζουν τι πρέπει να ισχύει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και εξαντλούνται με μία μόνο ενέργεια όπως για παράδειγμα ο διορισμός του κοινοτικού γραμματέα.

Γ) Διοικητική: Ο χαρακτήρας της εποπτικής πράξης ως διοικητικής απορρέει τόσο από την προέλευση της, δηλαδή από την αρμοδιότητα που έχει το κρατικό όργανο για να την εκδώσει όσο και από την αναγνώριση της ως διοικητική πράξη από το ΣτΕ.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι η πράξη εποπτείας είναι αυτοτελής σε σχέση με την πράξη που εποπτεύεται.

4. Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΕΧΤΑ

Με την υπογραφή του ΕΧΤΑ όπως αναφέρθηκε και στην αρχή αυτής της εργασίας στις 15-10-1985 με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης έγινε ένα σημαντικό βήμα στην Ευρώπη για την καθιέρωση διακρατικών αρχών που θα εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία των τοπικών κοινοτήτων.

Η κύρωση του ΕΧΤΑ από το ελληνικό κοινοβούλιο συντελέσθηκε με τον νόμο 1850/1989 και από την 1^η Ιανουαρίου 1990 αποτελεί πλέον νομικά δεσμευτικό κείμενο το οποίο σύμφωνα με το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος υπερισχύει από κάθε αντίθετη διάταξη του νόμου, εκτός βέβαια από τις επιφυλάξεις που εκφράζονται στον κυρωτικό νόμο.

Οι αρχές που καταστρώνει ο ΕΧΤΑ σύμφωνα με το δεύτερο άρθρο του κυρωτικού νόμου, μόνο στους ΟΤΑ α' βαθμού εξειδικεύουν τις συνταγματικές εγγυήσεις για το περιεχόμενο της τοπικής εξουσίας, το οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο της τοπικής δημοκρατίας, την κρατική εποπτεία και την πολιτική – διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και του πολιτικού τους προσωπικού.

Ως προς την τοπική αυτοδιοίκηση β' βαθμού οι ανωτέρω κανόνες συνεισφέρουν στην ερμηνευτική της προσέγγιση, αποσαφηνίζοντας το σύστημα των γενικών αρχών

του δικαίου της τοπικής αυτοδιοίκησης που ισχύουν από το Σύνταγμα απολύτως και υποχρεωτικά για όλα τα ενδεχόμενα επίπεδά της⁴⁸.

Ειδικότερα τώρα ως προς το εξεταζόμενο ζήτημα της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ, ο ΕΧΤΑ καθιερώνει τις ακόλουθες βασικές αρχές.

Πρώτον η κρατική εποπτεία υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας η οποία προβλέπεται ρητά και από το άρθρο 102 §4 του Συντάγματος.

Δεύτερον η κρατική εποπτεία πρέπει να συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας. Ο έλεγχος σκοπιμότητας επιτρέπεται εξαιρετικά μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που οι ΟΤΑ ασκούν κάποιες δραστηριότητες κατόπιν εξουσιοδότησης, όταν δηλαδή η συγκεκριμένη δραστηριότητα ενεργείται ουσιαστικά για λογαριασμό άλλου οργάνου. Η συγκεκριμένη εποπτεία προβλέπεται ότι θα ασκείται από κρατικές αρχές ιεραρχικά ανώτερες, οι οποίες βρίσκονται δηλαδή πάνω από την τελευταία βαθμίδα εκπροσώπησης του κράτους στις περιφέρειες του. Για παράδειγμα στη χώρα μας κρατικές αρχές ιεραρχικά ανώτερες θα μπορούσαν να βοηθούν οι γενικοί γραμματείς των Περιφερειών και ο Υπουργός Εσωτερικών και όχι ο Νομάρχης⁴⁹. Ως προς την διάταξη αυτή η Ελλάδα δήλωσε επιφύλαξη σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του κυρωτικού Ν. 1850/1989) αν και ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργήθηκε από τον συντακτικό νομοθέτη.

Τρίτον η κρατική εποπτεία πρέπει να διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας δηλαδή η εποπτεύουσα αρχή οφείλει να επεμβαίνει « ανάλογα » με την σπουδαιότητα των συμφερόντων που αυτή είναι υποχρεωμένη να διαφυλάξει. Πάντως το κριτήριο της αναλογικότητας συνιστά αξιόπιστο και γενικά αποδεκτό μέσο αξιολόγησης δημιουργεί όμως αντιδράσεις στην περίπτωση των πράξεων εποπτείας των ΟΤΑ και αυτό γιατί εφόσον γίνεται δεκτό ότι η εποπτεία είναι κατά κανόνα έλεγχος νομιμότητας, η συγκεκριμένη διάταξη υπονοεί ότι εντός του ελέγχου νομιμότητας υπάρχει μια τέτοια διαβάθμιση, η οποία δικαιολογεί την παρέμβαση της αρχής της αναλογικότητας ως μέτρου για την έκταση της εποπτείας. Όμως είναι

⁴⁸ Δ. Κατσούλη, Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του ΕΧΤΑ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και προοπτικές, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, 1997, σελ. 139

⁴⁹ Α.Ι. Τάχος, οπ. π. σελ 617

αμφισβητούμενο σε επίπεδο εφαρμοσμένης νομικής ερμηνείας ότι μια τέτοια διαβάθμιση είναι δυνατή. Ο έλεγχος νομιμότητας συνεπάγεται εξ ορισμού τον έλεγχο τήρησης των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση της πράξης στον οποίο περικλείεται σαφώς και ο έλεγχος τήρησης των γενικών αρχών του δικαίου.

Ενδεχομένως η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας να είχε νόημα εφόσον εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της εποπτεύουσας αρχής να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας.

5. ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά το ισχύον Σύνταγμα αποτελεί τμήμα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους αλλά και πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής σε τοπικό επίπεδο. Η εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ προκύπτει από το γεγονός ότι η εξουσία των ΟΤΑ είναι τμήμα της δημόσιας (κρατικής) εξουσίας που παραχωρείται στους ΟΤΑ πράγμα που αποσκοπεί στη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος κατά την διαχείριση των υποθέσεων και ταυτόχρονα διαφυλάττει τους διοικούμενους από πιθανές υπερβάσεις των οργάνων της αυτοδιοίκησης⁵⁰.

Η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας από το κράτος, στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας, εκφράζει την αρχή της ενότητας του κράτους και του δικαίου και αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση της εποπτείας.

Ο έλεγχος νομιμότητας περιλαμβάνει την έρευνα του εάν και κατά πόσο οι πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ είναι σύμφωνες ή πάντως όχι αντίθετες με τους υφιστάμενους κανόνες δικαίου⁵¹. Ο έλεγχος νομιμότητας είναι η συνηθέστερη μορφή ελέγχου των ΟΤΑ στις μέρες μας και «περιλαμβάνει τα μέτρα δια των οποίων η εποπτεύουσα αρχή διαπιστοί ότι συντρέχουσιν οι υπό του νόμου προβλεπόμενοι όροι προς λήψιν ωρισμένης αποφάσεως και συνεπώς αυτή θεμιτώς λαμβάνεται. Σκοπός της επεμβάσεως ταύτης είναι πρωτίστως η εξασφάλισης της

⁵⁰ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 401

⁵¹ Προκ. Παυλόπουλος, Μαθήματα διοικητικής επιστήμης, 2^η έκδοση, 1985, σελ. 96

εφαρμογής του νόμου, συνεπώς ο έλεγχος ούτος προσομοιάζει προς έργον δικαστικόν»⁵². «Προσομοιάζει» ασφαλώς, όχι ότι είναι δικαστικό έργο.

Στον έλεγχο σκοπιμότητας το εποπτευόμενο όργανο ερευνά όχι μόνο τη νομιμότητα της πράξης αλλά και το εάν η πράξη είναι κατά την κρίση του πρόσφορη ή όχι για να επιτύχει το αποτέλεσμα για το οποίο την προορίζει το όργανο του ΟΤΑ που την εκδίδει και κρίνεται αντισυνταγματικός, εφόσον η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου θα εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράσης του.

Αναλυτικότερα η άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας συνιστά έντονη μορφή προληπτικού κρατικού ελέγχου διότι το κρατικό όργανο ρυθμίζει αυτό το ίδιο το συμφέρον του ΟΤΑ «αντικειμενικά» και υποκαθιστά την δική του κρίση στην κρίση του εποπτευόμενου⁵³.

Το Σύνταγμα περιορίζει τη διοικητική εποπτεία στον έλεγχο της νομιμότητας και αποκλείει τον έλεγχο της σκοπιμότητας.

Ήδη προκύπτει ότι η εποπτεία οφείλει να υπηρετεί και να στοχεύει στη συνεργασία του Κράτους μεταξύ των ΟΤΑ μέσα στο πλαίσιο του ενιαίου συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής, να ασκείται ως καθήκον και όχι μόνο ως δικαίωμα και να προϋποθέτει συγκεκριμένη ενέργεια ή παράλειψη των ΟΤΑ. Με άλλα λόγια οι σχέσεις Κράτους – ΟΤΑ δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντιδικία ή ως αντιθετικές και συγκρουσιακές αλλά ως σχέσεις συνεργασίας και συμπληρωματικές, οι οποίες πρέπει να υπόκεινται στον ενιαίο συντονισμό της Κυβέρνησης και στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

Ο έλεγχος της νομιμότητας στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ έχει ως στόχο η τοπική αυτοδιοίκηση να μην υπερβαίνει το νομοθετικό πλαίσιο αυτοδιοίκησης που της έχει αναγνωριστεί. Στοχεύει με άλλα λόγια στο να μην υπερβαίνει η τοπική αυτοδιοίκηση τα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναγνωρίζονται καθώς και να τις ασκεί σύμφωνα με τον νόμο.

⁵² Άθως Τσούτσος, Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, έκδοση 1955, σελ.78

⁵³ Α.Ι. Τάχος, οπ. π. σελ 302

Κατά το ελληνικό διοικητικό σύστημα, νομιμότητα σημαίνει υποχρέωση συμφωνίας με τον νόμο, και όχι απλώς μη αντίθεση, όπως ισχύει στο γερμανικό σύστημα, που αφήνει μεγαλύτερα περιθώρια δράσης στην τοπική αυτοδιοίκηση και δημιουργεί λιγότερα πεδία τριβής.

Όπως ορίζει η νομολογία, ο έλεγχος της νομιμότητας στο πλαίσιο της εποπτείας δεν συνίσταται απλώς, όπως εσφαλμένα πολλοί πιστεύουν, στην εκτίμηση από πλευράς κρατικής διοίκησης της νομιμότητας της διαδικασίας και της συνδρομής των προϋποθέσεων για την έκδοση της σχετικής απόφασης, αλλά περιλαμβάνει την έλλειψη αιτιολογίας, την ευθεία παράβαση νόμου, την παράβαση δεδικασμένου που απορρέει από δικαστική απόφαση, την ανάκληση πράξεων κατά παράβαση των κανόνων περί ανακλήσεων, την πλάνη περί τα πράγματα, την κατάχρηση εξουσίας και την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας.

Η εποπτεία δεν μπορεί να ασκείται δια της σιωπής. Ο έλεγχος πρέπει να είναι πραγματικός και όχι πλασματικός.

6. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η διάκριση μεταξύ εποπτείας επί των οργάνων και επί των πράξεων των Ο.Τ.Α υποστηρίζεται από πλήθος συγγραφέων, χωρίς όμως η εν λόγω διάκριση να χαίρει απόλυτης τεκμηρίωσης όπως αναλύεται παρακάτω.

Αναφορικά με τον έλεγχο που ασκείται από τα κρατικά όργανα επί των προσώπων που συγκροτούν τα όργανα των Ο.Τ.Α προβλέπεται καταρχήν από την διάταξη του άρθρου 102§4 του Συντάγματος. Μάλιστα με την συγκεκριμένη διάταξη καθιερώνεται μια ασφαλιστική δικλείδα σχετικά με την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων όπως για παράδειγμα της αργίας, της έκπτωσης και της απόλυσης στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου το οποίο αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

Όπως προβλεπόταν από τον ΔΚΚ η εποπτεία επί των οργάνων των Ο.Τ.Α, όπως προαναφέρθηκε, περιελάμβανε την επιβολή των ποινών της αργίας, της έκπτωσης και της απόλυσης. Με τον νέο ΔΚΚ όμως, περιορίζεται η πειθαρχική

δικαιοδοσία της κρατικής εξουσίας επί των αιρετών με την κατάργηση της πειθαρχικής ποινής της έκπτωσης αφού κρίνεται ως επαρκές πειθαρχικό μέτρο η ποινή της αργίας, η οποία σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να υπερβεί το εξάμηνο⁵⁴. Γίνεται όμως, δεκτό ότι η ποινή της έκπτωσης θα πρέπει να επιβάλλεται ως διοικητικό μέτρο, μόνο σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα σοβαρά αδικήματα.⁵⁵

Ειδικότερα, η ποινή της αργίας έως έξι μήνες επιβάλλεται στα όργανα των ΟΤΑ για παράβαση συγκεκριμένων υποχρεώσεων τους ή βαριά παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια κατά το άρθρο 142§2 ΔΚΚ⁵⁶.

Για την επιβολή των ποινών απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από απολογία του εγκαλούμενου ή μετά από την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που του έχει ταχθεί για απολογία με την σχετική έγγραφη κλήση σύμφωνα με το άρθρο 143§1 του ΔΚΚ⁵⁷.

Συγχρόνως απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου, το οποίο αποτελείται από τον πρόεδρο του Πρωτοδικείου ή τον νόμιμο αναπληρωτή του και δύο πρωτοδίκες, έναν υπάλληλο της Διεύθυνσης Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης της Περιφέρειας ή της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης στον οικείο νομό και έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από το Διοικητικό Συμβούλιο της, σύμφωνα με το άρθρο 143§2 του ΔΚΚ⁵⁸.

Περαιτέρω θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας με τις οποίες επιβάλλεται η προαναφερόμενη ποινή παρέχεται η δυνατότητα σε εκείνον που τιμωρείται της άσκησης προσφυγής εντός

⁵⁴ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 407

⁵⁵ Καραναστάσης Μάρκος, Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), εκδόσεις Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα 2006, σελ. 10

⁵⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 812

⁵⁷ Βλ. Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 816

⁵⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 816

δέκα πέντε (15) ημερών στον Υπουργό Εσωτερικών εφόσον βέβαια του έχει κοινοποιηθεί η απόφαση. Μάλιστα η άσκηση της προσφυγής αλλά και η προθεσμία άσκησης της έχουν αναστέλλουσα δύναμη καθώς κατά το διάστημα αυτό αναστέλλεται η εκτέλεση της ποινής, σύμφωνα με το άρθρο 143§5 του ΔΚΚ⁵⁹. Συγχρόνως ο Υπουργός Εσωτερικών κατά το άρθρο 143§4 του ΔΚΚ⁶⁰, έχει την δυνατότητα να εξαφανίσει ή να περιορίσει ή να μεταβάλλει την ποινή με επιείκεια. Κατά της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών παρέχεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός τριάντα ημερών το οποίο έχει και την αρμοδιότητα να κρίνει την υπόθεση κατ'ουσίαν, σύμφωνα με το άρθρο 143§8 του ΔΚΚ⁶¹.

Το ένδικο βοήθημα της προσφυγής έχει και αυτό με την σειρά του ανασταλτικό αποτέλεσμα καθώς τόσο η τριάντα ημερών προθεσμία άσκησης της προσφυγής όσο και η άσκηση της, αναστέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών.

Όσον αφορά την πειθαρχική ποινή της έκπτωσης εξαιτίας καταδίκης, όλα τα όργανα των ΟΤΑ μπορούν να την υποστούν εφόσον τηρούν τις παρακάτω προϋποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα τέτοιου είδους προϋποθέσεις αποτελούν η στέρηση της διαχείρισης της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή των πολιτικών τους δικαιωμάτων με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, η καταδίκη τους ως αυτουργών ή συμμετόχων σε ορισμένα εγκλήματα (άρθρο 146§1γ ΔΚΚ)⁶², καθώς επίσης προϋπόθεση αποτελεί η παράβαση καθήκοντος εφόσον από την διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη σε Δήμο, στην Κοινότητα ή στα νομικά τους πρόσωπα. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις απαιτείται έκδοση διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (Σ.τ.Ε. 1314/1983 και 4334/1987⁶³).

⁵⁹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 817

⁶⁰ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 817

⁶¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 817

⁶² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 822

⁶³ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη, οπ. π. σελ 408

Σε περίπτωση όμως παραπομπής των οργάνων για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση (άρθρο 146§2α ΔΚΚ) κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας οφείλει να θέσει τον εγκαλούμενο σε κατάσταση αργίας. Γίνεται όμως δεκτό ότι η ποινή της έκπτωσης θα πρέπει να επιβάλλεται ως διοικητικό μέτρο μόνο σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα σοβαρά αδικήματα⁶⁴.

Εάν όμως το Ποινικό Δικαστήριο εκδώσει καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για τα πλημμελήματα της προηγούμενης παραγράφου, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας έως ότου εκδοθεί αθωωτική απόφαση κατά την οποία και αίρεται η ποινή της αργίας αυτοδίκαια⁶⁵. (άρθρο 146§2βα ΔΚΚ)

Τέλος, στους Δημοτικούς και Κοινοτικούς «άρχοντες» μπορεί να επιβληθεί επίσης και η ποινή της παύσης από το αξίωμα τους (άρθρο 147 ΔΚΚ) για σοβαρούς λόγους που σχετίζονται με το δημόσιο συμφέρον⁶⁶. Η απόλυση για λόγους δημοσίου συμφέροντος συντελείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μετά από αιτιολογημένη έκθεση του αρμόδιου Γραμματέα της Περιφέρειας και με την σύμφωνη γνώμη ενός Συμβουλίου με πειθαρχικό χαρακτήρα το οποίο αποτελείται από ένα Πρόεδρο Εφετών (του Εφετίου Αθήνας), δύο Εφέτες, τον Διευθυντή της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και τον Πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ). Και σε αυτήν την περίπτωση κατά (το άρθρο 147§3 ΔΚΚ), παρέχεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών στο Υπουργικό Συμβούλιο, εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής απόφασης⁶⁷. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει την δυνατότητα είτε να απορρίψει την προσφυγή και κατά συνέπεια να εκτελεστεί η ποινή της απόλυσης, είτε να δεχτεί την προσφυγή και να εξαφανίσει την επιβληθείσα

⁶⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 823

⁶⁵ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 823

⁶⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 825

⁶⁷ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 825-826

ποινή είτε τέλος να επιβάλλει ποινή αργίας έξη μηνών (αρ.147§3 ΔΚΚ)⁶⁸. Όσον αφορά στην διάλυση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και κατ' επέκταση τη διάλυση των συμβουλίων των δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων καθώς και της λήξης της θητείας των παρέδρων, γίνεται δεκτό ότι επιτρέπεται για τους ίδιους λόγους και με την ίδια διαδικασία όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Από όλα όσα προαναφέρθηκαν, παράγεται το συμπέρασμα ότι ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων με γνώμονα τις συνταγματικές επιταγές έχει αυξήσει τις θεσμικές εγγυήσεις προκειμένου να αποφευχθεί ή έστω να μειωθεί ο κίνδυνος καταχρηστικής άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας με την συμμετοχή αιρετού εκπροσώπου της τοπικής ή κεντρικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων στο συμβούλιο, του οποίου η σύμφωνη γνώμη απαιτείται κατά το Σύνταγμα για την επιβολή των ποινών της αργίας ή της παύσης.

Αντίφαση στην παροχή των παραπάνω εγγυήσεων αποτελεί η προβλεπόμενη από τον ίδιο κώδικα συμμετοχή στο εν λόγω συμβούλιο εκπροσώπου του Υπουργείου Εσωτερικών, γεγονός που θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι δεν εξασφαλίζει την ορθή και αμερόληπτη κρίση του Συμβουλίου. Το σκεπτικό αυτό ενισχύεται δεδομένου του ότι η απόλυση δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων επιτρέπεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος με αποτέλεσμα να καθίσταται εξαιρετικά δυσδιάκριτο πότε πρόκειται για απόλυση ως πειθαρχική ποινή, η οποία είναι και συνταγματικά επιτρεπτή, και πότε η απόλυση συνιστά πολιτικό μέτρο.

Όσον αφορά στο Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, η εποπτεία επί των οργάνων που συγκροτούν τα όργανα των συγκεκριμένων ΟΤΑ ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος έχει την δυνατότητα να επιβάλλει στον Νομόρχη και τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου ποινή αργίας έως τρεις μήνες αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους από δόλο ή βαριά αμέλεια (αρ.72§1 ΚΝΑ). Επίσης αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα αποτελεί η έκδοση διαπιστωτικών πράξεων για την αυτοδίκαιη έκπτωση των προσώπων αυτών από το αξίωμα τους σε περίπτωση είτε ασυμβίβαστης ιδιότητας είτε στέρησης της διαχείρισης της περιουσίας τους ή των πολιτικών τους

⁶⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 825-826

δικαιωμάτων ή καταδίκης τους για κακούργημα ή για ορισμένα πλημμελήματα, όπως επίσης και η έκδοση της πράξης για την υποχρεωτική έκπτωση των παραπάνω προσώπων λόγω παραπομπής τους για κακούργημα ή για ορισμένα πλημμελήματα (άρθρο 72§9 ΚΝΑ).

Για την επιβολή των ποινών της αργίας και της έκπτωσης απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μετά την απολογία του εγκαλούμενου ή μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που του είχε ταχθεί για απολογία με την σχετική έγγραφη κλήση. Συνάμα για να επιβληθούν οι ανωτέρω ποινές είναι υποχρεωτική η σύμφωνη γνώμη της επιτροπής, η οποία αποτελείται από τον πρόεδρο και δύο πρωτοδίκες του οικείου πρωτοδικείου, ένα ανώτερο υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου.

Κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας χωρεί προσφυγή εντός δέκα ημερών στον Υπουργό Εσωτερικών από την κοινοποίηση της απόφασης. Η προθεσμία άσκησης και η άσκηση της προσφυγής αναστέλλουν την εκτέλεση της ποινής, ο δε Υπουργός με την σειρά του έχει την δυνατότητα να εξαφανίσει ή να περιορίσει ή να μεταβάλλει την ποινή με επιείκεια (άρθρο 72§6 ΚΝΑ).

Η απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορεί να προσβληθεί εντός 20 ημερών με τον ένδικο βοήθημα της προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας που έχει αρμοδιότητα να κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. Αυτή η προθεσμία των 20 ημερών και η άσκηση της προσφυγής αναστέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρο 72§8 ΚΝΑ).

Στα αιρετά πρόσωπα που στελεχώνουν την Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (νομάρχες, νομαρχιακοί σύμβουλοι) μπορεί να επιβληθεί η ποινή της απόλυσης από το αξίωμα τους για σοβαρούς λόγους που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος. Η απόλυση γίνεται με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών μετά από αιτιολογημένη έκθεση του αρμόδιου γραμματέα της περιφέρειας και την σύμφωνη γνώμη ενός συμβουλίου που αποτελείται από ένα Πρόεδρο Εφετών (του Εφετείου της Αθήνας), δύο εφέτες του ίδιου εφετείου, ένα γενικό διευθυντή του

Υπουργείου Εσωτερικών και τον πρόεδρο της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΕΝΑΕ).

Έντονα υποστηρίζεται και με ιδιαίτερη βασιμότητα ότι η εποπτεία επί των προσώπων που συγκροτούν τα όργανα των ΟΤΑ δεν προσομοιάζει στην διοικητική εποπτεία αλλά αποτελεί μια μορφή άσκησης πειθαρχικής εξουσίας. Αυτό γίνεται φανερό τόσο από τον χαρακτηρισμό από τον συνταγματικό νομοθέτη των ποινών που επιβάλλονται στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ ως πειθαρχικών όσο και από τον ΚΔΔ, ο οποίος ξεχωρίζει σε ιδιαίτερο κεφάλαιο από αυτό της διοικητικής εποπτείας τις ευθύνες των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (διακρίνοντας σε αστική και πειθαρχική ευθύνη) και από τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Την κατεύθυνση προς αυτήν την άποψη ενισχύει το γεγονός ότι σε κανένα νομοθετικό κείμενο δεν αναφέρεται ο όρος «εποπτεία επί των προσώπων» σε αντίθεση με τον όρο «εποπτεία επί των πράξεων» που συναντάται τόσο στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων όσο και στον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

7. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 102§4, εδάφιο β' του Συντάγματος, ο έλεγχος της νομιμότητας στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας εξειδικεύεται από τον κοινό νομοθέτη. Το σύστημα διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ οργανώνεται από τα άρθρα 148-154 του νέου ΔΚΚ (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006) με τον οποίο αναθεωρήθηκε ο προηγούμενος ΔΚΚ (Π.Δ. 410/1995) διότι αναδείχθηκε προβληματικός σε πολλές από τις κατευθύνσεις του.

Όσον αφορά την εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ δεύτερου βαθμού οργανώνεται από τα άρθρα 66-70 του ΚΝΑ όπως θα εξετάσουμε διεξοδικά στις επόμενες ενότητες της παρούσας μελέτης.

7.1. Η ΕΚΤΕΛΕΣΤΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στο άρθρο 148§2 ΔΚΚ ορίζεται ότι οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων των Δήμων, των

Κοινοτήτων και των νομικών τους προσώπων Δημοσίου Δικαίου είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν⁶⁹.

Οι αποφάσεις επομένως των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των οργάνων διοίκησης των δημοτικών και κοινοτικών ΝΠΔΔ ισχύουν από την έκδοσή τους χωρίς να απαιτείται έγκριση από άλλο όργανο.

Εκτελεστές είναι οι πράξεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ή και της δημορχιακής επιτροπής κατά τις περιπτώσεις που ορίζει ο νόμος, με τις οποίες εκδηλώνεται η βούληση των οργάνων αυτών της τοπικής αυτοδιοίκησης και έχουν ως σκοπό την παραγωγή έννομου αποτελέσματος έναντι των διοικούμενων και συνεπάγονται την άμεση εκτέλεση τους μέσω της διοικήσεως, δηλαδή οι πράξεις αυτές δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Εκτελεστές δεν είναι μόνο οι ατομικές διοικητικές πράξεις αλλά και οι γενικές που θέτουν γενικούς υποχρεωτικούς κανόνες για τους διοικούμενους (Σ.τ.Ε. 1023, 1752/1947) όπως για παράδειγμα οι κανονισμοί επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων υπέρ του Δήμου ή της Κοινότητας.

Όσον αφορά τις πράξεις των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι « εκτελεστές αφότου εκδοθούν» σύμφωνα με το άρθρο 18§1 του Ν. 2218/1994, άρθρο 19§6 του Ν. 2344/1995 και το άρθρο 66 του ΚΝΑ.

Όλες οι πράξεις των συλλογικών οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης όπως αυτά προαναφέρθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης, αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας μέσα σε προθεσμία πέντε ημερών σύμφωνα με το άρθρο 67§1 του ΚΝΑ. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας μπορεί να παραπέμπει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε ημερών αφότου έλαβε την σχετική πράξη (άρθρο 67§2 ΚΝΑ), στην Επιτροπή που ασκεί έλεγχο νομιμότητας, τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες. Η Επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών. Με την απόφαση της είτε ακυρώνει την πράξη είτε αποφαινεται ότι έχει ληφθεί νόμιμα⁷⁰. Αν

⁶⁹Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 829

⁷⁰ Α.Ι. Τάχος, οπ. π. σελ 298-300,315

δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή (άρθρο 68§7 ΚΝΑ).

7.2 ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ ΑΠΟΣΤΕΛΛΟΝΤΑΙ ΣΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΓΙΑ ΕΛΕΓΧΟ

Στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας, μόνο οι αποφάσεις, του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, της Δημαρχιακής επιτροπής, των οργάνων διοίκησης Ιδρύματος, των οργάνων διοίκησης δημοτικού και κοινοτικού ΝΠΔΔ, των οργάνων διοίκησης Συνδέσμου που αφορούν τον κύκλο των θεμάτων που αναφέρονται περιοριστικά στο (άρθρο 149 ΔΚΚ)⁷¹.

Σε περίπτωση όμως που δεν θα αποσταλούν για έλεγχο πράξεις από αυτές που υποχρεωτικά πρέπει να αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας, στοιχειοθετείται παράβαση καθήκοντος που επιφέρει τις πειθαρχικές κυρώσεις που προβλέπονται στο (άρθρο 142 ΔΚΚ)⁷².

Εκτός όμως από τις ανωτέρω αποφάσεις, είναι ευνόητο ότι για όσες αποφάσεις προβλέπεται ρητά από άλλες διατάξεις του Κώδικα ο έλεγχός τους από το Γενικό Γραμματέα, τότε αυτές θα αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας. Τέτοια περίπτωση αποτελεί για παράδειγμα η επικύρωση των πρακτικών εκλογής οργάνων διοίκησης του δήμου. (άρθρα 92§4, 104§2 του ΔΚΚ)⁷³

Ειδικές διατάξεις νόμων που δεν είχαν ενσωματωθεί στο ΠΔ 410/1995 και οι οποίες προβλέπουν έλεγχο νομιμότητας από το Γενικό Γραμματέα ή τυχόν άλλο όργανο της Διοίκησης, διατηρούνται σε ισχύ.

⁷¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

⁷² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 812

⁷³ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 638, 707

Αναλυτικά, οι αποφάσεις που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας σύμφωνα με το (άρθρο 149 ΔΚΚ) είναι όσες αναφέρονται σε⁷⁴:

α. Ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου

Κανονιστικές πράξεις είναι εκείνες που θεσπίζουν απρόσωπους κανόνες γενικού ή ειδικού περιεχομένου, όπως, ενδεικτικά, οι αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις:

- του (άρθρου 79 ΔΚΚ), που αφορούν την ψήφιση τοπικών κανονιστικών αποφάσεων⁷⁵
- του (άρθρου 82 ΔΚΚ), που αφορούν τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθορισμό των πεζοδρομίων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους⁷⁶
- του (άρθρου 187§1 ΔΚΚ), που αφορούν τον καθορισμό των κατηγοριών δικαιούχων για την εκποίηση σε αυτούς δημοτικών οικοπέδων⁷⁷
- του (άρθρου 189§2 ΔΚΚ), που αφορούν θέματα παραχώρησης χωρίς δημοπρασία σε γεωργούς δημότες κατοίκους για φυτοκαλλιέργεια ή χρήση δημοτικών εκτάσεων⁷⁸
- των διοικητικών συμβουλίων των ΝΠΔΔ με τις οποίες καθορίζονται όροι και προϋποθέσεις για τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών τους κλπ.

β. Ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών

Σε αυτήν την κατηγορία εντάσσονται οι κατακυρωτικές αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων, Κοινοτήτων και των οργάνων διοίκησης

⁷⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

⁷⁵ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 588

⁷⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 598

⁷⁷ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 935

⁷⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 938

Ιδρυμάτων, ΝΠΔΔ και Συνδέσμων αυτών, που λαμβάνονται για την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών. Τονίζουμε ότι ο Γενικός Γραμματέας στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, μπορεί να ασκήσει παρεμπιπτόντως έλεγχο και σε κάθε άλλη πράξη (διακηρύξεις, δημοπρασίες, πρακτικά επιτροπών κλπ.), στην οποία στηρίχθηκε η έκδοση της κατακυρωτικής πράξης. Η κατακυρωτική πράξη ακυρώνεται, εάν από τον παρεμπίπτοντα έλεγχο προκύψει ότι η κατακυρωτική απόφαση στηρίχτηκε σε πράξη μη νόμιμη.

γ. Αγορά και εκποίηση ακινήτων

Ενδεικτικά αναφέρονται οι αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις:

- του (άρθρου 186§1 ΔΚΚ), ου αφορούν την εκποίηση ακινήτων του δήμου ή της κοινότητας και της παρ. 4, που αφορούν την απευθείας και χωρίς δημοπρασία εκποίηση δημοτικών ή κοινοτικών ακινήτων στο Δημόσιο, σε άλλους ΟΤΑ, σε επιχειρήσεις των ΟΤΑ, σε ΝΠΔΔ και σε οργανισμούς και επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας για την εκτέλεση έργων του προγράμματός τους⁷⁹.
- του (άρθρου 190 ΔΚΚ), που αφορούν την ανταλλαγή οικοπέδων⁸⁰. Καίτοι στο (άρθρο 149 ΔΚΚ) δεν αναφέρεται ρητά η ανταλλαγή, εν τούτοις σύμφωνα με το (άρθρο 573 ΑΚ) στις περιπτώσεις ανταλλαγής εφαρμόζονται οι διατάξεις για την εκποίηση (πώληση) ακινήτων⁸¹.
- του (άρθρου 191 ΔΚΚ)⁸², που αφορούν την αγορά ακινήτων.

Σημειώνουμε ότι δεν αποστέλλονται για έλεγχο οι αποφάσεις της δημορχιακής επιτροπής για τις δημοπρασίες, που αφορούν τα ανωτέρω, σύμφωνα με το (άρθρο 201 ΔΚΚ) (και το ισχύον ΠΔ 270/ 1981, Α'77), αλλά αυτές θα ελεγχθούν για τη νομιμότητά τους κατά τη διαδικασία του παρεμπίπτοντος ελέγχου της κατακυρωτικής

⁷⁹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 928

⁸⁰ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 942

⁸¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

⁸² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 943

απόφασης για την αγορά ή εκποίηση του ακινήτου, και η, τυχόν, πλημμέλειά τους μπορεί να επιφέρει την ακύρωση αυτής της τελικής πράξης, στην οποία έχει ενσωματωθεί. Δηλαδή εφαρμόζεται και στην κατηγορία αυτή ό,τι ισχύει στην προηγούμενη περίπτωση β⁸³.

δ. Κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης

Οι αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις:

- του (άρθρου 212 ΔΚΚ)⁸⁴, υπό τις προϋποθέσεις των διατάξεων του (άρθρου 211 ΔΚΚ), που αφορούν την απαλλοτρίωση ακινήτου και τη σύσταση δουλείας⁸⁵. Και εδώ θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι, καίτοι η σύσταση δουλείας δεν αναφέρεται ρητά στο (άρθρο 149ΔΚΚ), οι σχετικές αποφάσεις να αποστέλλονται για έλεγχο, αφού η σύσταση δουλείας αποτελεί βάρος για το ακίνητο και περιορίζει το δικαίωμα της κυριότητας επ' αυτού⁸⁶.
- του άρθρου 189§2,4 ΔΚΚ, που αφορούν την απαλλοτρίωση ιδιωτικών γαιών⁸⁷.

ε. Επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων

Ενδεικτικά αναφέρονται οι αποφάσεις που αφορούν στην επιβολή ή αναπροσαρμογή φόρων, τελών και δικαιωμάτων και λαμβάνονται σύμφωνα με τις ακόλουθες διατάξεις:

- του Β.Δ. 24.9/20.10.1958, όπως ισχύει, που αφορά στην επιβολή τέλους καθαριότητας και φωτισμού, τέλους χρήσης κοινοχρήστων χώρων, τέλους διαφήμισης για τις διαφημίσεις που υπάγονται στις κατηγορίες Α', Β' και Γ', τέλους και δικαιώματος ύδρευσης και αποχέτευσης, τέλους ή δικαιώματος χρήσης δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών,

⁸³ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 973

⁸⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1001

⁸⁵ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 992

⁸⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830-832

⁸⁷ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 938

- του (άρθρου 24§2 του Ν.2130/1993), που αφορά στην επιβολή του τέλους ακίνητης περιουσίας,
- του (άρθρου 20 του Ν.2539/1997), που αφορά στην επιβολή τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων σε περιοχές που δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων ή σε συγκεκριμένες κατηγορίες καταστημάτων,
- του (άρθρου 25§14 του Ν.1828/1989), που αφορά στην επιβολή δυνητικών ανταποδοτικών τελών για υπηρεσίες ή τοπικά έργα που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών,
- του (άρθρου 10§1 του Ν.1080/1980), που αφορά στην επιβολή φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων,
- του (άρθρου 4 του Α.Ν. 582/1968) που αφορά στην επιβολή δικαιωμάτων ή τελών προς κάλυψη των δαπανών συντήρησης και λειτουργίας των κοιμητηρίων,
- του (άρθρου 26§2 του Ν.1828/1989) και (άρθρου 57§14 του Ν.2218/1994) που αφορούν στην επιβολή δικαιώματος εμπορίας ποσίων υδάτων,
- του (άρθρου 4 του Ν.1900/1990) που αφορά στην επιβολή τελών στάθμευσης,
- του (άρθρου 83 ΔΚΚ), που αφορούν επιβολή κομίστρου για την εκτέλεση της δημοτικής συγκοινωνίας⁸⁸,
- του (άρθρου 202§3 ΔΚΚ), που αφορούν τη μείωση ή απαλλαγή των δημοτικών φόρων ή τελών σε συγκεκριμένες κατηγορίες κατοίκων⁸⁹,
- του (άρθρου 225§5 ΔΚΚ), που αφορούν την επιβολή «Πολιτιστικού Τέλους», ανταποδοτικού χαρακτήρα, για τη χρηματοδότηση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και υπηρεσιών της «προγραμματικής σύμβασης πολιτιστικής ανάπτυξης»⁹⁰.

⁸⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 600

⁸⁹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 975

⁹⁰ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1035

στ. Σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών

Τονίζουμε ότι στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλες οι συμβάσεις που συνάπτουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, χωρίς καμία απολύτως διάκριση, με απόφαση συλλογικού τους οργάνου, ανεξάρτητα εάν ως αντισυμβαλλόμενο μέρος υπογράφει μονομελές όργανο όπως για παράδειγμα ο δήμαρχος. Έτσι, ενδεικτικά αναφέρουμε:

I. Αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις:

- του (άρθρου 166§5 ΔΚΚ), που αφορούν τη σύναψη σύμβασης διαδημοτικής συνεργασίας για τη σύσταση κοινής ταμειακής υπηρεσίας⁹¹.
- του (άρθρου 224 ΔΚΚ), που αφορούν τη σύναψη συμβάσεων με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα (συμπράξεις του Ν. 3389/ 2005, Α'232)⁹²
- του (άρθρου 225 ΔΚΚ), που αφορούν τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων⁹³

II. Αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου αναφορικά με τη διαχείριση της περιουσίας τους, όπως για παράδειγμα:

- του (άρθρου 184 ΔΚΚ), που αφορά τις δωρεές ακινήτων,
- του (άρθρου 185 ΔΚΚ), που αφορά την δωρεάν παραχώρηση κυριότητας και χρήσης δημοτικών και κοινοτικών ακινήτων,
- του (άρθρου 186§6 ΔΚΚ), που αφορά την κατάρτιση σύμβασης μεταβίβασης της κυριότητας ακινήτων ή σύστασης επ' αυτών εμπραγμάτων δικαιωμάτων,
- του (άρθρου 188 ΔΚΚ), που αφορά την παραχώρηση χρήσης κατοικιών,
- του (άρθρου 189§1 ΔΚΚ), που αφορά την παραχώρηση σε δημότες κατοίκους αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων,
- του (άρθρου 192 ΔΚΚ), που αφορά την εκμίσθωση ακινήτων,

⁹¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 880

⁹² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1033

⁹³ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1034

- του (άρθρου 193 ΔΚΚ), που αφορά τη σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης,
- του (άρθρου 194 ΔΚΚ), που αφορά την μίσθωση ακινήτων,
- του (άρθρου 195 ΔΚΚ), που αφορά την εκμίσθωση καλλιεργήσιμης γης,
- του (άρθρου 199 ΔΚΚ), που αφορά την εκποίηση, εκμίσθωση και δωρεά κινητών πραγμάτων⁹⁴.

Σε αυτήν την κατηγορία ελέγχονται οι κατακυρωτικές αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων, Κοινοτήτων Ιδρυμάτων, ΝΠΔΔ και Συνδέσμων αυτών, που λαμβάνονται με σκοπό τη σύναψη των παραπάνω συμβάσεων. Επομένως, και στην περίπτωση αυτή ο Γενικός Γραμματέας στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας μπορεί να ασκήσει παρεμπιπτόντως έλεγχο και σε κάθε άλλη πράξη (διακηρύξεις κλπ.), στην οποία στηρίχθηκε η έκδοση της κατακυρωτικής. Η κατακυρωτική πράξη ακυρώνεται, εάν από τον παρεμπίπτοντα έλεγχο προκύψει ότι η κατακυρωτική απόφαση στηρίχτηκε σε προηγηθείσα μη νόμιμη πράξη της σχετικής διαδικασίας.

III. Αποφάσεις που αφορούν τη σύναψη συμβάσεων έργου και ορισμένου χρόνου με ιδιώτες για την παροχή υπηρεσιών, κλπ.

ζ. Σύναψη συμβάσεων κατά τις διατάξεις των άρθρων 222 και 223 ΔΚΚ

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων:

- του (άρθρου 222 ΔΚΚ), που αφορούν συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας⁹⁵ και
- του (άρθρου 223 ΔΚΚ), που αφορούν συμβάσεις συνεργασίας φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης⁹⁶.

⁹⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 924-266

⁹⁵ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1029

⁹⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1031

η. Σύναψη δανείων

Οι αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις των (άρθρων 176 ΔΚΚ)⁹⁷.

θ. Διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος

Οι αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του (άρθρου 216 ΔΚΚ)⁹⁸, με τις οποίες διαπιστώνεται η αναγκαιότητα διεξαγωγής του δημοψηφίσματος, που προσδιορίζεται το ερώτημα που πρόκειται να τεθεί σε ψηφοφορία, η ημερομηνία διεξαγωγής και το ύψος της δαπάνης που θα προκληθεί. Σημειώνεται ότι οι διατάξεις του άρθρου αυτού θα τεθούν σε ισχύ με την έκδοση του προβλεπόμενου στην παράγραφο 7 προεδρικού διατάγματος.

7.3 ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΑΠΟΣΤΕΛΛΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΓΕΝΙΚΟ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Οι δήμοι και οι κοινότητες δεν αποστέλλουν στην οικεία Περιφέρεια για έλεγχο νομιμότητας τις αποφάσεις:

- των **συλλογικών** οργάνων, οι οποίες δεν ορίζονται ρητά στο (άρθρο 149§1 ΔΚΚ)⁹⁹ όπως για παράδειγμα οι αποφάσεις της δημορχιακής επιτροπής για την άσκηση όλων των ένδικων μέσων και βοηθημάτων (άρθρο 103§2ζ ΔΚΚ)¹⁰⁰ και για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές, η προέγκριση για την ίδρυση καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος, η χορήγηση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων (άρθρο 80 ΔΚΚ)¹⁰¹, η

⁹⁷ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 898

⁹⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1018

⁹⁹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

¹⁰⁰ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 702

¹⁰¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 592

απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τον ορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου δημοτικού ή κοινοτικού νομικού προσώπου (άρθρο 240 ΔΚΚ)¹⁰² κλπ.

- των μονομελών οργάνων των δήμων και κοινοτήτων (Δημάρχου, Αντιδημάρχου, Προέδρου Κοινότητας, Προέδρου Τοπικού Συμβουλίου και Παρέδρου, Προέδρου Δημοτικού Διαμερίσματος, Προέδρου δημοτικού ή κοινοτικού ΝΠΔΔ, Προέδρου ιδρύματος, Προέδρου Συνδέσμου), όπως για παράδειγμα ο ορισμός αντιδημάρχου, χορήγηση αδειών κινηματογράφου κλπ.

Επισημαίνεται ότι στον έλεγχο νομιμότητας του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας δεν υπάγονται οι αποφάσεις των οργάνων διοίκησης των δημοτικών επιχειρήσεων, υπό οποιανδήποτε μορφή και εάν δρουν, αφού οι τελευταίες χαρακτηρίζονται ρητά από το (άρθρο 252§5 ΔΚΚ)¹⁰³ ως ΝΠΔ (βλ. και Γν. ΝΣΚ 508/2003).

7.4 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

Όπως αναφέραμε σε προηγούμενη ενότητά μας το σύστημα διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού οργανώνεται από τα (άρθρα 148-154 του νέου ΔΚΚ (Ν. 3463/2006) ο οποίος παρεμβαίνει διορθωτικά στο σύστημα του προηγούμενου ΔΚΚ (Π.Δ. 410/1995) σε ορισμένα σημεία.

Ειδικότερα, στο (άρθρο 148§1 του ΔΚΚ) επιβεβαιώνεται η άσκηση της εποπτείας από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, και επαναλαμβάνεται η διάταξη του Συντάγματος κατά την οποία η εποπτεία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ¹⁰⁴. Στο (άρθρο 148§2 του ΔΚΚ) επιβεβαιώνεται η εκτελεστικότητα των πράξεων των συλλογικών οργάνων από την έκδοσή τους¹⁰⁵.

¹⁰² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1060

¹⁰³ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 1096

¹⁰⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 829

¹⁰⁵ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 829

Με τον νέο ΔΚΚ εισάγονται ουσιαστικά δύο βαθμοί ελέγχου: ένας «υπηρεσιακός», από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, και ο δεύτερος από ένα μεικτό όργανο, που περιβάλλεται με εγγυήσεις αντιπροσωπευτικότητας και ανεξαρτησίας, την Ειδική Επιτροπή.

Στο (άρθρο 149§1 του ΔΚΚ) απαριθμούνται οι πράξεις των ΟΤΑ που υπόκεινται υποχρεωτικά στον έλεγχο του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας¹⁰⁶. Πρόκειται για τις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, της δημαρχιακής επιτροπής και των οργάνων διοίκησης των ιδρυμάτων, των δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων όπως αναλυτικά παραθέσαμε στην προηγούμενη ενότητα. Συνοπτικά οι αποφάσεις αυτές αφορούν α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, ζ) τη σύναψη συμβάσεων κατά τις διατάξεις των άρθρων 222 και 223, η) τη σύναψη δανείων και θ) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος. Η απαρίθμηση αυτή στοχεύει στην ελάφρυνση των υπηρεσιών της περιφέρειας, και στην επιτάχυνση της διαδικασίας, περιορίζοντας, ορθά τον υποχρεωτικό έλεγχο στις σημαντικές πράξεις των ΟΤΑ.

Η Επιτροπή παρατηρεί ωστόσο πως η απαρίθμηση αφήνει εκτός υποχρεωτικής αποστολής πράξεις με ιδιαίτερη βαρύτητα, όπως για παράδειγμα την αδειοδότηση καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, τις επιχορηγήσεις και τα βοηθήματα όπως αναλυτικά επισημάναμε σε προηγούμενη ενότητα. Επομένως, θα πρέπει να επανεξεταστεί σε αυτήν την κατεύθυνση.

Οι αποφάσεις του (άρθρου 149§1 του ΔΚΚ)¹⁰⁷ αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας μέσα σε 10 ημέρες από τη σχετική συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του πιστοποιητικού δημοσίευσης και τα έγγραφα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη νόμιμη έκδοσή τους. Η Επιτροπή παρατηρεί ωστόσο πως η υποχρέωση αποστολής των πράξεων στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας δεν

¹⁰⁶ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

¹⁰⁷ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 830

συνοδεύεται από *κυρώσεις*, επομένως μπορεί να μην τηρείται. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης του νέου ΔΚΚ είχε τεθεί το ζήτημα της άρσης της άμεσης εκτελεστότητας των αποφάσεων που υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο, η άποψη όμως αυτή δεν επικράτησε γιατί θεωρήθηκε από ορισμένους ότι αντιβαίνει στο Σύνταγμα. Μία λύση πάντως θα ήταν το γαλλικό σύστημα, όπου η εκτελεστότητα των πράξεων αναστέλλεται μέχρι την αποστολή της πράξης, μαζί με τα απαραίτητα δικαιολογητικά, στην εποπτεύουσα αρχή.

Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων αυτών μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών από την περιέλευσή τους και εκδίδει σχετική πράξη. Αν διαπιστώσει ότι η πράξη είναι παράνομη την ακυρώνει. Η προθεσμία αυτή έχει θεωρηθεί από ορισμένους ότι είναι μεγάλη, με αποτέλεσμα να επιτείνεται η εκκρεμότητα. Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη διερεύνησης του καθεστώτος νομιμότητας μιας πράξης επιβάλλει κάποιο χρόνο.

Σύμφωνα με το (άρθρο 149§2 του ΔΚΚ)¹⁰⁸ ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας μπορεί επίσης να ελέγξει αυτεπάγγελα και να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση συλλογικών οργάνων ή οποιαδήποτε απόφαση μονομελών οργάνων (που δεν υπόκειται σε υποχρέωση αποστολής στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας) των δήμων, κοινοτήτων τοπικών διαμερισμάτων των ΝΠΔΔ τους και των συνδέσμων, μέσα σε ένα μήνα από τη δημοσίευση ή την έκδοση της απόφασης. Η Επιτροπή επισημαίνει εδώ πως ο αυτεπάγγελτος έλεγχος από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας που εισάγεται με τον νέο ΔΚΚ δεν μπορεί να λειτουργήσει ως ασφαλιστική δικλείδα παρά μόνο εφόσον μπορεί πράγματι να λάβει γνώση των πράξεων αυτών. Η νέα διάταξη δεν διευκρινίζει με ποιόν τρόπο οι αποφάσεις αυτές θα περιέρχονται στη γνώση των αρμοδίων υπηρεσιών. Η Επιτροπή προτείνει εδώ την εισαγωγή στους ΟΤΑ της δημοσίευσης των αποφάσεων στο διαδίκτυο, με συγκεντρωτικό τόπο ανά περιφέρεια, με την απαραίτητη κατηγοριοποίηση ώστε να είναι ευκολότερη η πρόσβαση, και βέβαια με την καταγραφή και των απαραίτητων δικαιολογητικών. Τέτοια προσπάθεια ηλεκτρονικής καταγραφής των αποφάσεων έχει ήδη ξεκινήσει σε ορισμένους δήμους. Ο νέος ΔΚΚ προβλέπει άλλωστε στο (άρθρο 97§8) : « Με φροντίδα του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου μπορεί να

¹⁰⁸ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 831

καταχωρούνται στην ιστοσελίδα του Δήμου όλες οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου. Η μη δημοσίευση των αποφάσεων στην ιστοσελίδα δεν συνιστά λόγο ακυρότητας της απόφασης»¹⁰⁹.

Παράλληλα, εκτός από τον αυτεπάγγελο έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, κατά το (άρθρο 150§1) οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και να προσβάλλει τη νομιμότητα των αποφάσεων ή παραλείψεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων κοινοτήτων, τοπικών διαμερισμάτων, των ΝΠΠΔ τους και των συνδέσμων, μέσα σε δέκα ημέρες από τη δημοσίευση ή κοινοποίηση της απόφασης ή αφ' ότου έλαβε γνώση¹¹⁰. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας αποφαινεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός μήνα. Αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να εκδίδεται ρητή, αιτιολογημένη απόφαση από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, είτε είναι επιβεβαιωτική είτε ακυρωτική. Η υποχρέωση αυτή ενώ προβλέπεται ρητά για τις αποφάσεις που αποστέλλονται υποχρεωτικά στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, δεν προβλέπεται και για τον αυτεπάγγελο έλεγχο ή για τον έλεγχο κατόπιν προσφυγής δημότη.

Η Επιτροπή του άρθρου 18 διατηρείται. Στο (άρθρο 152§1) προβλέπεται ότι στην έδρα κάθε Περιφέρειας συνιστάται τουλάχιστον μία τριμελής Ειδική Επιτροπή, που αποτελείται από ένα δικαστικό λειτουργό των διοικητικών ή πολιτικών Εφετείων, ως πρόεδρο, που ορίζεται από τον πρόεδρο του οικείου Εφετείου, από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που ορίζεται από τον πρόεδρό του και έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του πολυπληθέστερου νομού, που ορίζεται με απόφαση του οικείου διοικητικού συμβουλίου¹¹¹. Η Ειδική Επιτροπή, ασκεί έλεγχο νομιμότητας και εκδίδει απόφαση επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα ημερών από την υποβολή της. Συνεδριάζει τουλάχιστον δύο φορές το μήνα (άρθρο

¹⁰⁹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 672

¹¹⁰ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 832

¹¹¹ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 834

152§2)¹¹² και έχει απαρτία με την παρουσία δύο εκ των μελών της (άρθρο 152§3)¹¹³.

Με το (άρθρο 154 του νέου ΔΚΚ)¹¹⁴ εισάγεται ρητά η υποχρέωση συμμόρφωσης των αρμοδίων οργάνων των ΟΤΑ, χωρίς καθυστέρηση, προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής, αλλιώς διαπράττουν σοβαρή παράβαση καθήκοντος που ελέγχεται πειθαρχικά. Οι ακυρωθείσες αποφάσεις παύουν να παράγουν έννομα αποτελέσματα. Δεν αποσαφηνίζεται όμως ούτε με τον νέο ΔΚΚ το καθεστώς των ήδη παραχθέντων αποτελεσμάτων των πράξεων που ακυρώνονται ούτε η όποια υποχρέωση ανάκλησης. Η ανάκληση των παρανόμων αποφάσεων των ΟΤΑ πρέπει άλλωστε να τεθεί υπό τη φροντίδα της εποπτεύουσας αρχής.

7.5 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΕΔΡΩΝ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.

Προκειμένου να εξετάσουμε συνολικότερα την εποπτεία, εντρυφήσαμε στη νομολογία των Ανωτάτων, κυρίως, Δικαστηρίων (Συμβούλιο της Επικρατείας, Άρειος Πάγος, Ελεγκτικό Συνέδριο) με ιδιαίτερη έμφαση από το έτος 1997 (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας, για τη συγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης).

Η πρώτη παρατήρηση που προκύπτει αβίαστα από την ανάγνωση της σχετικής νομολογίας είναι ο αριθμός των αποφάσεων που αναφέρονται στη δράση των Δημάρχων και των Προέδρων των Κοινοτήτων. Πράγματι, αν εξαιρέσει κανείς το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπου υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις εφέσεων κατά καταλογιστικών πράξεων των Μονομελών του Κλιμακίων οι οποίες καταλογίζουν χρηματικά ποσά σε Δημάρχους ή Προέδρους Κοινοτήτων για παράδειγμα για ελλείμματα, τόσο η νομολογία του Αρείου Πάγου, όσο και κυρίως η νομολογία του Σ.τ.Ε έχουν να επιδείξουν ελάχιστες αποφάσεις που σχετίζονται με τη δράση των Δημάρχων και των Προέδρων των Κοινοτήτων. Κάτι που βεβαίως σημαίνει ότι είναι

¹¹² Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 834-835

¹¹³ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 835

¹¹⁴ Καραναστάσης Μάρκος, (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), οπ. π. σελ. 843

περιορισμένες οι προσφυγές στα Ανώτατα Δικαστήρια για ζητήματα που αφορούν τους Δημάρχους και τους Προέδρους Κοινοτήτων και τούτο μεταξύ άλλων διότι οι κατά το νόμο αρμοδιότητές τους είναι περιορισμένες και έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα.

Επιπλέον ορισμένες αρμοδιότητες των Δημάρχων σχετίζονται με συγκυριακής φύσεως ζητήματα όπως για παράδειγμα η προσωρινή αφαίρεση της άδειας λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος που εκδίδονται από τον Δήμαρχο, και λόγω του περιστασιακού και συγκυριακού τους χαρακτήρα «δεν προλαβαίνουν» χρονικά να προσβληθούν στα δικαστήρια παρά μόνο στην Επιτροπή Εποπτείας.

Η δεύτερη παρατήρηση που μπορεί να γίνει από την ανάγνωση της σχετικής νομολογίας είναι ότι, ο μεγαλύτερος αριθμός των αποφάσεων αφορά τους Προέδρους των Κοινοτήτων και λιγότερο τους Δημάρχους δεδομένου ότι μέχρι και την 31/12/1998 υφίσταντο 5.398 κοινότητες και 377 Δήμοι μόνο¹¹⁵. Επομένως η μεγάλη δυσαναλογία μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων όσον αφορά τον αριθμό τους επέφερε, εξαιτίας και της έλλειψης σχετικής νομικής και τεχνικής γνώσης και υποστήριξης των κοινοτήτων, αυξημένο αριθμό προσφυγών στα Ανώτατα Δικαστήρια για εκδίκαση υποθέσεων που αφορούσαν τις δραστηριότητες Προέδρων Κοινοτήτων σε σύγκριση με τις υποθέσεις που αφορούσαν Δημάρχους.

Η τρίτη παρατήρηση που μπορεί να γίνει είναι ότι σημαντικός αριθμός αποφάσεων Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων χωρίς να μπορεί να προσδιορισθεί ο αριθμός τους ή να εξαχθεί το ποσοστό τους που άγονται ενώπιον των Ανωτάτων Δικαστηρίων ακυρώνονται και επίσης σημαντικός αριθμός αιρετών αρχόντων που φέρονται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταδικάζεται και υπόκειται σε (χρηματικό) καταλογισμό.

Παρακάτω επιχειρούμε μια απόπειρα κατηγοριοποίησης των υποθέσεων¹¹⁶ που έχουν αχθεί ενώπιον των Ανωτάτων Δικαστηρίων και αφορούν τη δράση των Δημάρχων και των Προέδρων Κοινοτήτων :

¹¹⁵ Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 8^η έκδοση, 1997,σελ. 306

¹¹⁶ Η κατηγοριοποίηση που επιχειρούμε εδώ είναι ατελής. Η έλλειψη επεξεργασίας της νομολογίας των δικαστηρίων σχετικά με τη δράση των Δημάρχων και των Προέδρων των Κοινοτήτων καθιστά δύσκολη τη διερεύνηση και την οποιαδήποτε κατατακτική προσπάθεια. Την επιχειρούμε όμως γνωρίζοντας τις δυσκολίες (και τα λάθη) της σαν μια μικρή συμβολή προς αυτή την κατεύθυνση.

1. Εσωτερική διοικητική οργάνωση όπως υπαλληλικά θέματα και εκπροσώπηση του Δήμου στις δημόσιες αρχές. Για παράδειγμα άρνηση διορισμού υπαλλήλου από το μονοπρόσωπο αιρετό όργανο των ΟΤΑ κατόπιν επιλογής του από άλλο δημόσιο φορέα (Επιτροπή διεξαγωγής διαγωνισμού για πρόσληψη), ο οποίος υλοποίησε τη δήλωση βούλησης του ΟΤΑ για πλήρωση κενής θέσης (Σ.τ.Ε 4547/1997), καταλογισμός σε βάρος δημοτικού υπαλλήλου που έλαβε αχρεωστήτως αποδοχές, αναρμοδίως, από το Δήμαρχό του (Ελ. Συνέδριο 932 / 1994 και 933/1994) και ζητήματα σχετικά με την εκπροσώπηση του Δήμου στα δικαστήρια από το Δήμαρχό του (Σ.τ.Ε 1386 /1998).
2. Κατάχρηση εξουσίας και υπέρβαση αρμοδιοτήτων. Για παράδειγμα, κατάληψη οικοπέδου χωρίς να λάβει γνώση ο ιδιοκτήτης και χωρίς να τηρηθεί η προσήκουσα διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (ΑΠ 215/1996). Έκδοση πιστοποιητικού περιουσιακής κατάστασης αναρμοδίως, καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του (Βούλευμα Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Άρτας 534/1994,).
3. Παράνομες διαδικασίες, παραβάσεις νόμων και πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις όπως για παράδειγμα, ανανέωση μίσθωσης κοινοτικού ξενώνα χωρίς δημοπρασία (Σ.τ.Ε 5124/1983), απευθείας ανάθεση έργου σε εργολάβο λόγω κατεπείγοντος χωρίς να συντρέχουν λόγοι εξαιρετικοί (Ελ. Συνέδριο 1487/2000 και 339/2002), εκτέλεση κοινοτικού έργου χωρίς προηγούμενη σύνταξη μελέτης (Ελ. Συνέδριο 685/2000), άρνηση υδροδότησης οικίας που είναι νόμιμη μόνο όταν ο ΟΤΑ διαθέτει μικρή ποσότητα νερού για παροχή (δικαίωση του ΟΤΑ στο Σ.τ.Ε, βλ. Σ.τ.Ε.295/1979) και προμήθεια φωτιστικών ιστών με διαγωνισμό αλλά μεταξύ περιορισμένου αριθμού εργοληπτικών επιχειρήσεων (Ελ. Συνέδριο 882/2000).
4. Οφειλές στον ΟΤΑ από τα μονοπρόσωπα αιρετά όργανα που επιφέρουν αυτοδίκαιη έκπτωση από το αξίωμά τους (Σ.τ.Ε 2074/2002) και διαπίστωση ελλειμμάτων στον ΟΤΑ προερχόμενα από τη δράση των μονοπρόσωπων αυτών οργάνων (Ελ. Συνέδριο 15/2003).

7.6 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Β' ΒΑΘΜΟΥ

Και στην περίπτωση των ΟΤΑ β' βαθμού η εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως σε δύο στάδια ,από τον γενικό γραμματέα της περιφέρειας και την επιτροπή εποπτείας είτε μετά από την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον και υποβάλλεται ενώπιον της επιτροπής εποπτείας.

Πιο συγκεκριμένα όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών, των επαρχιακών συμβουλίων και των διοικητικών και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ και ιδρυμάτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποστέλλονται εντός πέντε ημερών από την συνεδρίαση με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ο οποίος παραπέμπει στην συνέχεια στην επιτροπή εποπτείας και εντός αποκλειστικής προθεσμίας πέντε ημερών από την λήψη τους όσες πράξεις θεωρεί αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες (αρ.67§1,2 ΚΝΑ). Μάλιστα αν η παραπεμπτική απόφαση δεν συνοδεύεται με ορισμένη αιτιολογία δεν στοιχειοθετείται παράλειψη ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που θα είχε ως συνεπεία την μη νόμιμη παραπομπή και κατ'επέκταση την μη υποχρέωση έκδοσης σχετικής απόφασης από την επιτροπή. Εν αντιθέσει είναι υποχρέωση της επιτροπής να προβεί στον απαραίτητο έλεγχο νομιμότητας και να εκδώσει απόφαση ακόμα και σε περίπτωση αοριστίας της παραπεμπτικής αποφάσεως του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, πολύ περισσότερο σε περίπτωση έκδηλης παρανομίας της ελεγχόμενης πράξης του συλλογικού οργάνου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Ταυτόχρονα θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η συνοδευτική αιτιολογία των μη νόμιμων πράξεων που παραπέμπονται στην Επιτροπή λειτουργεί επικουρικά υποβοηθεί δηλαδή την επιτροπή στον σχηματισμό κρίσης και σε καμία περίπτωση δεν είναι δεσμευτική.

Η επιτροπή κατά την διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας της πράξεως μπορεί να προβεί σε διαφορετική εκτίμηση των λόγων ακυρότητας που επικαλείται ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας και συγχρόνως να προβεί και στη ανεύρεση άλλων λόγων ακυρότητας. Εξάλλου αυτό επιβάλλεται και από την φύση του διενεργούμενου ελέγχου, ο οποίος θα πρέπει να είναι ενδεδεγμένος του

προκαταρκτικού που διενεργείται από τον γενικό γραμματέα της περιφέρειας, δεδομένου ότι μετά την κατάργηση δευτεροβάθμιου εποπτικού ελέγχου ενώπιον του Υπουργού με τον Ν.2839/2000, είναι πλέον και ο μοναδικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων.

Εκτός από τον αυτεπάγγελτο έλεγχο υπάρχει όπως προαναφέρθηκε η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ β' βαθμού, η οποία υποβάλλεται από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον ενώπιον της επιτροπής εποπτείας εντός προθεσμίας 15 ημερών από την δημοσίευση της σχετικής πράξης (άρθρου 68 Π.Δ. 30/96 Κ.Ν.Α). Θα πρέπει να παρατηρήσουμε όμως ότι επειδή η επέλευση των έννομων συνεπειών των διοικητικών πράξεων των συλλογικών οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού εξαρτάται ανεξαρτήτως δημοσιεύσεως από την κοινοποίηση προς τον διοικούμενο, κρίνεται ορθότερη η αναλογική εφαρμογή του άρθρου 69 Π.Δ. 30/96 Κ.Ν.Α σύμφωνα με το οποίο η προθεσμία για την άσκηση της σχετικής προσφυγής αρχίζει από την δημοσίευση της προσβαλλόμενης πράξης ή αν δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή σε διαφορετική περίπτωση από την γνώση αυτής.

Στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως δηλαδή τόσο στην περίπτωση του αυτεπάγγελτου ελέγχου όσο και στην περίπτωση της υποβολής προσφυγής αιτιολογημένα η επιτροπή αποφασίζει εντός 20 ημερών από την λήψη της πράξης και των προβλεπόμενων και των προβλεπόμενων από την νομοθεσία εγγράφων για την έκδοση της είτε ακυρώνοντας την πράξη είτε αποφαινόμενη ότι νομίμως εκδόθηκε. Σε περίπτωση που η επιτροπή δεν αποφανθεί εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας, τότε κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη τεκμαίρεται ότι η πράξη είναι νόμιμη και απορρίπτεται η προσφυγή (άρθρο 68 ΚΝΑ). Οι αποφάσεις αυτές της επιτροπής κοινοποιούνται στον γενικό γραμματέα της περιφέρειας και στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και στα νομικά πρόσωπα αυτής. Παράλληλα οι εν λόγω αποφάσεις τοιχοκολλώνται στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου είχε προσβληθεί. (άρθρο 68§8 Κ.Ν.Α)

Σχετικά με την εποπτεία επί των πράξεων των μονομελών οργάνων των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, αυτή διενεργείται από τον γενικό γραμματέα της περιφέρειας μετά από την υποβολή ειδικής διοικητικής προσφυγής από οποιονδήποτε έχει έννομο

συμφέρον και η οποία υποβάλλεται ενώπιον του γενικού γραμματέα της περιφέρειας εντός της ανατρεπτικής προθεσμίας των 30 ημερών από την δημοσίευση της προσβαλλόμενης πράξης ή αν δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή διαφορετικά από την γνώση αυτής (άρθρο 69 Π.Δ. 30/96 Κ.Ν.Α).

Η απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να ληφθεί εντός προθεσμίας 60 ημερών από την υποβολή σε αυτόν της προσφυγής και με την οποία είτε αποφαινεται ότι νομίμως εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη είτε ακυρώνοντας την. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία των 60 ημερών η υποβληθείσα προσφυγή θεωρείται ότι έχει απορριφθεί.

Η ακύρωση παράνομης πράξης των ΟΤΑ έχει αναδρομική ισχύ καθώς ανατρέχει στο παρελθόν και ανατρέπει τα τυχόν αποτελέσματα που έχουν επέλθει από την εκτέλεση της πράξης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν μπορούν τόσο ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας όσο και η Επιτροπή Εποπτείας να επιστρέψουν τις παράνομες αποφάσεις των ΟΤΑ ώστε να τροποποιηθούν ή να ληφθούν νεότερες αν δεν απαγγελθεί προηγουμένως η ακυρότητα τους. (ΣτΕ 1676/1989 κατ' αναλογική εφαρμογή). Και στην περίπτωση της εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ β' βαθμού με τον Ν.2839/2000 καταργήθηκε η ειδική διοικητική προσφυγή ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού κατά αποφάσεων της επιτροπής εποπτείας ή του γενικού γραμματέα της περιφέρειας με τις οποίες ακυρώνονταν πράξεις των οργάνων της Ν.Α ή απορρίπτονταν προσφυγές.

Δ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ

Την τελευταία δεκαετία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιχειρείται η ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης, είτε με τη μορφή της αποκέντρωσης, είτε με τη μορφή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το φαινόμενο αυτό εντάσσεται στο γενικότερο φαινόμενο της λεγόμενης «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» που διαπνέει τη σημερινή διαμόρφωση και άσκηση της εξουσίας.

Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται με το ζήτημα της συρρίκνωσης της κρατικής – εθνικής αρμοδιότητας υπέρ άλλων υπερεθνικών ή ιδιωτικών φορέων. Συνδέεται επίσης με κρίσιμα ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος, όπως το δημοκρατικό έλλειμμα και η κρίση του κοινοβουλευτικού συστήματος, η κρίση του κράτους πρόνοιας, η αειφόρος οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον, η εκπαίδευση κλπ και εκφράζεται νομικά με την αρχή της επικουρικότητας ή της εγγύτητας, που αναγνωρίζονται στο κοινοτικό - ενωσιακό επίπεδο.

Στην Ελλάδα, η τάση αυτή εκφράστηκε συνταγματικά και νομοθετικά με τη δημιουργία δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, τη συγκέντρωση δήμων και κοινοτήτων (σχέδιο Καποδιστρίας), τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και την προσπάθεια ενίσχυσης της επιχειρηματικής της δραστηριότητας με την ανάπτυξη του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων.

Από την άλλη πλευρά όμως το ελληνικό κράτος παραμένει συγκεντρωτικό, κάτι που εκφράζεται συχνά με την έλλειψη των πόρων και των υποδομών που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και με ένα κομματικό σύστημα που παραμένει συγκεντρωτικό και δεν ευνοεί την ανάπτυξη μιας τοπικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και ειδικότερα η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βρέθηκε να αντιμετωπίζει μια μεταβατική εποχή, με όλα τα προβλήματα οργάνωσης, λειτουργίας και νοοτροπίας που αυτό συνεπάγεται.

Ενώ διαχειριζόταν παραδοσιακά ένα μικρό ποσοστό του ΑΕΠ, χρειάστηκε να διαχειριστεί, από τη δεκαετία του '90 και μετά, πολύ μεγαλύτερα ποσά του κοινοτικού πλαισίου στήριξης και υπό τον έλεγχο της Ε.Ε. Απέκτησε νέες, πιο σύνθετες αρμοδιότητες και λειτουργίες. Παράλληλα, δεν είναι εύκολο να απαλλαγεί από παλιές νοοτροπίες, όπως η νοοτροπία που παρερμηνεύει την αυτοδιοίκηση ως νομιμοποίηση μιας άλλης, χαλαρότερης σχέσης προς τις αρχές και τους κανόνες δικαίου ή τη νοοτροπία που προβάλλει το αιρετό της ανάδειξης των δημάρχων – προέδρων κοινοτήτων και την ικανοποίηση μιας ιδιάζουσας έννοιας του τοπικού συμφέροντος, ως επιχείρημα για την παραβίαση της νομιμότητας.

Αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται θύλακες κακοδιοίκησης που ευνοούν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, ενώ γεννιέται στον πολίτη ένα αίσθημα προκατάληψης και δυσπιστίας απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Οι ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη αναδεικνύουν ως μορφές κακοδιοίκησης την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, την μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας, την καταστρατήγηση των συμβατικών υποχρεώσεων τους προς τους πολίτες, την ελλιπή πληροφόρηση και κακή επικοινωνία, την μη απάντηση ή καθυστέρηση απάντησης, την μη ορθή και εξυπηρετική συμπεριφορά, την μη τήρηση της αρχής της επιείκειας, την μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης και την μη τήρηση της αρχής της διαφάνειας.

Γι' αυτό το λόγο λοιπόν θα πρέπει να επιχειρηθούν δραστικές αλλαγές στην δομή και την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της νέας εποχής.

Η σημερινή μορφή των ΟΤΑ είναι αποτέλεσμα του Καλλικράτη (Ν.3852/2010), ο οποίος συνένωσε περαιτέρω τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού και κατήργησε τις Νομαρχίες, τις οποίες αντικατέστησε με τις Περιφέρειες ως β' βαθμίου ΟΤΑ. Οι τελευταίες υπήρχαν και προ Καλλικράτη, δεν αποτελούσαν όμως ΟΤΑ.

2. ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Με τον Καλλικράτη θεσμοθετείται ένα εντελώς νέο σύστημα εποπτείας των πράξεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών (βλ. άρθρα 214-237 του Ν. 3852/2010).

Η μέχρι σήμερα προβλεπόμενη διαδικασία ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ αλλάζει και διατηρείται σε ισχύ μέχρι την οργάνωση των προβλεπόμενων από τον Καλλικράτη νέων υπηρεσιών.

Η γενική αρχή που διέπει το νέο καθεστώς της εποπτείας των δήμων και περιφερειών αλλά και των νομικών τους προσώπων είναι ότι ασκείται από το Κράτος και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών (άρθρο 214 παρ 1 Ν. 3852/2010). Η εποπτεία αυτή δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους¹¹⁷.

Οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, εκτός αν ασκηθεί αίτηση αναστολής στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρου 228 του νόμου.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης προχωράμε σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική που χαρακτηρίζεται από ένα κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης για να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Επιπλέον, αξιοποιούνται νέα εργαλεία και νέες μέθοδοι της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες. Τέλος, ενσωματώνονται στη διοικητική λειτουργία οι αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής

¹¹⁷ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που ευελπιστούμε να απαλλάξει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.

Όσον αφορά την εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης το σχέδιο Καλλικράτης αποσκοπεί σε μια αποτελεσματική εποπτεία κατά την οποία θα συσταθεί Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. με την αρμοδιότητα του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με αποκεντρωμένη συγκρότηση στην έδρα κάθε Γενικής Διοίκησης. Σε κάθε Γενική Διοίκηση επικεφαλής θα ορίζεται ο Προϊστάμενος της Υπηρεσίας Εποπτείας που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», ο οποίος είναι νομικός με αυξημένα προσόντα που προβλέπονται από τον νόμο, θα επιλέγεται μετά από προκήρυξη των εν λόγω θέσεων και διαδικασία που θα διενεργείται από το Α.Σ.Ε.Π., θα υπηρετεί ως υπάλληλος για πέντε έτη και θα καλύπτεται από τις εγγυήσεις μονιμότητας.

Η Ειδική Υπηρεσία θα στελεχώνεται με ειδικό επιστημονικό προσωπικό αυξημένων προσόντων, το οποίο θα επιλέγεται μέσω Α.Σ.Ε.Π., καθώς επίσης και από μετατάξεις προσωπικού κατηγορίας ΠΕ το οποίο υπηρετεί σήμερα σε οργανικές μονάδες των Περιφερειών που ασχολούνται με την εποπτεία επί των ΟΤΑ. Για τις μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού θα είναι αρμόδιο το υπηρεσιακό συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επί νομικών θεμάτων μείζονος σπουδαιότητας η Ειδική Υπηρεσία θα μπορεί να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Επιπλέον, η Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας θα συνεργάζεται στενά με το Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να διαμορφώνεται και να εφαρμόζεται μια κοινή ερμηνευτική αντίληψη ως προς την σχετική νομοθεσία.

Στην Ειδική Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α θα ενταχθεί και το Συμβούλιο του άρθρου 102§4 του Συντάγματος, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιβολή πειθαρχικών ποινών στα αιρετά μέλη των ΟΤΑ και αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας θα εκδίδει τη διαπιστωτική πράξη επιβολής πειθαρχικής ποινής στα αιρετά μέλη των ΟΤΑ, με την σύμφωνη γνώμη του

Συμβουλίου, και τις πράξεις περί αυτοδίκαιης θέσεως σε αργία καθώς επίσης και τις πράξεις έκπτωσής τους.

Ως προς τις πράξεις που θα ελέγχονται από την εν λόγω Ειδική Υπηρεσία και τις σχετικές διαδικασίες, σημειώνεται ότι οι ΟΤΑ είναι υποχρεωμένοι να αποστέλλουν σε αυτήν ορισμένες κατηγορίες πράξεων των οργάνων τους όπως αναλυτικά αναφέρονται σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης. Σύμφωνα με το άρθρο 225 του Ν. 3852/2010 στο οποίο υπόκεινται οι αποφάσεις των συλλογικών μόνο οργάνων των Δήμων, οι οποίες αποστέλλονται μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου στην Αυτοτελή Υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ και εντός αποκλειστικής προθεσμίας σαράντα (40) ημερών από την περιέλευση τους σε αυτήν ελέγχονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας¹¹⁸ ενώ οι υπόλοιπες πράξεις τους μπορούν να ελεγχθούν αυτεπαγγέλτως από την Ειδική Υπηρεσία ή κατόπιν προσφυγής δημότη ή κατοίκου με έννομο συμφέρον σύμφωνα με το άρθρο 226 του Ν. 3852/2010 κατά την άσκηση του οποίου ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων για λόγους νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών μετά την έκδοση ή δημοσίευση της¹¹⁹. Όταν η εν λόγω υπηρεσία κρίνει ότι η πράξη είναι παράνομη, θα αποστέλλει σχετικό φύλλο παρατηρήσεων στον ΟΤΑ, ο οποίος θα μπορεί να την ανακαλέσει ή να την τροποποιήσει, σύμφωνα με τις εν λόγω παρατηρήσεις. Αν ο ΟΤΑ δεν προβεί σε αυτές τις ενέργειες, εντός καθορισμένης προθεσμίας, τότε ο Προϊστάμενος της Ειδικής Υπηρεσίας θα προχωρεί σε ακύρωση της πράξης που θεωρείται παράνομη από την Υπηρεσία του. Κατά της πράξεώς του αυτής δύναται να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης. Όλες οι παραπάνω πράξεις και τα φύλλα παρατηρήσεων της Ειδικής Υπηρεσίας Εποπτείας θα δημοσιεύονται στο διαδίκτυο, στην ειδική ιστοσελίδα που διαθέτει η Υπηρεσία και οι αποκεντρωμένες μονάδες της. Επιπλέον, η εν λόγω Υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να τηρεί και να δημοσιεύει στο διαδίκτυο συγκεντρωτικά στοιχεία ως προς τις πράξεις των ΟΤΑ, τους λόγους ακυρώσεώς τους, τις προσφυγές, τις τυχόν ποινές που επιβλήθηκαν σε αιρετούς και γενικά όλες τις πράξεις της.

¹¹⁸ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

¹¹⁹ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής¹²⁰.

Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαημέρου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί. Η άσκηση αυτής της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ

Οι αποφάσεις των δήμων και περιφερειών, όπως προαναφέρθηκε είναι άμεσα εκτελεστές εκτός αν υποβληθεί σχετικό αίτημα αναστολής της προσβαλλόμενης με την προσφυγή πράξης. Στην περίπτωση αυτή κατά το άρθρο 228 του Ν. 3852/2010, ο Ελεγκτής Νομιμότητας δύναται με απόφαση του να χορηγήσει αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι, ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή, θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέταση της¹²¹.

¹²⁰ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

¹²¹ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

Τα όργανα που έχουν εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη ειδοποιούνται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. για την άσκηση της προσφυγής και τους παρέχεται σύντομη προθεσμία για την έκθεση των απόψεων τους.

Αν συντρέχει εξαιρετικός λόγος επειγόντως ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να αναστείλει την προσβαλλόμενη πράξη και πριν από τη διαβίβαση των απόψεων των ανωτέρω νομικών προσώπων.

Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο των δύο (2) μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας κατά τα ανωτέρω.

Ανάκληση της απόφασης που χορηγεί την αναστολή επιτρέπεται μόνο εφόσον γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων, τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά την έκδοση της απόφασής του ή μεταβλήθηκαν τα δεδομένα βάσει των οποίων χορηγήθηκε η αναστολή.

Στο νόμο υπάρχει πρόβλεψη για δυνατότητα έκδοσης Υ.Α. του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την οποία μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα της διαδικασίας για τη χορήγηση αναστολής. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεν αναιρεί την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων.

ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΘΕΡΑΠΕΙΑΣ

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι επίσης αρμόδιος να αποφαινεται επί τυχόν αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 3316/2005 και αφορούν δήμους και περιφέρειες.

ΕΠΙΤΟΠΙΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ

Σύμφωνα με το άρθρο 229 του Ν. 3852/2010, προβλέπεται η δυνατότητα στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας, στο πλαίσιο του έργου της, να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη. Για τη διαδικασία διεξαγωγής

των ελέγχων αυτών πρέπει να εκδοθεί Υ.Α. του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹²².

ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

Κατά το άρθρο 229 του Ν. 3852/2010, ο Ελεγκτής Νομιμότητας συντάσσει στο τέλος κάθε έτους έκθεση στην οποία καταγράφει το έργο της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., της οποίας προΐσταται και ειδικότερα τον αριθμό των πράξεων που ελέγχθηκαν, τις προσφυγές που εξετάστηκαν και τα ζητήματα εν γένει που απασχόλησαν την υπηρεσία κατά τη διενέργεια της εποπτείας, όπως τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν στην υπηρεσία από πρόσωπα για θέματα νομιμότητας. Στην ίδια έκθεση μπορεί να προτείνονται μέτρα, νομοθετικά και άλλα, τα οποία πρέπει να ληφθούν για την αποτελεσματικότερη διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας. Η έκθεση υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και κοινοποιείται δια του Υπουργού στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και στον Συνήγορο του Πολίτη. Οι εκθέσεις των Ελεγκτών Νομιμότητας όλων των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. συζητούνται στο Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας το οποίο μπορεί να συντάξει πορίσματα που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας και εν γένει την κρατική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης¹²³.

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά το άρθρο 230 του νόμου, κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους καθώς και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή, εντός πέντε ημερών από την έκδοσή τους. Οι αποφάσεις αυτές αναρτώνται στο διαδίκτυο αμελλητί και δημοσιεύονται υποχρεωτικά, με φροντίδα των νομικών προσώπων τις πράξεις των οποίων αφορούν, στο κατάστημά τους. Για τη δημοσίευση αυτή συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο (2) μαρτύρων¹²⁴. Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια.

¹²² Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

¹²³ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

¹²⁴ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Όλα τα όργανα των δήμων και των περιφερειών, συλλογικά και μονομελή, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Την υποχρέωση αυτή έχει και το πάσης φύσεως προσωπικό που υπηρετεί στα νομικά πρόσωπα με οποιαδήποτε σχέση εργασίας.

Η μη τήρηση των υποχρεώσεων των προηγούμενων παραγράφων συνιστά σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά κατά τις οικείες διατάξεις που διέπουν τους αιρετούς και το προσωπικό των ανωτέρω νομικών προσώπων¹²⁵.(άρθρο 231 του Ν. 3852/2010)

ΘΕΜΑΤΑ ΑΣΤΙΚΗΣ & ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ – ΑΡΓΙΑ ΠΑΥΣΗ – ΕΚΠΤΩΣΗ ΑΠΟ ΑΙΡΕΤΑ ΑΞΙΩΜΑΤΑ ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

Κατά τα άρθρα 232 και 233 του νόμου, σε περιπτώσεις καταλογισμού ζημίας που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας των δήμων, περιφερειών ή νομικών τους προσώπων από δόλο ή βαριά αμέλεια, οι περιφερειάρχες, οι ανπεριφερειάρχες, οι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και οι εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων, καθώς και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου των δημοτικών και περιφερειακών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της εκτελεστικής επιτροπής των αντίστοιχων ιδρυμάτων, οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, την περιφέρεια, το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία. Η ζημία καταλογίζεται στα πρόσωπα αυτά με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με απόφαση του Γενικού Γραμματέα αυτής, και αποτελείται από:

¹²⁵ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

α. 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.

β. Τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. μαζί με τον αναπληρωτή του που ορίζεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

γ. Όταν αφορά δήμους ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδρύματα αυτών, έναν εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων με τον αναπληρωτή του, που ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτής. Όταν αφορά περιφέρειες ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Ιδρύματα αυτών, 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 δημοσίου δικαίου ή του ιδρύματος ή με αίτημα του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ενεργεί αυτεπαγγέλτως 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 εξηγήσεων.

Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από το πρόσωπο σε βάρους του οποίου έγινε ο καταλογισμός στο Διοικητικό Εφετείο, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού σε αυτούς. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκηση της αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης της επιτροπής.

Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Εάν επιβληθεί καταλογισμός στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου σε ένα από τα πρόσωπα που αναφέρονται ανωτέρω, αποκλείεται η αστική ευθύνη έναντι του οικείου Ο.Τ.Α. για τυχόν προκληθείσα ζημία, εφόσον πρόκειται για την ίδια ιστορική αιτία. Σε περίπτωση επιγενόμενου καταλογισμού στο πλαίσιο δημοσιονομικού

ελέγχου, μετά από ανόρθωση της ζημίας από τον υπαίτιο κατά τη διαδικασία του παρόντος άρθρου, συμψηφίζεται το ήδη καταβληθέν ποσό με το καταλογιζόμενο εφόσον πρόκειται για την ίδια ιστορική αιτία¹²⁶.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

Στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει αυτές τις πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς:

α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια,

β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ

Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή περάσει η προθεσμία που έχει τάξει ο Ελεγκτής Νομιμότητας με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς αυτός να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα ημέρες¹²⁷. (άρθρο 234 του Ν. 3852/2010)

Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκεια της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, το

¹²⁶ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

¹²⁷ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

οποίο αποτελείται: α) από τον Πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. με τον αναπληρωτή του και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων, ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη. Γραμματέας του συμβουλίου και αναπληρωτής του ορίζεται υπάλληλος του κλάδου ΠΕ Διοικητικού της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.. Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο Συμβούλιο και να υπερασπίζεται τον εαυτό του. Το Συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση για την οποία συντάσσονται πρακτικά, μπορεί να εξετάζει μάρτυρες και να εκτιμά οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η σύμφωνη γνώμη παρέχεται ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου το Συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος.

Τα δικαστικά μέλη του Συμβουλίου ορίζονται με απόφαση του οργάνου που διευθύνει το δικαστήριο, ύστερα από αίτημα του Ελεγκτή Νομιμότητας. Με την ίδια απόφαση ορίζονται και τα αναπληρωματικά μέλη, εφόσον ο αριθμός αυτών που υπηρετούν είναι επαρκής.

Ο αιρετός εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας ή ο αιρετός εκπρόσωπος της Ένωσης Περιφερειών μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της οικείας Ένωσης.

Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. μαζί με τον αναπληρωτή του, καθώς και ο γραμματέας, ορίζονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Το Συμβούλιο συγκροτείται κάθε δύο χρόνια με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας.

ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΚΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η Επιτροπή Αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημόσιου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής αναστολών. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας.

ΑΡΓΙΑ (ως διοικητικό μέτρο)

Όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον κατηγορούμενο σε κατάσταση αργίας, η οποία διατηρείται σε περίπτωση έκδοσης καταδικαστικής απόφασης του ποινικού δικαστηρίου. Εάν εκδοθεί αθωωτική απόφαση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως και θεωρείται ως μηδέποτε επιβληθείσα.

Εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα πλημμελήματα της προηγούμενης παραγράφου ή για κακουργήματα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας, ώσπου να εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, οπότε και αίρεται αυτοδικαίως, η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν.

Για τους δημάρχους και τους περιφερειάρχες, ως καταδικαστική απόφαση, σε πρώτο βαθμό θεωρείται αυτή που εκδίδεται από το Τριμελές Ποινικό Εφετείο, σύμφωνα με το άρθρο 111 παράγραφος 7 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

ΠΑΥΣΗ

Περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, δήμαρχοι, δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων επιτρέπεται να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) από έναν πρόεδρο εφετών Αθηνών, ως πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του, β) δύο εφέτες, που έχουν τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στο βαθμό αυτόν και υπηρετούν στο Εφετείο Αθηνών, με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και δ) τον πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, προκειμένου για τους αιρετούς των δήμων, ή τον πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών, προκειμένου για τους αιρετούς των περιφερειών. Τα δικαστικά μέλη του Συμβουλίου, τακτικά και αναπληρωματικά, ορίζονται από το όργανο που διευθύνει το Εφετείο Αθηνών. Ο ανωτέρω προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης ορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Οι αναπληρωτές του προέδρου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και του προέδρου u964 της Ένωσης Περιφερειών ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτών. Το Πειθαρχικό Συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹²⁸. (άρθρο 237 του Ν. 3852/2010)

ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΔΗΜΩΝ

Συμβάσεις δήμων και νομικών τους προσώπων, δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, προμηθειών, έργων, υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων και προγραμματικών συμβάσεων και υλοποίησης διετών προγραμμάτων δράσης κοινωφελών επιχειρήσεων, προϋπολογισμού από 100.000 € - 500.000 € (χωρίς ΦΠΑ), ελέγχονται από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ε.Σ., ενώ άνω των 500,000 € από το αρμόδιο κλιμάκιο του Ε.Σ. εντός 30 ημερών από την υποβολή τους. Σύμβαση που δεν έχει ελεγχθεί

¹²⁸ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

είναι άκυρη. Ο Φορέας μπορεί να ζητήσει τη διενέργεια ελέγχου και φάσεων πριν την υπογραφή της κάθε σύμβασης.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΠΡΑΞΕΩΝ ΟΤΑ – ΑΣΤΙΚΗ & ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΟΥΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 238 του Ν. 3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ, οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/1996), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι επιτροπές αυτές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης¹²⁹.

Κατά το άρθρο 232 του Ν. 3852/2010, στην ανωτέρω ελεγκτική επιτροπή μετέχει, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον οικείο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου στις διατάξεις αυτές προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ορίζεται, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

¹²⁹ Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010

Οι πράξεις των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, των επιχειρήσεων τους, των συνδέσμων, καθώς και τυχόν προσφυγές που εκκρεμούν προς έλεγχο νομιμότητας, κατά το χρόνο έναρξης λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των ως άνω Επιτροπών, διαβιβάζονται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και οι σχετικές προθεσμίες αρχίζουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω Υπηρεσία.

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν ισχύει η προϋπόθεση της άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Ελεγκτή νομιμότητας, για το παραδεκτό της άσκησης ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Επίσης με το σχέδιο Καλλικράτης θα παρουσιαστεί δομική αλλαγή στον Έλεγχο Διαχείρισης των Οικονομικών των ΟΤΑ ώστε να επιτευχθεί όσο το δυνατόν καλύτερα η διαφάνεια. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να γνωρίζουν πώς εργάζεται η Δημόσια Διοίκηση, ποιες είναι οι αρμοδιότητες και οι επιτρεπόμενες ενέργειες του κάθε δημόσιου λειτουργού, ποιος είναι υπεύθυνος κατά περίπτωση κτλ.

Σημαντικός παράγοντας για τη χρηστή διοίκηση και την ουσιαστική τήρηση της νομιμότητας, είναι η διασφάλιση της διαφάνειας και του ελέγχου ως προς την οικονομική διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση. Στόχος είναι, σε συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ, να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο οικονομικής λειτουργίας το οποίο να διασφαλίζει την οικονομική εξυγίανση των Δήμων και των Νομικών Προσώπων τους αλλά και την οικονομική τους βιωσιμότητα με έλεγχο των δανειακών τους επιβαρύνσεων.

Γι' αυτούς τους λόγους υπάρχουν όλοι οι δήμοι και οι περιφέρειες στον προληπτικό έλεγχο δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ εφαρμόζεται σταδιακά και το διπλογραφικό σύστημα σε συνδυασμό με αναλυτική λογιστική. Τα τελευταία εφαρμόζονται και σε όλους τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Σήμερα, μόνο οι μισοί δήμοι και κοινότητες εφαρμόζουν το διπλογραφικό σύστημα και μόνο οι 64 ακολουθούν αναλυτική λογιστική.

Καταλήγοντας φρονούμε ότι η «αξιολόγηση αποτελέσματος» του Ν. 3852/2010 προϋποθέτει την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος από την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης και συνεπώς δεν είναι σκόπιμο να προγραμματιστεί σε αυτό το στάδιο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη όλα τα παραπάνω, καταλήγουμε γενικά στο συμπέρασμα ότι η Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι ένας θεσμός διαχρονικός και συστατικό στοιχείο του νεώτερου ελληνικού Κράτους, ο οποίος βρίσκεται σήμερα σε κρίσιμη καμπή λόγω των διεθνών μεταβολών και των εξελίξεων στους κόλπους της Ε.Ε που καθιστούν επιτακτική μια πορεία προσαρμογών και μεταρρυθμίσεων.

Στη σημερινή συγκυρία είναι από όλους πλέον παραδεκτό ότι ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού πρέπει να μετεξελιχθεί και να αναγνωρισθεί θεσμικά ως βασικός πυλώνας της διοίκησης της χώρας, στο πλαίσιο μιας νέας αποκεντρωμένης δομής του κράτους η οποία θα πρέπει να αποτελεί στρατηγική επιλογή για τη χώρα.

Το κράτος έχει την δυνατότητα μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος να μεταρρυθμίζει τους ΟΤΑ αλλά παράλληλα και να τους εποπτεύει σύμφωνα πάντα με την ισχύουσα νομοθεσία, η οποία παρουσιάστηκε αναλυτικά παραπάνω. Οι σχέσεις όμως Κράτους – ΟΤΑ δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντιθετικές και συγκρουσιακές αλλά ως σχέσεις συνεργασίας και συμπληρωματικές.

Σύμφωνα λοιπόν με την ισχύουσα νομοθεσία θεσμοθετείται το πιο προωθημένο σύστημα κρατικής εποπτείας, τόσο ως προς τον έλεγχο των πράξεων, καταργώντας εντελώς τον έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ και αλλάζοντας ριζικά το καθεστώς κρατικής εποπτείας επ' αυτών, όσο και ως προς τον έλεγχο των προσώπων των αιρετών αρχών των ΟΤΑ από το 1833 μέχρι σήμερα. Τα προβλήματα που παρουσιάζει εντοπίζονται στις οργανωτικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της εφαρμογής της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ και

σημαντικά λιγότερο στο περιεχόμενο των ίδιων των νομικών προβλέψεων. Παρατηρούμε, επομένως, μια αργή και σταδιακή μετατόπιση στο κέντρο βάρους του ελέγχου των πράξεων των αιρετών αρχών των ΟΤΑ, από τον έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων, προοδευτικά, προς τον έλεγχο νομιμότητας. Ακόμη παρατηρούμε, την προϊούσα τυποποίηση των διαδικασιών ελέγχου των προσώπων που συγκροτούν τις αιρετές αρχές των ΟΤΑ, η οποία καθιερώνει περισσότερη διαφάνεια και αντικειμενικότητα (αλλά όχι πάντοτε και αποτελεσματικότητα) τόσο ως προς τις ποινές όσο και ως προς την απονομή τους.

Οι πράξεις των Δημάρχων που παραπέμπονται στην Επιτροπή Εποπτείας ύστερα από προσφυγή κατά αυτών από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, αφορούν κυρίως τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος (σφραγίσεις, αποσφραγίσεις, αναστολή σφραγίσεων) και τις αποφάσεις τους που σχετίζονται με θέματα υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλων (πράξεις Δημάρχων που ορίζουν δημοτικούς υπαλλήλους ως προϊστάμενους οργανικών μονάδων των Δήμων, κατόπιν κρίσης του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου και πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων στο Δήμο με σύμβαση εργασίας ή έργου). Η αιτιολογία των πράξεων της Επιτροπής παρουσιάζει επάρκεια αλλά τα πραγματολογικά στοιχεία της κάθε υπόθεσης δεν μπορούν να υπαχθούν πάντοτε στους κανόνες δικαίου που επικαλείται η Επιτροπή στη μείζονα πρόταση.

Από τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Δημάρχους και τους Προέδρους Κοινοτήτων και τη νομολογία των ανωτάτων κυρίως δικαστηρίων, για το ίδιο ζήτημα, διαπιστώσαμε ότι οι περιπτώσεις για τις οποίες παραπέμπονται οι Δήμαρχοι αφορούν: 1) την μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων, 2) την μη ανταπόκριση των υπηρεσιών του Δήμου σε αιτήματα πολιτών και η άρνηση χορήγησης πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων, 3) την κατάχρηση εξουσίας και τη καθυστέρηση ή την παρέλκυση διαδικασιών, 4) τη μη τήρηση συμβατικών και λοιπών υποχρεώσεων (απαλλοτριώσεις, κ.α.), 5) την προβληματική εσωτερική οργάνωση του δήμου (υπαλληλικά προβλήματα), 6) τις παράνομες διαδικασίες, τις παραβάσεις νόμων και τις πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις, 7) τις οφειλές των Δημάρχων στους ΟΤΑ και τα διαπιστούμενα ελλείμματα από τη δράση τους, 8) την παράνομη αδειοδότηση καταστημάτων και άλλα ζητήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία τους, 9) την απροθυμία ή την άρνηση συνεργασίας με το Συνήγορο του

Πολίτη και 10) την πλημμελή αντιμετώπιση θεμάτων περιβάλλοντος και χωροθετήσεων.

Από την λειτουργία όμως του συστήματος εποπτείας επί των ΟΤΑ συμπεραίνουμε ότι δεν είναι τόσο εύρυθμη και αποδοτική όσο αναμενόταν. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να ληφθεί από το κράτος για τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών της περιφέρειας. Καθίσταται επιτακτική η ανάγκη λεπτομερέστερου καθορισμού των προσόντων του προσωπικού που θα στελεχώνουν τις υπηρεσίες αυτές. Η κρισιμότητα αυτού φαίνεται επι παραδείγματι στην πιθανότητα κάποιες από τις πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ να ακυρώνονται απο την Ειδική Επιτροπή ως πάσχουσες στην αιτιολογία, είτε λόγω ανυπαρξίας αυτής, είτε λόγω ελλειπούς αιτιολόγησής τους.

Παράλληλα όμως, πρέπει να δοθεί βαρύτητα και στη διοικητική στελέχωση των ΟΤΑ, με εξειδικευμένο προσωπικό, καθώς και σε μία στενότερη συνεργασία με την οικεία υπηρεσία της περιφέρειας. Τέλος, θα ήταν χρήσιμη η ίδρυση μιας υπηρεσίας νομικών συμβούλων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όλα αυτά όμως ευελπιστούμε να διευθετηθούν και να λειτουργήσουν σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο προβλέπει ριζική αναμόρφωση του συστήματος με τη δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, η οποία διαθέτει την κατάλληλη στελέχωση και όλα τα απαραίτητα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία για την εκπλήρωση της αποστολής της.

Τα κίνητρα και οι αιτιολογίες εκείνες που ώθησαν στο να εισαχθεί στην έννομη τάξη το σύστημα «Καλλικράτης» είναι ποικίλα. Μερικά από αυτά είναι ότι ενδυναμώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στην διοικητική λειτουργία, αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη τους προσωπικού που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μία διαρκή κριτική. Δεύτερον, διευρύνει τη συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση της εξουσίας και εμβαθύνει την δημοκρατία. Τέλος, αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογουμένων μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση.

Ο νόμος αυτός του «Καλλικράτη» δεν καταργεί στο σύνολό του το Ν. 3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» παρά μόνο στα θέματα που

ρυθμίζει διαφορετικά όπως για παράδειγμα είναι η εκλογική διαδικασία ενώ κατά τ' άλλα ο Ν. 3463/2006 εξακολουθεί να ισχύει.

Καταλήγοντας φρονούμε όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως ότι η «αξιολόγηση αποτελέσματος» προϋποθέτει την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος από την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης και συνεπώς δεν είναι σκόπιμο να προγραμματιστεί σε αυτό το στάδιο. Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρούνται στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να στοχεύουν στην σύννομη και αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και ο πολίτης θα πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο των εκάστοτε θεσμικών αλλαγών αφού λειτουργεί ως δημότης σε τοπικό επίπεδο και παραμένει πάντοτε διοικούμενος όσον αφορά τόσο την κρατική εξουσία όσο και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ο θεσμός της τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος και αναλυτικότερα:

1. *«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.*
2. *Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.*
3. *Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.*
4. *Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.*
5. *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. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής*

αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.»

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έκδοση Β', 1985, έκδοση Γ' 1992
2. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, Θεσσαλονίκη 2002
3. Καραναστάσης Μάρκος, Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), εκδόσεις Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα 2006
4. Κατσούλης Δ., Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του ΕΧΤΑ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και προοπτικές, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, 1997
5. Κλειώσης Χρ. Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1987ν
6. Κοκκίδου Αλεξάνδρα, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός έλεγχος, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008
7. Μουστάκας Στυλ. Μελέτιος., Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000
8. Μπέσιλα –Βήκα Ευριδίκη, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007
9. Παπαδημητρίου Γ., Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην σύγχρονη δημοκρατία, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
10. Πουλής Π., Διοικητικό Δίκαιο και Θεσμοί, α' διοικητικές δομές, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1992
11. Ράϊκος Αθανάσιος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εισαγωγή-Οργανωτικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2009
12. Σολδάτος Δημ., Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία, έκδοση Μ. Διμόπουλου, Θεσσαλονίκη 1995

13. Σπηλιωτόπουλος Επ., Αντ. Μακρυδημήτρης, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001
14. Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 9^η έκδοση, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα 1999
15. Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
16. Τσουντας Κωνσταντίνος, Συστήματα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α, το ελληνικό παράδειγμα, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993
17. Χλέπας Ν. – Τασόπουλος Γ, Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης, προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000

NOMOI

- Ν. 2218/1994, ΦΕΚ 90/13-6-1994, τ.Α', Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2240/1994, ΦΕΚ 153/16-9-1994, τ.Α', Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.
- Ν. 3463/06, ΦΕΚ Α' 114/2006), Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
- Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/07-07-2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης
- Π.Δ. 410/1995, ΦΕΚ 231/14-11-1995, τ. Α', Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο, «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν.

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- [www. google.com](http://www.google.com)
- www. ita. gr
- www. ypes.gr