



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης**  
**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης**  
**Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό**  
**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Η εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ α' βαθμού**

**Επιβλέπων καθηγητής: κ. Γρηγόρης Ζαρωτιάδης**  
**Φοιτήτρια :Κωνσταντινιά Ρούση**

Κόρινθος, Φεβρουάριος 2017



**Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**The state supervision of Primary Local Authorities**

**Supervisor: Grigoris Zarotiadis**

**Student: Konstantinia Rousi**

Corinth, February 2017

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

---

Ευχαριστώ τους καθηγητές μου κ.κ. Ζαρωτιάδη Γρηγόριο και Αναστασιάδη Γιάννη για τη συνεργασία που είχαμε κατά τη διάρκεια των σπουδών μου και κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Επίσης, ευχαριστώ όλους όσους μου παραχώρησαν συνέντευξη και συνέβαλαν με αυτό τον τρόπο στη διεξαγωγή της έρευνάς μου. Ειδικότερα, ευχαριστώ τους κ.κ.

Βαβύλη Αθανάσιο-πρώην Πρόεδρο Δημοτικού Συμβουλίου Τρικκαίων,

Γάλλου-Δαλκαφούκη Χρυσάνθη-Αντιδήμαρχο Οικονομικών Υπηρεσιών Δήμου Τρικκαίων,

Κοτσόπουλο Παναγιώτη-Διευθυντή Οικονομικής Υπηρεσίας Δήμου Καλαμπάκας,

Κουτσομπή Παλίνια-στέλεχος της Υπηρεσίας Επιτρόπου του ΕΣ στο Ν. Τρικάλων,

Κωτούλα Αθανάσιο-Προϊστάμενο του τμήματος Διοικητικού-Οικονομικού Ν. Τρικάλων της Α.Δ.Θ.Στ.Ε.,

Λάππα Χρήστο-πρώην Δήμαρχο Τρικκαίων,

Μαράβα Κωνσταντίνο-Δήμαρχο Πύλης,

Παπασπύρου Αλέξανδρο-στέλεχος του τμήματος Διοικητικού-Οικονομικού Ν. Τρικάλων της Α.Δ.Θ.Στ.Ε.,

Ρουσιαμάνη Γεώργιο- Προϊστάμενο Λογιστηρίου-Ταμείου Δήμου Τρικκαίων,

Στουρνάρα Γεώργιο-πρώην Αντιδήμαρχο Οικονομικών Υπηρεσιών Δήμου Τρικκαίων,

Ταμήλο Μιχάλη - πρώην Δήμαρχο Τρικκαίων,

Τσαχρήστο Παναγιώτη-Διευθυντή Οικονομικής Υπηρεσίας Δήμου Πύλης και

Χήρα Νικόλαο-Αναπληρωτή Επίτροπο του ΕΣ στο Ν. Τρικάλων.

# **Η εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ α' βαθμού**

**Σημαντικοί όροι: Εποπτεία, Έλεγχος Νομιμότητας, Ελεγκτικό Συνέδριο, Δήμοι,  
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας**

## **Περίληψη**

---

Με την παρούσα εργασία εξετάζεται η σχέση ανάμεσα στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής εποπτείας που τους ασκείται. Κεντρικό ερευνητικό ερώτημα είναι η διερεύνηση της σκοπιμότητας των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών ως παράγοντες διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος. Παρουσιάζονται οι μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης των τελευταίων ετών και οι μεταβολές που επήλθαν στους θεσμοθετημένους ελέγχους. Η πρακτική εφαρμογή αυτών των ελέγχων στη πολύπλοκη καθημερινότητα των Δήμων και τα πιθανά προβλήματα που προκύπτουν, αναλύθηκε με τη μέθοδο της ποιοτικής έρευνας και μεθοδολογικό εργαλείο την ημιδομημένη συνέντευξη από αυστηρώς επιλεγμένα πρόσωπα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα αποτελέσματα αναλύθηκαν κατά ομάδες και τέλος, πραγματοποιήθηκε σύγκριση των απαντήσεων αναφορικά με πέντε επιμέρους θεματικές ενότητες όπως η επάρκεια, η αποτελεσματικότητα, η συνέργεια, η χρησιμότητα και η βελτίωση των ελέγχων. Τέλος, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος ανάλυσης SWOT για την δημιουργία ενός πλαισίου προτάσεων που θα μπορούσε να αμβλύνει τις διαφορετικές απόψεις που η έρευνα επισήμανε και να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις.

# **The state supervision of Primary Local Authorities**

**Keywords: Supervision, Legality Inspection, Court of Auditors, Municipalities, Local Authorities, Independent Supervision**

## **Abstract**

---

The following study examines the relationship between the constitutionally guaranteed independence of the primary local authorities and state supervision exercised over them. The central research question examines the effectiveness of existing control mechanisms implemented to ensure adherence to the law and guarantee public interest. Recent local government reforms and the changes in statutory audits are also presented. The practical application of and potential problems arising from state controls in the complex daily functioning of municipalities is assessed by means of the qualitative research method and semi-structured interviews with rigorously selected local government personnel. The results collected were collated and analyzed in relation to five specific categories: efficiency, effectiveness, cooperation, utility and improved controls. Finally, the SWOT analysis method was used to create a framework of proposals that could minimize the disparate views arising from the survey and lead to substantial improvements.

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	- 1 -
Abstract .....	- 2 -
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	- 6 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	- 7 -
1.1 Πρόλογος.....	- 7 -
1.2 Σκοπός .....	- 8 -
1.3 Μέσα.....	- 8 -
1.4 Μεθοδολογικό εργαλείο .....	- 9 -
1.5 Διάρθρωση κεφαλαίων .....	- 9 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ .....	- 10 -
2.1 Εισαγωγή.....	- 10 -
2.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	- 10 -
2.3 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....	- 11 -
2.4 Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου .	- 11 -
2.5 Η έννοια και το περιεχόμενο της αυτοτέλειας.....	- 12 -
2.6 Το τεκμήριο αρμοδιότητας στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.....	- 13 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	- 15 -
3.1 Εισαγωγή.....	- 15 -
3.2 Το Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» .....	- 15 -
3.3 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» .....	- 17 -
3.4 Οι βασικές μεταβολές του Σχεδίου Καποδίστριας με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	- 20 -
3.5 Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006).....	- 20 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	- 22 -
4.1 Εισαγωγή.....	- 22 -
4.2 Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης.....	- 22 -

4.2.1 Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.....	- 22 -
4.2.2 Η έννοια και η σημασία της αρχής του δημοσίου συμφέροντος .....	- 23 -
4.3 Διακρίσεις ελέγχου διοικητικής δράσης.....	- 24 -
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΤΑ.....</b>	<b>- 27 -</b>
5.1 Εισαγωγή.....	- 27 -
5.2 Η έννοια της εποπτείας κατά το Σύνταγμα.....	- 27 -
5.3 Οι βασικές αρχές της διοικητικής εποπτείας.....	- 28 -
5.4 Ο σκοπός της διοικητικής εποπτείας.....	- 28 -
5.5 Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας.....	- 29 -
5.6 Το νέο πλαίσιο εποπτείας με τον Καλλικράτη .....	- 29 -
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ .....</b>	<b>- 31 -</b>
6.1 Εισαγωγή.....	- 31 -
6.2 Αρμόδια Όργανα εποπτείας.....	- 31 -
6.3 Διακρίσεις της κρατικής εποπτείας .....	- 32 -
6.4 Εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. ....	- 32 -
6.4.1 Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας .....	- 32 -
6.4.2 Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας.....	- 34 -
6.4.3 Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας .....	- 35 -
6.4.4 Αναστολή εκτέλεσης.....	- 36 -
6.4.5 Διαδικασία ελέγχου των πράξεων.....	- 36 -
6.4.6 Διαδικασία ελέγχου της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	- 37 -
6.5 Πειθαρχικός Έλεγχος Αιρετών Ο.Τ.Α.....	- 39 -
6.6 Διοικητικός Οικονομικός Έλεγχος – Παρατηρητήριο Ο.Τ.Α. ....	- 41 -
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΈΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ .....</b>	<b>- 43 -</b>
7.1 Εισαγωγή.....	- 43 -
7.2 Το Ελεγκτικό Συνέδριο .....	- 43 -

7.3 Προληπτικός έλεγχος δαπανών .....	- 44 -
7.3.1 Έλεγχος νομιμότητας της δαπάνης .....	- 44 -
7.3.2 Έλεγχος κανονικότητας της δαπάνης.....	- 45 -
7.3.3 Έλεγχος ουσιαστικός.....	- 45 -
7.3.4 Έλεγχος παρεμπίπτων .....	- 46 -
7.4 Διαδικασία άσκησης προληπτικού ελέγχου .....	- 46 -
7.4.1. Θεώρηση ΧΕΠ .....	- 47 -
7.4.2 Άρνηση θεώρησης ΧΕΠ .....	- 47 -
7.4.3 Επίλυση διαφωνίας Διατάκτη-Επιτρόπου .....	- 48 -
7.4.4 Εκτέλεση ΧΕΠ «υπ' ευθύνη» Δημάρχου .....	- 49 -
7.5 Προσυμβατικός έλεγχος .....	- 49 -
7.6 Κατασταλτικός έλεγχος.....	- 50 -
7.7 Η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ....	- 51 -
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΈΡΕΥΝΑ .....	- 53 -
8.1 Μεθοδολογία έρευνας .....	- 53 -
8.2 Καταγραφή – ανάλυση αποτελεσμάτων έρευνας.....	- 53 -
8.3 Προτάσεις βελτίωσης των ελέγχων .....	- 58 -
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	- 60 -
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	- 86 -



## **Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών**

ΑΥΕ: Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας

ΓΓΠ: Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας

Δ.Κ.Κ.: Δημοτικός Κοινοτικός Κώδικας

Ε.Ε.Τ.Α.Α. : Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Ε.Χ.Τ.Α. : Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΣ: Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΣΠΑ: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

ΙΤΑ : Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΑ : Κωδικός Αριθμός

ΚΕΔΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

ΚΕΔΚΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας

Κ.Δ.Κ. : Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

ΚΠΣ : Κοινό Πλαίσιο Στήριξης

Ν. : Νόμος

Ν.Α.: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ν.Π.Δ.Δ. : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Σ.Κ. : Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Ο.Τ.Α. : Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ολ. : Ολομέλεια

ΟΠΔ : Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης

Π.Δ. : Προεδρικό Διάταγμα

Παρ. : Παράγραφος

Σ : Σύνταγμα

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

Τ.Α. : Τοπική Αυτοδιοίκηση

ΥΠΕΣ : Υπουργείο Εσωτερικών

Φ.Π.Α. : Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΦΕΚ : Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΧΕΠ: Χρηματικό Ένταλμα Πληρωμής

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

---

## 1.1 Πρόλογος

Με την παρούσα εργασία εξετάζεται η εποπτεία που ασκεί το Κράτος επί των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι τελευταίοι, σύμφωνα με το Σύνταγμα διαθέτουν μεν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια για να μπορούν έτσι να εξυπηρετούν τους σκοπούς τους, αλλά, παράλληλα, η δράση τους ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά της από τα θεσμικά προς τούτο όργανα του Κράτους. Το είδος αυτό του ελέγχου δεν θα μπορούσε ποτέ να εκλείψει, διότι τότε θα υπήρχε αδιαφορία του Κράτους για την ενδεχόμενη παραβίαση των νόμων από την πλευρά των Δήμων, γεγονός που δεν συνάδει με την έννοια του κράτους δικαίου. Η κρατική εποπτεία, λοιπόν, είναι αναγκαία γιατί ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα του θεσμού, προστατεύει τα δικαιώματα των ίδιων των πολιτών από την τυχόν λανθασμένη ή αυθαίρετη δράση και εξασφαλίζει την ενότητα της κρατικής διοίκησης.

Η ιδιαιτερότητα των Ο.Τ.Α. έγκειται στο γεγονός ότι διοικούνται από όργανα αιρετά, που διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση. Οι Δήμαρχοι πολλές φορές διαμαρτύρονται ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί του Κράτους με τον ένα ή τον άλλο τρόπο προβαίνουν σε ελέγχους σκοπιμότητας, παραβιάζοντας και περιορίζοντας την συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεύθερη δράση των Δήμων. Επιπρόσθετα, κατά καιρούς, έχουν γίνει πολλές συζητήσεις για την ύπαρξη πολλών και διαφορετικών ελεγκτικών μηχανισμών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που δημιουργούν ένα κλίμα καχυποψίας εις βάρος της.

Γι' αυτό το λόγο, η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας και σκοπιμότητας της κρατικής εποπτείας επί των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι ένα επίκαιρο επιστημονικού ενδιαφέροντος θέμα, ιδιαίτερα σήμερα, που η Ελληνική κοινωνία βιώνει συνθήκες οικονομικής κρίσης και οι Δήμοι καλούνται να παίξουν κομβικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη. Η διάλυση κάθε υποψίας κακοδιαχείρισης ενισχύει την αξιοπιστία του ρόλου τους, θωρακίζει την διαφάνεια και διαφυλάσσει το δημόσιο συμφέρον.

Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε στους ελέγχους που ασκούνται στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο και από τις οικείες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις των Δήμων. Βέβαια, υπάρχουν και άλλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί όπως ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο

Συνήγορος του Πολίτη, οι Οικονομικοί Επιθεωρητές κλπ, όμως δεν βρίσκονται στο επίκεντρο της καθημερινής λειτουργίας των Δήμων.

## 1.2 Σκοπός

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει, με συνοπτικό τρόπο, τη σχέση ανάμεσα στην συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των ΟΤΑ α' βαθμού και την εποπτεία που ασκείται επ'αυτών από το Κράτος. Κεντρικό ερευνητικό ερώτημα είναι η διερεύνηση της σκοπιμότητας των ελεγκτικών μηχανισμών ως παράγοντες διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος.

Οι επιμέρους στόχοι είναι:

- ✓ η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου,
- ✓ η εξειδίκευση κάθε μορφής ελέγχου και ταυτόχρονα ο προσδιορισμός των υποκειμένων και των αντικειμένων κάθε ελεγκτικού μηχανισμού,
- ✓ η διεξαγωγή ποιοτικής έρευνας με ημιδομημένες συνεντεύξεις και
- ✓ η παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας και η διατύπωση προτάσεων.

## 1.3 Μέσα

Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση του σκοπού της εργασίας και την επίτευξη των στόχων αυτής είναι τα ακόλουθα:

- ✓ Νόμοι, αποφάσεις, εγκύκλιοι και άλλα διοικητικά έγγραφα που ορίζουν το θεσμικό πλαίσιο των ΟΤΑ και των ελεγκτικών μηχανισμών
- ✓ Συνεντεύξεις με αιρετούς και υπαλλήλους των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ όπως και με υπαλλήλους των ελεγκτικών μηχανισμών
- ✓ Πληροφορίες που αντλήθηκαν από βιβλία, άρθρα, μελέτες, εργασίες και λοιπές διαδικτυακές αναρτήσεις.

Στόχος της αναζήτησης ήταν η συγκέντρωση του απαραίτητου υλικού που παρέχει αξιόπιστες πληροφορίες. Το διαδίκτυο χρησιμοποιήθηκε εκτενώς, προκειμένου να γίνει ολοκληρωμένη συλλογή του απαιτούμενου υλικού.

## 1.4 Μεθοδολογικό εργαλείο

Για τη διεκπεραίωση αυτής της εργασίας χρησιμοποιήθηκε ως μεθοδολογικό εργαλείο η ημιδομημένη συνέντευξη ως πιο αποτελεσματική για την συλλογή ποιοτικών και αξιόπιστων στοιχείων. Στην πράξη η συνέντευξη αυτού του τύπου παρέχει την δυνατότητα στον ερευνητή να κατευθύνει την ροή αυτής, τροποποιώντας την μορφή και την σειρά των ερωτήσεων προς διευκόλυνση των μερών.

## 1.5 Διάρθρωση κεφαλαίων

Η εργασία διαρθρώνεται σε οκτώ κεφάλαια.

- ✓ Το πρώτο κεφάλαιο είναι η εισαγωγή στην οποία παρουσιάζεται ο σκοπός, τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν, η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε και η διάρθρωση της εργασίας.
- ✓ Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης και αναλύονται οι έννοιες της αυτοτέλειας και του τεκμηρίου αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων.
- ✓ Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι τελευταίες μεγάλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις των ΟΤΑ.
- ✓ Στο τέταρτο κεφάλαιο διασαφηνίζεται ότι όλη η δημόσια διοίκηση ελέγχεται για την δράση της και παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης και οι διακρίσεις του ελέγχου αυτής.
- ✓ Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται μια συνολική προσέγγιση της εποπτείας επί των ΟΤΑ α' βαθμού.
- ✓ Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο έλεγχος που πραγματοποιείται στις αποφάσεις των ΟΤΑ α' βαθμού και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο.
- ✓ Στο έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζονται ο προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος που διενεργούνται στις δαπάνες των Δήμων από το ελεγκτικό συνέδριο καθώς επίσης και ο προσυμβατικός έλεγχος επί των συμβάσεων.
- ✓ Στο όγδοο κεφάλαιο αναλύεται η μεθοδολογία και τα αποτελέσματα της ποιοτικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε με ημιδομημένες συνεντεύξεις και παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις για βελτίωση των ελεγκτικών μηχανισμών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ

---

### 2.1 Εισαγωγή

Σε όλη την πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σταθμός υπήρξε το Σύνταγμα του 1975 και η μετέπειτα Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, που εισήγαγε ένα εξαιρετικά προοδευτικό θεσμικό πλαίσιο, από τα αρτιότερα μάλιστα στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προηγήθηκε, επίσης, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος κυρώθηκε από τη Χώρα μας με τον Ν.1850/1989, με ορισμένες επιφυλάξεις.

Όπως είναι γνωστό, το Σύνταγμα αναγνωρίζει, μεταξύ άλλων, αφενός το τεκμήριο αρμοδιότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) σε ότι αφορά τις τοπικές υποθέσεις και, αφετέρου, τη ρητή συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας με τη πρόσθετη πρόβλεψη ότι δεν μεταβιβάζεται στους Ο.Τ.Α. καμία κρατική αρμοδιότητα χωρίς ταυτόχρονη μεταφορά και των αντίστοιχων πόρων. Με αυτόν τον τρόπο ο συντακτικός νομοθέτης θωράκισε της τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με τις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας, δείχνοντας παράλληλα το δρόμο και στο κεντρικό κράτος για το πώς πρέπει και αυτό, με τη σειρά του, να λειτουργήσει και ιδίως ποιες υποχρεώσεις πρέπει να εκπληρώσει για να κάνει πράξη τη συνταγματική επιταγή για διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (αιτιολογική έκθεση Δ.Κ.Κ.).

### 2.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το ισχύον Σύνταγμα αφιερώνει δύο άρθρα, στο κεφάλαιο με τίτλο «Οργάνωση της διοίκησης», που αποτελούν τη βάση για την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το άρθρο 101 καθιερώνεται ρητά το αποκεντρωτικό σύστημα στην Ελλάδα και αναφέρεται ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται *«με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες»*. Επίσης, στη παρ. 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι *«τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους και τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει»*.

Εν συνεχεία, με το 102 άρθρο ο συντακτικός νομοθέτης κατοχυρώνει την ύπαρξη των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Στη παρ. 2 του αυτού άρθρου διατυπώνεται ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν *«διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια»*, ενώ παρακάτω στην παρ. 4 οριοθετείται η άσκηση της διοικητικής εποπτείας του κράτος, η οποία *«συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την*

*ελεύθερη δράση τους*». Με την πιο πάνω συνταγματική διάταξη προκύπτει η βούληση του νομοθέτη για την καθιέρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο σαν οργανωτικό σχήμα όσο και σαν θεσμός με την πρόβλεψη να δικαιούται ιδιαίτερου εύρους πρωτοβουλία και με την εξουσία να αποφασίζει αποκλειστικά με δικά της όργανα για τις τοπικές υποθέσεις (Ολ. ΣτΕ 4813/1987).

### **2.3 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας**

Πέρα όμως από το Σύνταγμα της Ελλάδος, την Τοπική Αυτοδιοίκηση προασπίζει θεσμικά και αναδεικνύει και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.), μια διεθνής σύμβαση που θεσπίζει τις βασικές αρχές για την οργάνωση και λειτουργία του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στις χώρες – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο Ε.Χ.Τ.Α. κυρώθηκε με τον Ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» (ΦΕΚ 144/Α’/01.06.1989). Ο Ε.Χ.Τ.Α. χαρακτηρίζει τους Ο.Τ.Α. ως *«ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος»*, και αναφέρει ότι *«το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης»*. Επιπλέον, στο Χάρτη τονίζεται ότι *«η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη»* και γίνεται σαφές ότι η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας. Τα ανωτέρω, όμως, προϋποθέτουν *«την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δημοκρατικά συνεστημένα όργανα λήψης αποφάσεων και οι οποίοι θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητές τους, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους»*.

Σύμφωνα με τον Ε.Χ.Τ.Α., η τοπική αυτονομία ορίζεται ως *«το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων»* και οφείλει να αναγνωρίζεται στην εσωτερική νομοθεσία και εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα.

### **2.4 Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου**

Το Σύνταγμα εγγυάται, αν και δεν το αναφέρει ρητά, ότι οι Ο.Τ.Α. αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου διακεκριμένα από το νομικό πρόσωπο του κράτους με την στενή

του έννοια. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχουν μόνο αρμοδιότητα, αλλά και δικαιώματα και υποχρεώσεις, δικό τους προσωπικό, δική τους περιουσία και δικό τους προϋπολογισμό (Κοντόγιωργα -Θεοχαροπούλου, 2002, σελ.177). Δεν έχουν όμως αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, παρά μόνο δυνάμει ειδικής εξουσιοδότησης νόμου, που παρέχεται υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ.2 του Συντάγματος (Δαγτόγλου, 2004, σελ.665). Το κράτος δηλαδή εκχωρεί σε αυτούς την άσκηση ενός τμήματος της δημόσιας εξουσίας, όση είναι αναγκαία για την εκπλήρωση του προορισμού τους η οποία είναι δοτή ή δευτερογενής σε αντίθεση με την πρωτογενή ή εξ ιδίου δικαίου δημόσια εξουσία που ασκεί το Κράτος (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

## **2.5 Η έννοια και το περιεχόμενο της αυτοτέλειας**

Η έννοια της αυτοτέλειας είναι απόρροια της νομικής προσωπικότητας των Ο.Τ.Α. και διακρίνεται σε διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια:

Διοικητική αυτοτέλεια ορίζεται η ικανότητα των Ο.Τ.Α. να παίρνουν μέσω των οργάνων τους και με δική τους ευθύνη πολιτικές αποφάσεις για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων τις οποίες εφαρμόζουν με δικά τους μέσα και με δικό τους προσωπικό. Πτυχές της διοικητικής αυτοτέλειας είναι

- η θεσμική αυτοτέλεια που εκδηλώνεται με την ύπαρξη ιδιαίτερων οργάνων των Ο.Τ.Α. που ασκούν δημόσια εξουσία στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους με κριτήριο τα γεωγραφικά όρια της περιφέρειας των Ο.Τ.Α. και τον βαθμό τοπικότητας των υπό ρύθμιση θεμάτων,
- η οργανωτική αυτοτέλεια που συνίσταται στην δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να οργανώνουν οι ίδιοι τις υπηρεσίες τους και τον τρόπο λειτουργίας τους, και να ψηφίζουν τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας των οργάνων τους, και
- η υπηρεσιακή αυτοτέλεια σύμφωνα με την οποία αναγνωρίζονται ως ανήκοντα στην διακριτική ευχέρεια των Ο.Τ.Α. αλλά πάντα μέσα στα πλαίσια που προδιαγράφουν οι νόμοι, θέματα που αφορούν το προσωπικό τους όπως διορισμοί, προαγωγές κλπ. (Σιωτα Φ, 2008, σελ 20).

Η οικονομική αυτοτέλεια συνίσταται στην δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να έχουν ίδια περιουσία και ίδια έσοδα, η δυνατότητα να τα διαχειρίζονται και να τα διαθέτουν κατά βούληση, να επιβάλουν δημόσια βάρη και τέλος να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό (Σπηλιωτόπουλος, 2001). Εξειδικεύεται συνταγματικά αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων πόρων .

Άρα λοιπόν, η οικονομική αυτοτέλεια αναγνωρίζεται ως δικαίωμα και δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να έχουν στη διάθεσή τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής τους, δηλαδή της διοίκησης τοπικών υποθέσεων όπως αυτή καθορίζεται από τις πολιτικές προγραμματικές κατευθύνσεις που συνθέτουν την συγκεκριμένη πολιτική εντολή. Η οικονομική αυτοτέλεια είναι ο μοχλός, το εργαλείο που επιτρέπει την πραγμάτωση της αποστολής των Ο.Τ.Α. με όρους ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας, δηλαδή με όρους πολιτικής-διοικητικής αυτοτέλειας. Η έλλειψη των αναγκαίων οικονομικών πόρων ή η μη επάρκειά τους είναι δυνατόν να στερήσει από τους Ο.Τ.Α. την δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος πολιτικής- διοικητικής αυτοτέλειας και συνεπώς να καταστήσει ανενεργή και ανέφικτη την εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α. κατά τρόπον ώστε να υπηρετείται το τοπικό δημόσιο συμφέρον (Σωτηρέλης Γ, 2013).

Η αυτοτέλεια την οποία διαθέτουν οι Ο.Τ.Α. αντιδιαστέλλεται του όρου αυτονομία, καθώς οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να ασκούν αυτοτελώς σε σχέση με το κράτος νομοθετική εξουσία. Η ρητή ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. και η αναγνώριση υπέρ αυτών, του τεκμηρίου αρμοδιότητας στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων οριοθετεί το περιεχόμενο της δημόσιας εξουσίας που τους ανήκει και συνακόλουθα το πεδίο στο οποίο ασκείται το δικαίωμα της διοικητικής αυτοτέλειας. Τα αιρετά όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν πολιτική εξουσία εντός των ορίων που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Επομένως το Σύνταγμα κατοχυρώνει την αυτοδιοίκηση των Ο.Τ.Α., αλλά όχι και την αυτονομία τους (Δαγτόγλου, 2004).

Εξάλλου, αυτό έχει διατυπωθεί σε πολλές αποφάσεις του ΣτΕ ότι με το εν λόγω άρθρο 102 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των ΟΤΑ δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους (ΣτΕ Ολ. 3229/1987, 1809/1983 καθώς και ΣτΕ 389/2009).

## **2.6 Το τεκμήριο αρμοδιότητας στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων**

Ενώ η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εντούτοις το περιεχόμενο αυτής της έννοιας είναι ασαφές και μεταβλητό, ανάλογα με τις επικρατούσες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες (Σπηλιωτόπουλος, 2005, σελ.291). Η κατανόηση της έννοιας των τοπικών υποθέσεων διευκολύνεται αν αυτή αντιπαρατεθεί στην έννοια των γενικών ή κρατικών ή εθνικών



υποθέσεων. Τοπική υπόθεση είναι αυτή που συνδέεται με ένα τοπικό συμφέρον, ενώ αντίθετα γενική ή κρατική υπόθεση είναι αυτή που συνδέεται με το συμφέρον του συνόλου. Η διάκριση πάντως είναι ρευστή, αφού το τοπικό είναι συγχρόνως και τμήμα του υπερτοπικού και συνολικού δημόσιου συμφέροντος.

Ακριβώς δε, λόγω της ρευστότητας της, η συνταγματική κατοχύρωση της έννοιας των τοπικών υποθέσεων χαρακτηρίζεται από σχετικότητα. Είναι πλούσια η νομολογία του ΣτΕ σε υποθέσεις όπου χρειάστηκε να οριοθετηθεί ο όρος «τοπική υπόθεση», η δε συνταγματική διάταξη κάνει λόγο για τεκμήριο αρμοδιότητας που σημαίνει ότι σε περίπτωση μη πρόβλεψης από το νόμο, αυτή θα ασκηθεί από τον Ο.Τ.Α. όταν η υπόθεση χαρακτηρίζεται ως «τοπικού ενδιαφέροντος» (Τάχος Α.Ι., 2008).

Στην περίπτωση βέβαια που μια υπόθεση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως τοπική ή γενική ισχύει το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του κράτους και σε βάρος των Ο.Τ.Α. γιατί το πεδίο ενέργειάς τους περιβάλλεται από την αρχή της ειδικότητας σύμφωνα με την οποία στους Ο.Τ.Α. μεταβιβάζονται αρμοδιότητες από το Κράτος είτε βάση ρητής διάταξης του Συντάγματος, είτε βάση νόμου. Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α που καθιερώνεται στο άρθρο.102 παρ.1 του Συντάγματος ισχύει μόνο στην περίπτωση που η φύση μιας δημόσιας υπόθεσης ως τοπική είναι αναμφίβολη (Μπαπαλιούτας, 2007).

Σημαντικό ρόλο στην διάκριση των υποθέσεων σε τοπικές ή γενικές, στην εξεύρεση ενός ουσιαστικού πεδίου διάκρισης καθώς και στον προσδιορισμό του πεδίου δράσης των Ο.Τ.Α. έχει η γενική οργανωτική αρχή της επικουρικότητας, με την έννοια της διεκπεραίωσης μιας δημόσιας υπόθεσης από εκείνους τους φορείς που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες, έχουν ίδια γνώση των υποθέσεων και μπορούν να δώσουν εξίσου καλή, ή και καλύτερη λύση (Μπέσιλα-Βήκα, 2004) καθώς και η αρχή της εγγύτητας όπως προσδιορίζεται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

---

### **3.1 Εισαγωγή**

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζονται οι σημαντικότερες θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από τους βασικότερους σταθμούς αναφοράς κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών ήταν το «Σχέδιο Ι. Καποδίστριας» και το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Θα παρουσιάσουμε συνοπτικά τα χαρακτηριστικά των δύο αυτών μεταρρυθμίσεων και τις μεταβολές που επήλθαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να γίνει αναφορά και στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν.3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α'/2006), ο οποίος δεν αποτελεί απλή κωδικοποίηση διατάξεων που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, αλλά περιλαμβάνει πρωτογενείς και καινοτόμες ρυθμίσεις.

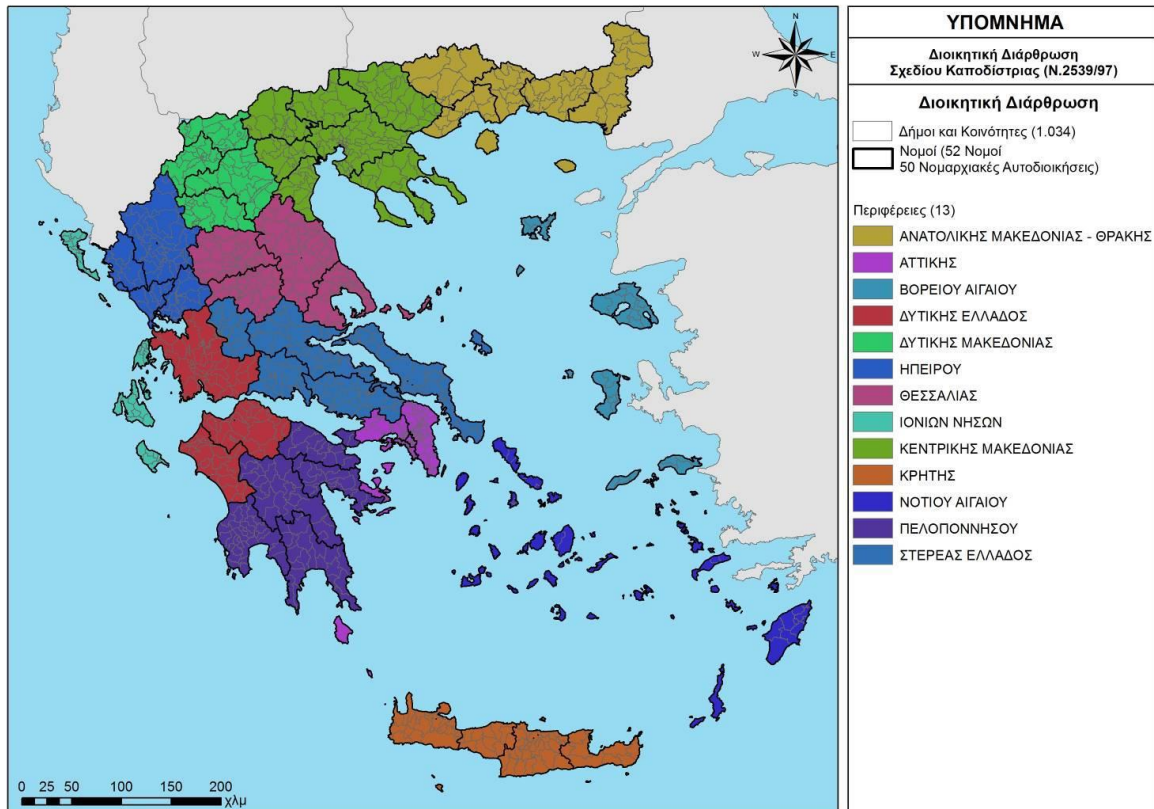
### **3.2 Το Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»**

Στα πλαίσια της γενικότερης προσπάθειας αναδιοργάνωσης και ενίσχυσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης καταρτίστηκε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο συνένωσης των Ο.Τ.Α. της Ελλάδας και ψηφίστηκε με τον Ν.2539/1997 περί «Συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Το Σχέδιο αυτό, το οποίο πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από την Οθωμανική αυτοκρατορία, είναι γνωστό ως «Σχέδιο Ι. Καποδίστριας» ή «Νόμος Ι. Καποδίστριας». Σύμφωνα με τον νόμο έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από τη συνένωση προέκυψαν 1034 πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και η διοικητική διαίρεση αυτή ίσχυσε μέχρι το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από τη νέα διοικητική διαίρεση.

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή ανακαλύπτουμε ότι μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Σχεδίου Ι. Καποδίστριας» η πρωτοβάθμια Τοπική αυτοδιοίκηση χαρακτηριζόταν από πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι πριν την εφαρμογή της μεταρρύθμισης υπήρχαν 5318 κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο από 5000 κατοίκους και 457 δήμοι. Από τους Ο.Τ.Α. (5775 συνολικά) ποσοστό 94% είχε πληθυσμό μικρότερο των 2000 και αντιστοιχούσε στο 31% του πληθυσμού της χώρας. Ποσοστό 64% ήταν ΟΤΑ με πληθυσμό μικρότερο των 510 κατοίκων. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. δεν ήταν ενιαίες πολεοδομικές ενότητες αλλά αποτελούνταν από 12315 οικισμούς. Με τους νόμους 1416/84 και 1622/86 θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για την εθελοντική

συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι από 400 Ο.Τ.Α. (από τους 5775 συνολικά) αξιοποίησαν αυτά τα κίνητρα (ΙΤΑ, 2007).

Χάρτης 3.1: Διοικητική Διάρθρωση Σχεδίου Καποδίστρια (Ν.2539/97)



Πηγή: Γεωργάκης Θ., Διδακτορική Διατριβή «Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση», Μάρτιος 2016.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου οι λόγοι που οδήγησαν στη συνένωση με το «Σχέδιο Ι. Καποδίστριας» ήταν η αδυναμία των Ο.Τ.Α. να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα

- στον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών),
- στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες),
- στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης) (Πηγή ΥΠΕΣ).

Επίσης, στην ίδια έκθεση γίνεται αναφορά στους στόχους της συνένωσης με το «Σχέδιο Ι. Καποδίστριας», οι οποίοι δεν ήταν άλλοι από την επιδίωξη για

- Παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος

- Ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
- Δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
- Συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Η καινοτομία του «Σχεδίου Καποδίστρια» ήταν ότι η αναγκαστική (υποχρεωτική) συνένωση των Ο.Τ.Α. δεν επιχειρήθηκε μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιείχε τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ. Επίσης, πρόβλεπε διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας για την υποστήριξη του νέου θεσμού (Πηγή ΥΠΕΣ).

Ωστόσο, δεν θεσπίστηκε και η παράλληλη μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση προς τους α'βάθμιους Ο.Τ.Α., γεγονός που αποδείχθηκε βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα η περιφερειακή πολιτική να εξακολουθεί να σχεδιάζεται και να υλοποιείται από τα πάνω προς τα κάτω (top-down) (Ιωαννίδης, 2014).

Επίσης, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/10, με τη μεταρρύθμιση «Καποδίστριας» ελάχιστοι τελικά Δήμοι ήταν αποτελεσματικοί, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, διοικητική ικανότητα, καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό. Οι υπηρεσιακές δυνατότητες των δήμων υπήρξαν περιορισμένες, με αποτέλεσμα να παρατηρείται μειωμένη ή μηδενική απορρόφηση των κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ και του αναπτυξιακού προγράμματος Θησέας.

### **3.3 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»**

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, ακριβέστερα Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, ονομάζεται ο Ν. 3852/2010, με

τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτό-διοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α'/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους. Στη πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011 (Πηγή ΥΠΕΣ).

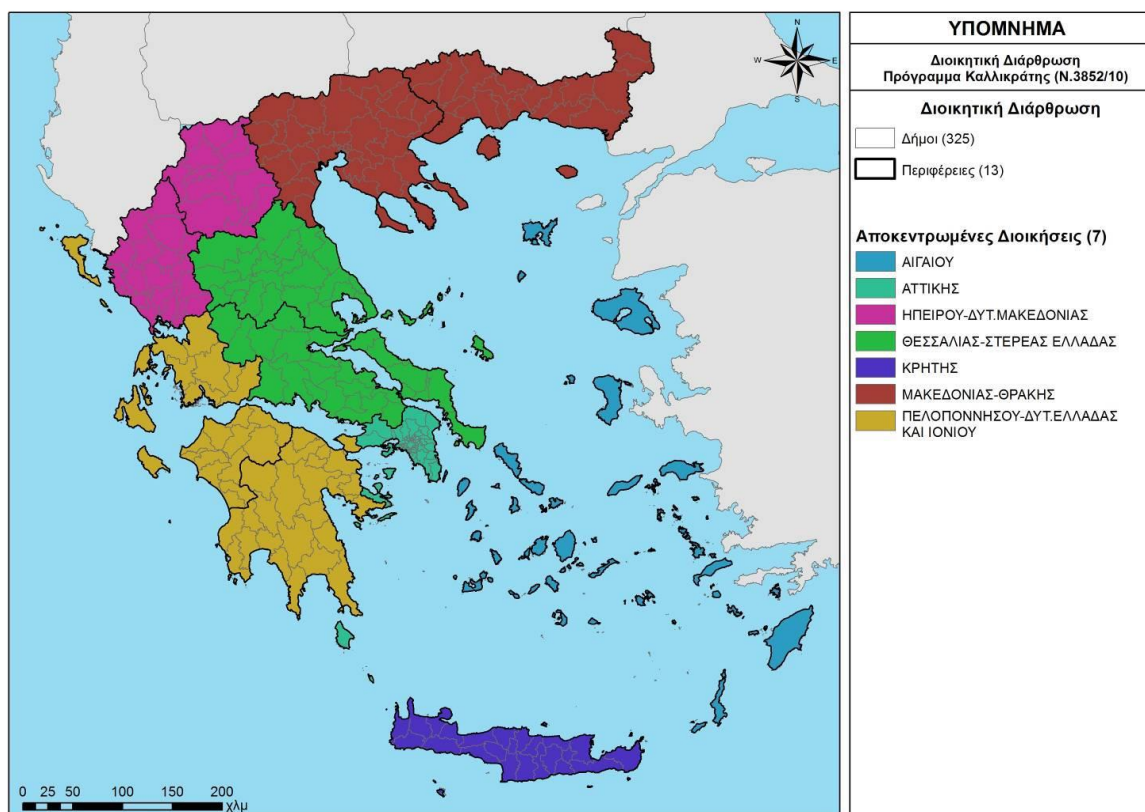
Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» είχε και αυτό τον χαρακτήρα της υποχρεωτικής συνένωσης των υφιστάμενων δήμων σε μεγαλύτερους. Τα βασικά σημεία του προγράμματος ήταν:

- η συγχώνευση των υφιστάμενων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και η μείωση του αριθμού τους από 1034 σε 325,
- η αντίστοιχη μείωση των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων των δήμων από περίπου 6.000 σε λιγότερα από 1.500,
- η αντικατάσταση των 50 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων<sup>1</sup> ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 αιρετές περιφέρειες, οι οποίες πλέον διαιρούνται σε περιφερειακές ενότητες,
- η αντικατάσταση των μέχρι πρότινος 13 περιφερειών από 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις,
- αλλαγές σχετικά με τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ,
- η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων και
- αύξηση της θητείας των αιρετών της αυτοδιοίκησης και των οργάνων της από 4 σε 5 έτη, με διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές.

---

<sup>1</sup> Από τις 50 Ν.Α. οι 3 είναι ενιαίες – διευρυμένες (Αθηνών- Πειραιώς, Ροδόπης - Εβρου και Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης).

Χάρτης 3.2: Διοικητική Διάρθρωση Προγράμματος Καλλικράτη (Ν.3852/10)



Πηγή: Γεωργάκης Θ., Διδακτορική Διατριβή «Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση», Μάρτιος 2016.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είχε ως σκοπό της, την εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Επίσης στόχος ήταν η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων Ο.Τ.Α. να τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών και της τοπικής ανάπτυξης. Αυτή η ανάπτυξη θα βασιζόταν στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (ΥΠΕΣ,2010). Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρήθηκε ένας ολοκληρωμένος, συστηματικός και εναρμονισμένος ανασχεδιασμός όλων των βαθμίδων της αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης της χώρας με στόχο τον εξορθολογισμό της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες βάσει της αρχής της επικουρικότητας και της ενίσχυσης των δημοκρατικών διαδικασιών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (ΥΠΕΣ,2010).

### 3.4 Οι βασικές μεταβολές του Σχεδίου Καποδίστριας με το Πρόγραμμα Καλλικράτης

Σύμφωνα με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη, οι Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού ανασυγκροτήθηκαν χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες. Οι βασικές χωροταξικές και θεσμικές μεταβολές που επήλθαν εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας : 3.1

	<b>Σχέδιο Ι. Καποδίστριας</b>	<b>Πρόγραμμα Καλλικράτης</b>
Α' βαθμιοί ΟΤΑ.	Α' βαθμιοί ΟΤΑ συνολικά 1034	Περιορισμός σε 325 δήμους
Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	Συνολικά 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία	Περιφερειακές ενότητες συνολικά 74.
Περιφέρειες	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάληψη μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο γενικός γραμματέας διορίζεται από την κυβέρνηση.
Δημοτικές επιχειρήσεις	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων.	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων.
Αυτοδιοικητικές εκλογές	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές

### 3.5 Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)

Με τον Ν. 3463/2006 κυρώθηκε ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα. Πρόκειται για ένα σύγχρονο κώδικα ως ενιαίο κείμενο, εναρμονισμένο προς τις νέες απαιτήσεις που δεν αποτελεί απλή κωδικοποίηση αλλά περιλαμβάνει πρωτογενείς κατά το μεγαλύτερο μέρος ρυθμίσεις. Οι σημαντικότερες αλλαγές που εισήχθησαν με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα είναι οι ακόλουθες:

Πίνακας : 3.2

Καθορισμός αρμοδιοτήτων στους τομείς:	Ανάπτυξη θεσμών Τοπικής Δημοκρατίας:
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ανάπτυξης</li> <li>✓ Περιβάλλοντος</li> <li>✓ Ποιότητας ζωής και εύρυθμες λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών</li> <li>✓ Απασχόλησης</li> <li>✓ Κοινωνικής προστασίας και αθλητισμού</li> <li>✓ Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού</li> <li>✓ Πολιτικής Προστασίας</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Τοπικό δημοψήφισμα</li> <li>✓ Χάρτα δικαιωμάτων του Δημότη</li> <li>✓ Οδηγός του Δημότη</li> <li>✓ Προώθηση συμμετοχής στη διοίκηση τοπικών υποθέσεων</li> <li>✓ Ερωτήσεις και αναφορές πολιτών στα τοπικά όργανα</li> <li>✓ Δημόσιος ετήσιος Απολογισμός Πεπραγμένων της Δημοτικής Αρχής</li> </ul>
Διακυβέρνηση- Δημοτική Αποκ/ση	Κρατική Εποπτεία
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Θεσμοθέτηση Δημοτικών Παρατάξεων</li> <li>✓ Δίνονται αρμοδιότητες στα Τοπικά συμβούλια</li> <li>✓ Αναβαθμίζεται ο ρόλος της μειοψηφίας</li> <li>✓ Αναγνωρίζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου</li> <li>✓ Αναλογική αύξηση των δημοτικών συμβούλων και των αντιδημάρχων με βάση τον πληθυσμό του Δήμου</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Καθορίζονται επακριβώς ποιες κατηγορίες αποφάσεων υπόκεινται σε έλεγχο</li> <li>✓ Καταργείται η επιτροπή του άρθρου 18 του ν. 2218/1994</li> <li>✓ Επαναφέρεται η διοικητική προσφυγή κατά πράξεων των Δήμων και Κοιν/των</li> <li>✓ Θεσμοθετείται ρητά διοικητική προσφυγή και κατά παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας και η υποχρέωση των αιρετών οργάνων να συμμορφώνονται</li> </ul>
Οικονομική Διοίκηση	Άσκηση κοινωνικής πολιτικής
<p>Ενσωματώνονται διατάξεις για προληπτικό έλεγχο δαπανών</p> <p>Συνεργασίες –Συμβάσεις -Συμπράξεις</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Καθιερώνεται ο θεσμός των αδελφοποιήσεων</li> <li>✓ Επανακαθορίζεται ο θεσμός των Προγραμματικών Συμβάσεων</li> <li>✓ Δυνατότητα σύναψης συμβάσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Δυνατότητα μείωσης ή απαλλαγής δημοτικών τελών ή χορήγησης ειδικών χρηματικών βοηθημάτων σε ευαίσθητες του πληθυσμού ομάδες</li> <li>✓ Δυνατότητα επιχορήγησης συλλόγων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα</li> <li>✓ Δυνατότητα εκποίησης οικοπέδων σε άστεγους και αδύναμους δημότες</li> </ul>



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

### **4.1 Εισαγωγή**

Πριν αναφερθούμε στην εποπτεία του κράτους επί των ΟΤΑ α' βαθμού, που είναι και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινίσουμε ότι όλη η δημόσια διοίκηση ελέγχεται για τη δράση της. Ο έλεγχος αυτός αποτελεί αναγκαιότητα και όρο της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Διοίκηση που δεν ελέγχεται τείνει στην κατάχρηση της εξουσίας της. Σε αυτό το κεφάλαιο θα αναφερθούμε στις βασικές αρχές της διοικητικής δράσης και στα είδη ελέγχου αυτής.

### **4.2 Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης**

Η δράση της δημόσιας διοίκησης διέπεται από βασικές αρχές. Η πρώτη είναι αυτή της νομιμότητας, που σημαίνει ότι η διοίκηση υπάγεται στο σύνολο των κανόνων δικαίου που τη διέπουν και επομένως οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να αποβαίνουν αντίθετες προς τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, πράγμα που συνδέεται και με το φαινόμενο της ιεραρχίας των πηγών του Διοικητικού Δικαίου. Η δεύτερη αρχή είναι εκείνη του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο κατά κανόνα συμπίπτει άμεσα με την ωφέλεια όλων των μελών της κοινωνίας διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτά ή μεγάλες κοινωνικές ομάδες. Ενδέχεται όμως το δημόσιο συμφέρον να είναι αντίθετο προς άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κοινωνίας, οπότε η προστασία του δημοσίου συμφέροντος προηγείται. Η τρίτη αρχή συνίσταται στην προστασία του διοικουμένου, πράγμα που σημαίνει ότι τα διοικητικά όργανα δεν επιτρέπεται να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των ενδιαφερομένων παρά μόνο υπό τις προϋποθέσεις του νόμου (αρχή της νομιμότητας) και στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος (αρχή του δημοσίου συμφέροντος).

#### **4.2.1 Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης**

Η λειτουργία του Κράτους και όλων των οργάνων του διέπεται από την αρχή του «κράτους δικαίου», δηλαδή, το Κράτος οφείλει να δρα σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου χωρίς να επιτρέπεται στα όργανά του να υπερβαίνουν τα όρια των προβλεπόμενων από το δίκαιο δικαιοδοσιών του. Η εν λόγω διαπίστωση έρχεται να θεμελιώσει μία από τις βασικότερες αρχές δράσης της Δημόσιας Διοίκησης που δεν είναι άλλη από την αρχή της νομιμότητας.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: *«η γενική έννοια του κράτους δικαίου συνίσταται στην πραγμάτωση του δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου, η οποία συντελείται, μεταξύ άλλων, με τη*

*θέσπιση πάγιων διατάξεων που ρυθμίζουν την ατομική και κοινωνική δραστηριότητα των διοικουμένων, οι οποίοι την ασκούν βάσει των διατάξεων αυτών στο πλαίσιο των ρυθμίσεων των συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους. Η δε αρχή του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου επιβάλλει στα κρατικά όργανα την υποχρέωση να εξασφαλίζει υπέρ των διοικουμένων, την πιστή εφαρμογή των νόμων, την προαγωγή με κάθε πρόσφορο μέσο της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στο νόμο και γενικά στην έννομη τάξη, την ύπαρξη της οποίας εγγυάται η αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών επιβολής και εφαρμογής του νόμου» (ΣτΕ 3500/2009).*

Η αρχή της νομιμότητας είναι άμεσα συναγόμενη αρχή συνταγματικού επιπέδου ως συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου και έχει δύο διαφορετικές διαστάσεις, μία θετική διάσταση και μία αρνητική (Τάχος, 2008, σελ. 68). Κατά τη θετική διάσταση της αρχής της νομιμότητας η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες, ενώ, κατά την αρνητική της διάσταση η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που δεν απαγορεύεται από τους κανόνες ή δεν αντίκειται σε αυτούς (Σπηλιωτόπουλος, 2011, σελ. 88).

#### **4.2.2 Η έννοια και η σημασία της αρχής του δημοσίου συμφέροντος**

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. και αυτό γιατί σε αντίθεση με τους ιδιώτες που συμπεριφέρονται κατά τρόπο που μεγιστοποιεί το προσωπικό τους όφελος, η διοικητική δράση οφείλει να εξυπηρετεί το συμφέρον του συνόλου της κοινωνίας ακόμα και όταν αυτό αντίκειται στο όφελος επιμέρους μελών της. Με την έννοια αυτή, η δημόσια διοίκηση στην περίπτωση επιλογής περισσότερων εξίσου νόμιμων λύσεων, οφείλει να επιλέξει κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, εκείνη η οποία, κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον. Με άλλα λόγια, το δημόσιο συμφέρον παρουσιάζει έναν περισσότερο κοινωνικό χαρακτήρα, με τη Δημόσια Διοίκηση να λειτουργεί όχι προς την ικανοποίηση ιδίου οφέλους αλλά προς την εξυπηρέτηση του συμφέροντος του λαού. Για το λόγο αυτό, και επειδή η διαχείριση δημοσίου χρήματος, η τήρηση των αρχών της ισότητας απέναντι στο νόμο, της διαφάνειας, της αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης και ο κίνδυνος για την κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας είναι έννοιες οι οποίες απαιτούν ένα μηχανισμό ασφαλείας, ούτως ώστε να διασφαλίζονται και να μην απειλούνται, ο νόμος, η θέληση δηλαδή του λαού μέσα από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας (Δρόσος, 2011).

Η σύνδεση της διοικητικής δράσης με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος κάνει αυτομάτως σαφές πως η αρχή της νομιμότητας έρχεται ως απόρροια των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος και συνακόλουθα της υπεροχής και του τεκμηρίου αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου, που συγκροτείται από αντιπροσώπους του εκλογικού σώματος (Δρόσος, 2011). Συνεπώς, με την υπαγωγή της Διοίκησης, τον κύριο μοχλό έκφρασης της εκτελεστικής εξουσίας, στους κανόνες δικαίου που θεσπίζονται μέσω των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, επιδιώκεται η έμμεση υποταγή της στη βούληση του εκλογικού σώματος, τον πραγματικό φορέα της λαϊκής κυριαρχίας (Σπηλιωτόπουλος, 2011, σελ. 89).

### **4.3 Διακρίσεις ελέγχου διοικητικής δράσης**

Ο έλεγχος της διοίκησης είναι ανατεθειμένος τόσο στην ίδια τη διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), όσο και στα δικαστήρια (δικαστικός έλεγχος). Είναι επίσης ανατεθειμένος σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (ενδιάμεσος έλεγχος ,ενδιάμεσος μεταξύ της διοίκησης και των δικαστηρίων), ο οποίος πάντως υπάγεται στο ευρύτερο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου. Τέλος, ο έλεγχος της διοίκησης στο κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα είναι ανατεθειμένος και στη Βουλή. Ο διοικητικός έλεγχος, που ονομάζεται και αυτοέλεγχος της διοίκησης, διακρίνεται σε ιεραρχικό έλεγχο, στη διοικητική εποπτεία και στις διοικητικές προσφυγές. Ειδική μορφή ελέγχου αποτελεί ο δημοσιονομικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Μέσω του διοικητικού ελέγχου και της εποπτείας, η Κυβέρνηση ελέγχει και συντονίζει όλη τη διοικητική οργάνωση για της οποίας τη λειτουργία φέρει κοινοβουλευτική ευθύνη. Εξαιρέσεις από την υπαγωγή στον έλεγχο αυτό δεν επιτρέπει το ίδιο το κοινοβουλευτικό σύστημα.

Ο ιεραρχικός έλεγχος συνίσταται στην αρμοδιότητα των ανώτερων οργάνων, στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου, να εκδίδουν διαταγές προς τα κατώτερα και να ασκούν έλεγχο επί των πράξεών τους. Η ιεραρχική πυραμίδα, η διαβάθμιση δηλαδή σε επάλληλες βαθμίδες, συνεπάγεται αυτοδίκαια, χωρίς δηλαδή να υπάρχει πρόβλεψη από ειδικές διατάξεις, τον ιεραρχικό έλεγχο.

Επίσης, ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας ή τυπικό και σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσιαστικό.

- έλεγχος νομιμότητας αφορά στον έλεγχο του κατά πόσον η πράξη του ιεραρχικώς υφιστάμενου οργάνου είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου. Κατά τον έλεγχο νομιμότητας, δηλαδή, το ανώτερο όργανο επιχειρεί να

διαπιστώσει αν το κατώτερο όργανο συμμορφώθηκε προς τους κανόνες που διέπουν τη δράση του.

- έλεγχος σκοπιμότητας αφορά στην ουσία της πράξης του ιεραρχικώς υφιστάμενου οργάνου, δηλαδή στο περιεχόμενό της. Με άλλα λόγια, κατά τον έλεγχο σκοπιμότητας το ανώτερο όργανο εξετάζει αν η πράξη του κατώτερου οργάνου είναι ουσιαστικά σωστή.

Επιπλέον, ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε:

- προληπτικό έλεγχο (ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης του ιεραρχικά υφιστάμενου οργάνου. Πολύ συχνά, ο έλεγχος αυτός λαμβάνει τη μορφή οδηγιών ή διαταγών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην περίπτωση αυτή αποτελούν οι διάφορες εγκύκλιοι, με τις οποίες τα ανώτερα όργανα παρέχουν οδηγίες για τη σωστή εφαρμογή ορισμένων διατάξεων που καλούνται να εφαρμόσουν τα ιεραρχικά υφιστάμενα όργανα)
- κατασταλτικό έλεγχο (ασκείται μετά την έκδοση της πράξης του ιεραρχικά υφιστάμενου οργάνου. Ασκώντας κατασταλτικό έλεγχο, το ιεραρχικά ανώτερο όργανο μπορεί να τροποποιήσει ή να ακυρώσει την πράξη του υφιστάμενου οργάνου).

Διοικητική εποπτεία είναι η επέμβαση των οργάνων του κράτους στη λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων (π.χ. αυτοδιοίκηση, Ν.Π.Δ.Δ.). Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος, αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά κι επομένως αν δεν προβλέπεται, δεν μπορεί να ασκηθεί. Οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να καθορίζουν τα μέσα άσκησης και τα όρια της, δεδομένου ότι η εποπτεία αποτελεί περιορισμό του δημόσιου νομικού προσώπου, που επιδιώκεται με την ίδρυση του. Η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτευόμενου οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές είτε με τα όργανα είτε με τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου.

Η απόσπαση των διοικητικών αυτών ενοτήτων (π.χ. αυτοδιοίκηση, Ν.Π.Δ.Δ.) από τον κορμό της κρατικής διοικήσεως θα ήταν άσκοπη, αν τα όργανα τους εξακολουθούσαν να τελούν σε ιεραρχική σχέση προς τα κρατικά όργανα. Από την άλλη πλευρά, η απόσπαση αυτή δεν πρέπει να οδηγήσει σε διάσπαση της διοικήσεως στο σύνολο της σε άσχετες μεταξύ τους μονάδες. Το κράτος που δημιουργεί τους οργανισμούς αυτούς δεν μπορεί να απαλλάξει εαυτό από κάθε ευθύνη για τον τρόπο λειτουργίας τους. Προς τον σκοπό αυτό έχει όμως ανάγκη μιας ελαττωμένης δυνατότητας ελέγχου, που στην περίπτωση αυτή καλείται διοικητική εποπτεία.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί ιδιότυπη μορφή διοικητικού αυτοελέγχου. Επιτελεί σημαντικότερη λειτουργία, διότι επιχειρεί να περιορίσει τις καταχρήσεις και την διαφθορά στον δημόσιο βίο, να προστατέψει τις συναλλαγές και να διαφυλάξει την δημόσια περιουσία. Περιλαμβάνει τον έλεγχο της διαχείρισης των δημοσίων εσόδων, δαπανών και κεφαλαίων και του δημόσιου λογιστικού Στην πράξη ερευνά την αξιοπιστία των λογαριασμών, την ακρίβεια δηλαδή και πληρότητα των οικονομικών καταστάσεων, και την ορθότητα των οικονομικών πράξεων εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ασκείται διοικητικά από τον Υπουργό Οικονομικών μέσω αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρα ασκεί έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΤΑ**

### **5.1 Εισαγωγή**

Στο κεφάλαιο αυτό θα δούμε πως κατοχυρώνεται συνταγματικά η εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α., ποιες είναι οι βασικές της αρχές, ποιος είναι ο σκοπός της ύπαρξης της και φυσικά σε ποιους περιορισμούς υπάγεται.

### **5.2 Η έννοια της εποπτείας κατά το Σύνταγμα**

Η εποπτεία του Κράτους επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. κατοχυρώνεται και οριοθετείται στο άρθρο 102 παρ.4 του Συντάγματος όπου ορίζεται πως «το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως ο νόμος ορίζει».

Η κρατική εποπτεία, υπό ευρεία έννοια, περιλαμβάνει την νομοθετική, την δικαστική και την διοικητική εποπτεία. Η νομοθετική εποπτεία αφορά στο δικαίωμα του κράτους να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και την λειτουργία των Ο.Τ.Α., η δικαστική εποπτεία αφορά στο δικαίωμα του κράτους να ελέγχει την τήρηση των νόμων από τους Ο.Τ.Α. μέσω της δικαστικής εξουσίας και, τέλος, η διοικητική εποπτεία αφορά στο δικαίωμα του κράτους να ελέγχει την εφαρμογή και την τήρηση των νόμων μέσω των διοικητικών οργάνων (Μπέσιλα - Βήκα Ε., 2007).

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 Ο.Τ.Α. προκύπτει από το γεγονός ότι η εξουσία των Ο.Τ.Α. είναι τμήμα της δημόσιας κρατικής εξουσίας που παραχωρείται στους Ο.Τ.Α. Συνεπώς αποσκοπεί στην διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και στην διαφύλαξη του συμφέροντος των Ο.Τ.Α., που αποτελεί τμήμα του δημοσίου συμφέροντος (Μελέτη ΙΤΑ, 2006).

Η εποπτεία οφείλει να στοχεύει στην συνεργασία κράτους- Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο του ενιαίου συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής. Με άλλα λόγια, οι σχέσεις κράτους- Ο.Τ.Α. δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντιδικία, αντιθετικές και συγκρουσιακές, αλλά ως σχέσεις συνεργασίας, συμπληρωματικές που πρέπει να υπόκεινται στον ενιαίο συντονισμό της Κυβέρνησης, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

### **5.3 Οι βασικές αρχές της διοικητικής εποπτείας**

Η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. μπορεί να είναι εποπτεία επί των προσώπων ή εποπτεία επί των πράξεων και διέπεται από τις εξής αρχές:

- υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, δηλαδή ασκείται σύμφωνα με τους τύπους και για τις περιπτώσεις που προβλέπει το Σύνταγμα και οι νόμοι,
- συνίσταται αποκλειστικά και μόνο σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και όχι σκοπιμότητας, όπως ορίζει η παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος,
- πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή η έκταση της κρατικής εποπτείας πρέπει να βρίσκεται σε αναλογία με την σπουδαιότητα των συμφερόντων που αυτή είναι υποχρεωμένη να διαφυλάξει (Ε.Χ.Τ.Α.),
- είναι κατ' αρχήν κατασταλτική, και όχι προληπτική και
- δεν μπορεί να οδηγεί σε υποκατάσταση των εποπτευόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. (Ράικος Α., 2002). Η υποκατάσταση του εποπτευόμενου στις αρμοδιότητες του εποπτευόμενου οργάνου θα μπορούσε να είναι επιτρεπτή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, αν δηλαδή τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρνούνταν να εκπληρώσουν νόμιμες υποχρεώσεις άκρως απαραίτητες για την λειτουργία των οργανισμών αυτών (Πιτσούλης Χ., 2004).

### **5.4 Ο σκοπός της διοικητικής εποπτείας**

Η ενότητα της δημόσιας διοίκησης επιτυγχάνεται με την παροχή αρμοδιοτήτων στα όργανα του Κράτους ή άλλων δημοσίων νομικών προσώπων να επεμβαίνουν στην λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων, με σκοπό να εξασφαλίσουν την συνοχή της έννομης τάξης (η οποία θα μπορούσε να διαταραχθεί σοβαρά εάν π.χ. οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δρούσαν εντελώς ανεξέλεγκτα), την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών που έχουν ανατεθεί σε αυτά, την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων καθώς και την πρόληψη και καταστολή καταστάσεων αντίθετων προς το δημόσιο συμφέρον. Η ανάγκη για την ενότητα αυτή της διοίκησης είναι αναγκαία συνέπεια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της ενιαίας οργανωτικής μορφής του Κράτους με την ευρεία έννοια. Έτσι, η διοικητική εποπτεία έχει έναν διττό ρόλο, αφενός μεν να διαφυλάξει την κανονική και αποδοτική λειτουργία των τοπικών οργανισμών και αφετέρου να διατηρήσει την ενότητα του κράτους. Σκοπός λοιπόν της εποπτείας είναι η εμπέδωση του ενιαίου και του αδιάσπαστου του Ελληνικού κράτους παρά την εκχώρηση εξουσίας από αυτό χωρίς παράλληλα να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.

Η αρχή της κρατικής εποπτείας θεωρείται στην Ελλάδα πολύ σημαντική για τη διατήρηση της ενότητας του κράτους, την ομοιόμορφη εφαρμογή της δικαιοσύνης σε επίπεδο χώρας και για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι εποπτικές αρχές είναι επιφορτισμένες με το έργο της ορθής εφαρμογής του δικαίου και λειτουργούν σαν ένα είδος φίλτρου, μέσω του οποίου ελαχιστοποιείται κατά το δυνατόν ο αριθμός των δημοτικών υποθέσεων και διαφορών, οι οποίες καταλήγουν στην υπερφορτωμένη δικαιοσύνη. Η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας από το κράτος, στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας, εκφράζει άλλωστε την αρχή της ενότητας του κράτους και του δικαίου.

### **5.5 Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας**

Με την παρ. 1 του άρθρου 47 του Ν.2218/1994, όπως μεταγενέστερα συμπληρώθηκε από τον Ν.2240/94 και κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 178 παρ. 1 του Π.Δ. 410/95, καταργήθηκε συνολικά ο έλεγχος σκοπιμότητας των Ο.Τ.Α. Επίσης το Σύνταγμα περιορίζει την διοικητική εποπτεία στον έλεγχο νομιμότητας αποκλείοντας τον έλεγχο σκοπιμότητας. Ο έλεγχος της νομιμότητας στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. έχει ως στόχο η τοπική αυτοδιοίκηση να μην υπερβαίνει το νομοθετικό πλαίσιο 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 (Μελέτη ΙΤΑ, 2006). Από την άλλη πλευρά, ο έλεγχος νομιμότητας δεν θα μπορούσε να είναι ποτέ έλεγχος σκοπιμότητας, γιατί στην περίπτωση αυτή θα αποτελούσε παρέμβαση στον πυρήνα της αυτοδιοίκησης και αμφισβήτηση του τεκμηρίου αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. (Δρόσος, 2008).

Θα πρέπει να τονίσουμε ότι τόσο ο Δ.Κ.Κ. (Ν.3463/2006) όσο και ο Ν. 3852/2010 (Νόμος Καλλικράτη) με άρθρα τους περιορίζουν την κρατική εποπτεία αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας (άρα κατασταλακτικό έλεγχο) και ορίζουν ότι οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν.

### **5.6 Το νέο πλαίσιο εποπτείας με τον Καλλικράτη**

Ο «Καλλικράτης» εισάγει ένα τριπλό σύστημα διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος με ένα νέο σύστημα Εποπτείας, την επέκταση των ελέγχων από Ελεγκτικού Συνεδρίου και την καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των Ο.Τ.Α.

Με τον Καλλικράτη, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, θεσμοθετείται νέο πλαίσιο εποπτείας με κυριότερα στοιχεία:



- τον έλεγχο νομιμότητας σε κάποιες κατηγορίες αποφάσεων και των Δημοτικών Επιχειρήσεων, με εξαίρεση τις Ανώνυμες Εταιρείες, στις οποίες δεν έχουν την πλειοψηφία των μετοχών οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- τον προληπτικό και τον κατασταλτικό έλεγχο δαπανών όλων των Δήμων και Νομικών τους Προσώπων
- τον προσυμβατικό έλεγχο από το ποσό των 200.000,00€ και άνω, που συμπεριλαμβάνει και τις Προγραμματικές Συμβάσεις και τα διετή προγράμματα δράσης των Κοινοφελών Επιχειρήσεων
- τον έλεγχο είσπραξης εσόδων από τους ΟΤΑ και τον καταλογισμό σε περίπτωση αδράνειας που οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια αιρετών οργάνων ή υπηρεσιακών

Επιπλέον από 15/3/2011 έχει πλέον εφαρμογή στους ΟΤΑ ο Ν.3861/2010, για την ενίσχυση της διαφάνειας, με την καθιέρωση της υποχρέωσης ανάρτησης στην οικεία ιστοσελίδα του κάθε Δήμου όλων των πράξεων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ**

### **6.1 Εισαγωγή**

Ο Ν.3852/2010 έδωσε μεγάλη έμφαση στη σύσταση ελεγκτικών μηχανισμών που θα προάγουν τη λογοδοσία και τον έλεγχο αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες, τον έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ γενικά, και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών στους νέους δήμους. Στο κεφάλαιο αυτό θα ασχοληθούμε με τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων και των προσώπων των οργάνων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

### **6.2 Αρμόδια Όργανα εποπτείας**

Αρμόδια όργανα εποπτείας για τον έλεγχο νομιμότητας των Ο.Τ.Α. α' βαθμού είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας και η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο έκτο μέρος (ΣΤ' Μέρος Εποπτεία) του Ν. 3852/ 2010 στο άρθρο 215, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.4257/2014, ιδρύεται για πρώτη φορά μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος 1975/1986/2001, ειδική κρατική υπηρεσία υπό την ονομασία, «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ» με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. πρώτης και δεύτερης βαθμίδας, δηλαδή των δήμων και των περιφερειών. Στο πλαίσιο της ίδιας υπηρεσίας ασκείται και ο πειθαρχικός έλεγχος κατά το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος στους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. μπορεί να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση τους.

Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συστήνεται θέση προϊσταμένου αυτής, που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», αντίστοιχη με θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας διορίζεται με πενταετή θητεία. (άρθρο 216 παρ. 1 του Ν. 3852/2010).

Να επισημάνουμε ότι μέχρι σήμερα δεν έχουν συσταθεί οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ και ο έλεγχος νομιμότητας διενεργείται σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 238 του Ν. 3852/2010 που ορίζει ότι μέχρι τη σύσταση και λειτουργία της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας εφαρμόζονται διατάξεις του Ν.3463/2006, δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή, που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση (άρθρο 152 Ν.3463/2006).

### **6.3 Διακρίσεις της κρατικής εποπτείας**

Η κρατική εποπτεία διακρίνεται σε

#### **I. Έλεγχο επί των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Πρέπει να γίνει σαφές ότι τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης υπάγονται στην έννοια των διοικητικών οργάνων, τα οποία μέσω των πράξεων τους ασκούν δημόσια εξουσία, ήτοι μπορούν να εκδίδουν διοικητικές πράξεις, ατομικές ή κανονιστικές, με τις οποίες εκτελούν το έργο που τους έχει ανατεθεί, που δεν είναι άλλο από τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Όταν αναφερόμαστε σε ατομικές πράξεις εννοούμε εκείνες που θεσπίζουν κανόνες δικαίου για τη ρύθμιση ατομικών περιπτώσεων ενώ από την άλλη πλευρά ως κανονιστικές χαρακτηρίζονται εκείνες με τις οποίες τίθενται γενικοί κανόνες δικαίου, οι οποίοι αφενός δεν αναφέρονται σε πρόσωπα εκ των προτέρων γνωστά και περιορισμένα, αλλά σε ένα κύκλο προσώπων ακαθόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα.

Αρχικά λοιπόν ο κρατικός έλεγχος ασκείται επί των ανωτέρω πράξεων που εκδίδονται από τα αρμόδια όργανα και ο οποίος δεν μπορεί να φτάνει σε σημείο καταστρατήγησης της συνταγματικά προβλεπόμενης αυτοτέλειας και να υπονομεύει την πρωτοβουλία τους. Για αυτό το λόγο χρονικά ο έλεγχος αυτός είναι κατασταλακτικός και πραγματοποιείται μετά την έκδοση της πράξης από το αρμόδιο όργανο. Οι πράξεις που εκδίδουν τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν εκτελεστότητα, πράγμα που σημαίνει ότι από τη στιγμή που εκδίδονται νόμιμα παράγουν όλες τις έννομες συνέπειες τους χωρίς να χρειάζεται να μεσολαβήσει καμία άλλη περαιτέρω διατύπωση που να τις θέτει σε ισχύ.

#### **II. Έλεγχο επί των προσώπων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Πέρα από τις πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, στον κρατικό έλεγχο υπόκεινται και τα ίδια τα όργανα, παρά τον αιρετό τους χαρακτήρα και την εξ αυτού του λόγου δημοκρατική τους νομιμοποίηση, ασκούν μέρος της εκτελεστικής εξουσίας, οπότε πρέπει με αυτόν τον τρόπο να εξασφαλιστεί ότι τηρούν απαρέγκλιτα την αρχή της νομιμότητας. Εξάλλου, αυτή η μορφή ελέγχου προβλέπεται και από το Σύνταγμα.

### **6.4 Εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α.**

#### **6.4.1 Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας**

Ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων έχει τα κάτωθι χαρακτηριστικά

- ✓ Ασκείται σε-περιοριστικά αναφερόμενες-κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών μόνο οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων. Οι πράξεις οι οποίες υποχρεωτικά αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας στο αρμόδιο όργανο είναι όσες

αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) τη σύναψη δανείων, η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ειδικά, σε ότι αφορά τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν: α) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίηση τους, β) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, γ) την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και δ) τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.

- ✓ Ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την αποστολή των αποφάσεων στον Ελεγκτή Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης), η οποία γίνεται εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, και εκδίδεται υποχρεωτικά ειδική πράξη. Η προθεσμία αυτή είναι ενδεικτική, όμως δεν πρέπει να υπερβαίνει ένα εύλογο διάστημα, εντός του οποίου θα πρέπει να αποστέλλεται η απόφαση για τον έλεγχο. Το εύλογο αυτό διάστημα δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τριάντα 30 ημέρες . Τονίζεται ότι υπερβολική καθυστέρηση ή και μη αποστολή για έλεγχο πράξης, μπορεί να επισύρουν πειθαρχικές κυρώσεις.
- ✓ Μετά την παρέλευση της αποκλειστικής προθεσμίας των 30 ημερών ο Ελεγκτής Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) καθίσταται κατά χρόνο αναρμόδιος και δεν μπορεί να ακυρώσει την πράξη. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας της προθεσμίας επιβάλλεται από την ανάγκη επίτευξης βεβαιότητας των διοικητικών καταστάσεων και ασφάλειας δικαίου. Για τον λόγο αυτόν η αμφιβολία της διοίκησης και των διοικουμένων σχετικά με την ακύρωση της διοικητικής πράξης πρέπει να επιλύεται σε σύντομο χρονικό διάστημα.

- ✓ Σε κάθε περίπτωση, είτε κρίνεται η ελεγχόμενη πράξη νόμιμη, είτε ακυρώνεται, πρέπει να εκδίδεται αντιστοίχου περιεχομένου απόφαση από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού η διάταξη του άρθρου 225 παρ . 3 απαιτεί αδιακρίτως σε κάθε περίπτωση την έκδοση σχετικής απόφασης. Συνεπώς, δεν αρκεί απλή επισημείωση (π.χ. με σφραγίδα ) στο σώμα της ελεγχόμενης πράξης. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση παρέλευσης απράκτων των αποκλειστικών προθεσμιών προς ακύρωση πράξεων των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. από τον Ελεγκτή Νομιμότητας στο πλαίσιο υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας, υφίσταται, βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης, υποχρέωση προς έκδοση διαπιστωτικού χαρακτήρα απόφασης για τεκμαιρόμενη νομιμότητά τους.
- ✓ Δεδομένου δε του ότι οι εποπτευόμενες πράξεις είναι εκτελεστές εκ του νόμου από την έκδοσή της, παρέπεται ότι η παράλειψη αποστολής τους στην ΑΥΕ (κατά το μεταβατικό στάδιο από τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) προς άσκηση εποπτείας, δεν τις καθιστά για το λόγο αυτό πλημμελείς. Γεννώνται όμως ευθύνες πειθαρχικές, και ενδεχομένως ποινικές, των αρμοδίων οργάνων των Ο.Τ.Α. για παράβαση του καθήκοντος αποστολής των πράξεων αυτών στην ΑΥΕ για την άσκηση της εποπτείας (ΕΣ 189/2009, 227/2009).

Όπως ορίζει η νομολογία, ο έλεγχος της νομιμότητας στο πλαίσιο της εποπτείας δεν συνίσταται απλώς στην εκτίμηση από πλευράς της 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 δεδουλευμένου 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 διακριτικής ευχέρειας Τέλος, η εποπτεία δεν μπορεί να ασκείται δια της σιωπής και ο έλεγχος θα πρέπει να είναι πραγματικός και όχι πλασματικός ( Μελέτη ΙΤΑ, 2006).

#### **6.4.2 Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας**

Στο πλαίσιο της διοικητική εποπτείας που ασκεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας, και έχοντας ως γνώμονα τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης προστασίας του διοικούμενου, μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε παράνομη απόφαση, είτε συλλογικών είτε μονοπρόσωπων οργάνων των δήμων και των νομικών τους προσώπων (εκτός των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία), εντός-αποκλειστικής - προθεσμίας δύο (2) μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης.

Η διάταξη αποσκοπεί στην αποτροπή νομιμοποίησης παράνομων καταστάσεων, κυρίως για περιπτώσεις αποφάσεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο. Σημειώνουμε ότι εντός αυτής της προθεσμίας θα πρέπει να συλλέξει όλα εκείνα τα έγγραφα που είναι αναγκαία για την ακύρωση της απόφασης, καθώς και να εκδώσει την ακυρωτική απόφαση. Επομένως, ο Ελεγκτής Νομιμότητας ασκεί τον αυτεπάγγελτο έλεγχο μετά από οποιονδήποτε τρόπο περιέλθει σε γνώση του η πράξη αυτή ήτοι κατόπιν αναφοράς πολίτη, ή δημοσιεύματος στον Τύπο κλπ. (Ζυγούρης Π, 2014).

Επισημαίνεται ότι το όργανο που εξέδωσε την απόφαση δεν μπορεί να επανέλθει στο ζήτημα της απόφασης που ακυρώθηκε, παρά μόνο σε περίπτωση αλλαγής των πραγματικών δεδομένων ή ύπαρξης διαφορετικών στοιχείων. Νοείται ότι μπορεί να εκδώσει απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας θα συμμορφώνεται με την ακυρωτική απόφαση (Ζυγούρης Π, 2014)

### **6.4.3 Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας**

Ασκείται από όποιον έχει έννομο συμφέρον, κατά απόφασης μονομελών ή συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου (δηλαδή όχι κατά αποφάσεων δημοτικών επιχειρήσεων οποιασδήποτε μορφής), καθώς και κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας. Η προσφυγή αυτή ασκείται εντός – αποκλειστικής – προθεσμίας 15 ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης. Επί της προσφυγής ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφασίζει σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Σε περίπτωση που δεν εκδώσει απόφαση μέσα σε δύο μήνες, η προσφυγή θεωρείται σιωπηρώς απορριφθείσα.

Η άσκηση της ειδικής αυτής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για να προσφύγει ο πολίτης στα Δικαστήρια (μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ δεν εφαρμόζεται η διάταξη αυτή). Η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται από το ότι η ΑΥΕ ΟΤΑ παρέχει εγγυήσεις για σοβαρό και τεκμηριωμένο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ που εξασφαλίζει τη νομική επεξεργασία των προβαλλομένων ζητημάτων και επομένως επιτρέπει αφενός την έγκαιρη αποκατάσταση της νομιμότητας, όταν πλήττεται, και αφετέρου διευκολύνει το δικαστικό έλεγχο, όταν ο ενδιαφερόμενος επιλέγει αυτή τη λύση, διότι τα δικαστήρια έχουν ενώπιον τους πράξεις οι οποίες διαθέτουν, τουλάχιστον, νομική αρτιότητα (Ζυγούρης Π, 2014).

Τέλος, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας περιέρχεται και η εξέταση των αιτήσεων θεραπείας για έργα δήμων μέχρι του ποσού των 5.000.000 ευρώ με σκοπό να ενισχυθεί περαιτέρω ο έλεγχος στον ευαίσθητο αυτό τομέα που συνάπτεται με την οικονομική διαχείριση των Ο.Τ.Α.

#### **6.4.4 Αναστολή εκτέλεσης**

Οι αποφάσεις των οργάνων των δήμων είναι άμεσα εκτελεστές εκτός αν υποβληθεί σχετικό αίτημα αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης (μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ δεν εφαρμόζεται η διάταξη αυτή). 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 της. Ανάκληση της απόφασης περί αναστολής επιτρέπεται μόνο εφόσον γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων, που είτε δεν είχαν τεθεί υπόψη του Ελεγκτή κατά την έκδοση της απόφασης ή μεταβλήθηκαν τα δεδομένα επί των οποίων βασίστηκε η έκδοση της απόφασης.

Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας υποχρεωτικά κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή, εντός 5 ημερών από την έκδοση τους αναρτώνται στο διαδίκτυο αμελλητί και δημοσιεύονται υποχρεωτικά, με φροντίδα των νομικών προσώπων, τις πράξεις των οποίων αφορούν, στο κατάστημα τους.

#### **6.4.5 Διαδικασία ελέγχου των πράξεων**

Κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. ο Ελεγκτής Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) οφείλει να ερευνά εάν οι πράξεις είναι νόμιμες από κάθε άποψη. Επομένως, κατά τον έλεγχο ερευνάται όχι μόνο τα τυπικά στοιχεία των πράξεων, αλλά και το περιεχόμενο αυτών δηλαδή αν η ρύθμιση που επιβάλλεται με την απόφαση αυτή έρχεται σε αντίθεση με ισχύοντα κανόνα δικαίου, (νόμο, προεδρικό διάταγμα, κανονιστική απόφαση της διοίκησης, αλλά και κανονιστικές αποφάσεις που θεσπίζουν οι ίδιοι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.)

Λόγοι που επιφέρουν την ακύρωση της πράξης είναι οι εξής:

- ✓ Αναρμοδιότητα συντρέχει στην περίπτωση που άλλο όργανο είναι αρμόδιο (καθ' ύλη ή κατά τόπο) για την έκδοση της πράξης, ή όταν κανένα διοικητικό όργανο δεν είναι αρμόδιο να την εκδώσει.
- ✓ Παράβαση τύπων της διαδικασίας. Εδώ ερευνάται αν η πράξη έχει τα τυπικά γνωρίσματα που απαιτούνται από τις οικείες διατάξεις προκειμένου να παράξει έννομα αποτελέσματα.
- ✓ Παράβαση νόμου. Εδώ ερευνάται η τήρηση από τον οικείο Ο.Τ.Α. της αρχής της νομιμότητας, δηλ. εάν έχει παραβιασθεί κανόνας δικαίου που σχετίζεται με την ελεγχόμενη απόφαση, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχεται (Σύνταγμα, νόμος, διάταγμα, απόφαση, γενική αρχή του δικαίου, νομολογία). Σύμφωνα με γενική αρχή

του δικαίου η νομιμότητα της ελεγχόμενης πράξης κρίνεται βάσει του νομικού καθεστώτος που ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσής της. Κατά τον έλεγχο αυτό ερευνώνται, πέραν της παράβασης κανόνα δικαίου όπως προελέχθη, και:

- η πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή, εφόσον αποδεικνύεται ότι ο Ο.Τ.Α. πεπλανημένα εξέλαβε ότι υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης
  - η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή υπέρβαση των άκρων ορίων της. Αυτό συμβαίνει στις ατομικές διοικητικές πράξεις, οσάκις η ρύθμιση που επιβάλλεται με αυτές δεν βρίσκεται σε αρμονία με τον κανόνα δικαίου που την προβλέπει.
- ✓ Κατάχρηση εξουσίας. Αυτή υπάρχει μόνο στις ατομικές πράξεις διακριτικής ευχέρειας. Έχει όλα τα χαρακτηριστικά της νόμιμης πράξης, αλλά όμως με αυτή επιδιώκεται άλλος σκοπός και όχι ο σκοπός που τάσσεται με τον κανόνα δικαίου. Για τις κανονιστικές πράξεις δεν υπάρχει κατάχρηση εξουσίας, γιατί αυτή υπάρχει μόνο όταν εφαρμόζονται οι κανόνες δικαίου και όχι όταν τίθενται κανόνες δικαίου, όπως συμβαίνει με τις κανονιστικές πράξεις.

Η κατάχρηση εξουσίας προϋποθέτει πράξη νόμιμη από κάθε άλλη άποψη, δηλ. αρμοδιότητας, τύπων και παράβαση νόμου κατ' ουσίαν, γιατί αν η πράξη πάσχει από ένα από τα δύο αυτά ελαττώματα, ακυρώνεται γι' αυτό το ελάττωμα και δεν υπάρχει λόγος να εξετασθεί η περίπτωση της κατάχρησης εξουσίας.

Η κατάχρηση εξουσίας πρέπει να προταθεί από τον βλαπτόμενο πολίτη, ο οποίος και οφείλει να αποδείξει πλήρως τον ξένο σκοπό στον οποίο απέβλεπε το όργανο που εφάρμοσε το νόμο.

#### **6.4.6 Διαδικασία ελέγχου της ειδικής διοικητικής προσφυγής**

Όπως αναφέραμε και παραπάνω στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Ελεγκτή Νομιμότητας και να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών και των συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής, όπως και η άσκησή της, δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας εξετάζει μόνο τους



λόγους που προβάλλονται με την προσφυγή και δεν ερευνά και άλλους λόγους ακυρότητας της πράξης, οι οποίοι δεν προβάλλονται από τον προσφεύγοντα.

Στην περίπτωση υποβολής προσφυγής ο έλεγχος αφορά καταρχάς το παραδεκτό αυτής και στην συνέχεια το βάσιμο. Εφόσον κριθεί ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, τότε ελέγχεται το βάσιμο αυτής, εάν δηλαδή προβάλλονται οι λόγοι που ήδη αναφέρθηκαν ανωτέρω (αναρμοδιότητα, παράβαση διαδικαστικών τύπων, παράβαση νόμου, κατάχρηση εξουσίας), διαφορετικά απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

#### Έλεγχος Προϋποθέσεων παραδεκτού της προσφυγής

##### ✓ Προθεσμία

Η προθεσμία των δεκαπέντε (15) ημερών που τίθεται στο διοικούμενο για την άσκηση προσφυγής κατά απόφασης συλλογικού ή μονομελούς οργάνου των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α. είναι αποκλειστική, δηλ. μετά την πάροδό της ο πολίτης χάνει το δικαίωμα για την άσκησή της, τυχόν δε ασκηθείσα προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Εάν η προσφυγή αποστέλλεται στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ταχυδρομικά με συστημένη επιστολή, τότε ως ημερομηνία περιέλευσης στον Ελεγκτή Νομιμότητας θεωρείται αυτή που αναγράφεται στην απόδειξη του Ταχυδρομικού καταστήματος, όπου κατατέθηκε η προσφυγή ως συστημένη επιστολή (ΣτΕ 2569/2004).

Η προθεσμία αυτή μπορεί να ανασταλεί μόνο για λόγους ανωτέρας βίας, που συντρέχουν κατά το χρόνο της εκπνοής της και διαρκούν μέχρι την άσκηση της προσφυγής. Ανωτέρα βία αποτελούν περιστατικά απρόβλεπτα και αναπότρεπτα με κανόνες άκρας επιμέλειας που εμποδίζουν την κατάθεση της προσφυγής. Τέτοια περιστατικά μπορεί να προκαλούν και πλήρη αδυναμία του προσφεύγοντος να επιμεληθεί των υποθέσεών του, έστω και δια πληρεξουσίου. Π.χ περιστατικά ανωτέρας βίας συνιστούν η διακοπή της λειτουργίας της ΑΥΕ λόγω σεισμού, ή η βαριά ασθένεια του προσφεύγοντος, η οποία του απαγορεύει να ασκήσει έστω και με πληρεξούσιο την προσφυγή.

##### ✓ Έννομο συμφέρον

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι:

- ✓ προσωπικό, δηλ. να υπάρχει ειδικός δεσμός του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη, η οποία θίγει συγκεκριμένη νομική ή πραγματική κατάσταση που τον αφορά,
- ✓ άμεσο, δηλ. την βλάβη να υφίσταται ο ίδιος ο προσφεύγων και όχι άλλο πρόσωπο, με το οποίο αυτός συνδέεται με ορισμένη σχέση (π.χ σύζυγος),

- ✓ ενεστώς, δηλ. να υφίσταται συγχρόνως κατά το χρόνο λήψης της απόφασης από τον Ο.Τ.Α., κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής και κατά το χρόνο εξέτασης της προσφυγής.

Τέλος, τονίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, εάν το συμφέρον είναι μελλοντικό και αβέβαιο, ή παρωχημένο ή αόριστο, ή απλώς προσδοκώμενο. Η βλάβη που αποδίδεται στην πράξη, πρέπει να έχει επέλθει ή να είναι λογικά αναπόφευκτη.

- ✓ Φύση της προσβαλλόμενης της πράξης

Για να είναι παραδεκτή η προσφυγή, πρέπει η προσβαλλόμενη πράξη να έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι η ρύθμιση που θεσπίζεται με αυτή είναι υποχρεωτική, εκτός αν ρητά προκύπτει ότι είναι δυνητική. Δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, και άρα προσβάλλονται απαράδεκτα, οι ανακοινώσεις, οι γνώμες, τα πρακτικά ορκωμοσίας, εγκύκλιοι του Ο.Τ.Α. κλπ.

## **6.5 Πειθαρχικός Έλεγχος Αιρετών Ο.Τ.Α.**

Η εποπτεία επί των προσώπων των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. κατοχυρώνεται στην παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος και αφορά σε: α) Πειθαρχικό έλεγχο (άρθρα 233 και 234 του ν.3852/2010), β) Διοικητικά μέτρα (άρθρα 236 και 237 του ν.3852/2010) και γ) Αστική ευθύνη (άρθρο 232 του ν.3852/2010). Αιρετά Όργανα που υπόκεινται στον πειθαρχικό έλεγχο οι Δήμαρχοι, οι Δημοτικοί Σύμβουλοι, οι Σύμβουλοι Τοπικών ή Δημοτικών Κοινοτήτων και οι Εκπρόσωποι Τοπικών Κοινοτήτων, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου των Δημοτικών και Περιφερειακών Ν.Π.Δ.Δ. και της Εκτελεστικής Επιτροπής των αντίστοιχων Ιδρυμάτων

Πειθαρχικός Έλεγχος: Ο Ελεγκτής Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο οικείος Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) δύναται να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης, μετά από σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, στις περιπτώσεις που τα ανωτέρω αιρετά όργανα έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, 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. Κατά της απόφασης με την οποία επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή χωρεί προσφυγή, εντός τριάντα (30) ημερών, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών, για την άσκηση προσφυγής, αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης. Η εκτέλεση της απόφασης αναστέλλεται

και εάν ο προσφεύγων συνυποβάλει αίτηση αναστολής, μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αίτησης αναστολής από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Διοικητικά μέτρα: Ο Ελεγκτής Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να επιβάλει στους αιρετούς το διοικητικό μέτρο της έκπτωσης: αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε πλημμελήματα του άρθρου 236 του Ν.3852/2010. Για την έκπτωση τους εκδίδεται διαπιστωτική πράξη από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας (κατά το μεταβατικό στάδιο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) είναι υποχρεωμένος να επιβάλει στους αιρετούς το διοικητικό μέτρο της αργίας όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση και έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα προηγούμενα πλημμελήματα και κακούργηματα.

Ο Υπουργός Εσωτερικών επιβάλλει την παύση αιρετών ή τη διάλυση δημοτικού συμβουλίου για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, μετά από ειδική αιτιολογημένη έκθεση του Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου. Κατά της πράξης επιβολής των διοικητικών μέτρων της έκπτωσης και της αργίας είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών. Η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Αστική ευθύνη αιρετών:

Προϋποθέσεις (σωρευτικά):

- πρόκληση ζημίας σε βάρος της περιουσίας των δήμων, περιφερειών ή νομικών τους προσώπων
- από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της (Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β. Ελεγκτής Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., εκπρόσωπος της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων).

Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα από αίτηση του θιγόμενου φορέα ή με αίτημα του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε δημότη.

Τα αιρετά όργανα οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, την περιφέρεια, το Ν.Π.Δ.Δ. ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία.

## **6.6 Διοικητικός Οικονομικός Έλεγχος – Παρατηρητήριο Ο.Τ.Α.**

Με το άρθρο 3 της από 18 Νοεμβρίου 2012 πράξης νομοθετικού περιεχομένου ( ΦΕΚ 228) συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. προκειμένου να ενισχυθούν τα υφιστάμενα θεσμικά εργαλεία για την επίτευξη της οικονομικής εξυγίανσης των Ο.Τ.Α. (αιτιολογική έκθεση). Μετά τις τελευταίες τροποποιήσεις που επήλθαν και από τις διατάξεις του Ν.4270/2014 το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση και τη διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, τη συνεχή παρακολούθηση και τη διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης σε μηνιαία βάση του προϋπολογισμού των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τη συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων, σύμφωνα με το εκάστοτε ισχύον Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 149 του Ν.4270/14 καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου και ορίζονται τα εξής:

- ✓ Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης» (Ο.Π.Δ.). Το Ο.Π.Δ. υποχρεωτικά συνοψίζει τα στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού του Ο.Τ.Α. και των νομικών του προσώπων, αποτυπώνει το οικονομικό αποτέλεσμα και τις απλήρωτες υποχρεώσεις και εγκρίνεται από την αρμόδια, για την εποπτεία του Ο.Τ.Α., αρχή. Η αρχή αυτή υποχρεούται να αποστέλλει στο Παρατηρητήριο, σε ηλεκτρονική μορφή, το Ο.Π.Δ. που υποβάλλεται σε αυτή από τους Ο.Τ.Α. προς έγκριση, καθώς και αυτό που τελικώς εγκρίνεται από αυτήν, το οποίο αναρτάται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και του οικείου Ο.Τ.Α. Το Ο.Π.Δ. περιλαμβάνει υποχρεωτικά μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 70 και το ακριβές περιεχόμενο του καθορίζεται με την κοινή υπουργική απόφαση.

- ✓ Το Παρατηρητήριο αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στο Ο.Π.Δ. και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης τους, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά. Το Παρατηρητήριο αξιολογεί και ελέγχει την πορεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού με βάση τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που παρακολουθεί η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, καθώς και με πρόσθετα στοιχεία που παρέχει ο Ο.Τ.Α., εφόσον του ζητηθεί.
- ✓ Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους το Παρατηρητήριο και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών έχουν πρόσβαση σε κάθε στοιχείο απαραίτητο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και για το σκοπό αυτό όλες οι δημόσιες αρχές και υπηρεσίες υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ακώλυτη πρόσβασή τους σε αρχεία και βάσεις δεδομένων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΈΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

### **7.1 Εισαγωγή**

Με το Ν.3852/2010 καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος επί των δαπανών όλων των Δήμων και Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου (πλην των Σχολικών Επιτροπών), καθώς και ο προσυμβατικός έλεγχος.

Σύμφωνα με το Σύνταγμά μας και το νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. υπάγονται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο έλεγχος αφορά την τήρηση της νομοθεσίας από τους δημοσίους υπολόγους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων Νομικών Προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών.

### **7.2 Το Ελεγκτικό Συνέδριο**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε το 1835 ως ανώτατο συμβουλευτικό σώμα και ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, καταργήθηκε το 1864, επανιδρύθηκε το 1911 και λειτούργησε με τη σημερινή του μορφή από το 1927 και εντεύθεν (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2007). Το άρθρο 98 του Συντάγματος καθορίζει ενδελεχώς τις αρμοδιότητές του επιφορτίζοντάς το με τον έλεγχο νομιμότητας και ουσίας κατά την εκδίκαση «διαφορών» και «υποθέσεων» που αναφέρονται στην απονομή συντάξεων, στον έλεγχο των λογαριασμών γενικά των δημοσίων υπολόγων και στις πράξεις καταλογισμού των οργάνων του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. και τέλος στην αστική ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. απέναντι στο Κράτος, στους Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. (Τάχος, 2008, σελ. 856). Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται η διττή λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου που από τη μία εμφανίζεται ως Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο και από την άλλη ως όργανο ελέγχου για δημοσιονομικά και συνταξιοδοτικά ζητήματα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας, μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Είναι διφυές όργανο, διοικητικό και δικαστικό και αποστολή του είναι ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους καθώς και των Ο.Τ.Α. ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται σε αυτό το καθεστώς με ειδική διάταξη νόμου.

Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της αρμοδιότητάς του, δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας

### **7.3 Προληπτικός έλεγχος δαπανών**

Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού ασκείται από τις οικείες Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου όλων των δαπανών που υπερβαίνουν κατά χρηματικό ένταλμα το ποσό των πέντε χιλιάδων 5.000,00 € και άνω.

Σύμφωνα με το άρθρο 275 του Ν.3852/2010 «Οι δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Δ.Κ.Κ. ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις 1 έως 3 του άρθρου 169 του Δ.Κ.Κ.»

Για την θεώρηση ή μη του Χρηματικού εντάλματος πληρωμής ο επίτροπος καλείται να προβεί σε τυπικό και σε ουσιαστικό έλεγχο της δαπάνης. Ο τυπικός έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης. Επίσης ελέγχονται και συναφή ζητήματα που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως. Ο Δ.Κ.Κ. στο άρθρο 169 εξειδικεύει κατά τον προληπτικό έλεγχο εξετάζεται η εγγραφή πίστωσης στον προϋπολογισμό, η τήρηση της προβλεπόμενης νόμιμης διαδικασίας και η πληρότητα των δικαιολογητικών.

Η άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας για την διενέργεια εντελλόμενης δαπάνης αποκλείεται ρητώς. Ωστόσο, έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις ως προς την έμμεση άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας στις περιπτώσεις, που αξιολογείται η εξυπηρέτηση του σκοπού των ΟΤΑ από την διενέργεια μίας δαπάνης.

#### **7.3.1 Έλεγχος νομιμότητας της δαπάνης**

Η νομιμότητα της δημόσιας δαπάνης διαφέρει σαφώς από την νομιμότητα της διοικητικής δράσης. Στην πρώτη περίπτωση απαιτείται η ετήσια εξουσιοδότηση της Βουλής προς την εκτελεστική εξουσία για διενέργεια των προβλεπόμενων δαπανών, ενώ αυτό δεν ισχύει στην δεύτερη περίπτωση.

Η αρχή της δημοσιονομικής νομιμότητας θέτει ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη διενέργεια οποιασδήποτε δαπάνης την πρόβλεψή της σε πάγια διάταξη νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, για να είναι νόμιμη η δαπάνη, πρέπει να συντρέχουν, σωρευτικά, δύο προϋποθέσεις:

- αφενός να προβλέπεται από διάταξη νόμου και
- αφετέρου να υπάρχει για τη σχετική δαπάνη εγγεγραμμένη πίστωση στον προϋπολογισμό.

Όσον αφορά στην πρώτη προϋπόθεση, η δαπάνη πρέπει να προβλέπεται από νομική διάταξη, με την έννοια της διάταξης ουσιαστικού δικαίου, δηλαδή, είτε από τυπικό νόμο, είτε από κανονιστική πράξη που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση νόμου. Σε καμία περίπτωση ο έλεγχος νομιμότητας δεν δύναται να υποκαθιστά τις ουσιαστικές εκτιμήσεις της διοικητικής αρχής, διαφορετικά το ΕΣ θα αναμιγνυόταν ανεπίτρεπτα στο έργο της διοίκησης και θα παραβίαζε την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Επέμβαση του ΕΣ συγχωρείται μόνο όταν διαπιστώνεται υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της αρχής.

Άρα, ο έλεγχος της νομιμότητας συνίσταται ταυτόχρονα στην προηγούμενη πρόβλεψη της δαπάνης από ουσιαστική διάταξη νόμου και στην αντίστοιχη εγγραφή σχετικής πίστωσης στον προϋπολογισμό, προκειμένου να εκτελεστεί η δαπάνη. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζεται, αν έγινε ορθή υπαγωγή της δαπάνης στον οικείο ΚΑ του προϋπολογισμού σύμφωνα με τις αρχές της ειδικότητας και τις αποκλειστικότητας, και αν η σχετική πίστωση είναι επαρκής.

### **7.3.2 Έλεγχος κανονικότητας της δαπάνης**

Ορίζεται ότι «κανονική είναι η δαπάνη, εφόσον

- έχει νόμιμα αναληφθεί,
- επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και
- η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή.

Ειδικότερα, ως προς την νόμιμη ανάληψη εξετάζεται η τήρηση της νομιμότητας των διαδικασιών εκτέλεσης της δαπάνης (πχ διαδικασία διαγωνισμών, προμηθειών, απευθείας αναθέσεων). Ως προς τα υποβαλλόμενα δικαιολογητικά, στα οποία βασίζεται η εκκαθάριση της δαπάνης και βεβαιώνεται η απαίτηση κατά του ΟΤΑ, εξετάζεται η σύμφωνη με το νόμο σύνταξή τους (πχ ύπαρξη τυπικών γνωρισμάτων, όπως υπογραφή και σφραγίδα), η ακρίβεια των επ'αυτών στοιχείων, ώστε να καλύπτεται ολόκληρη η δαπάνη, και η πληρότητά τους, προκειμένου να διαπιστωθεί, αν έχει προσκομισθεί το σύνολο αυτών.

### **7.3.3 Έλεγχος ουσιαστικός**

Ως ουσιαστικός θεωρείται ο έλεγχος που αποσκοπεί στην εξακρίβωση της αλήθειας των αναφερόμενων στα δικαιολογητικά γεγονότων ή στοιχείων και στη διαπίστωση εάν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμόδιων οργάνων πραγματοποιήθηκαν βάσει των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης, εξετάζοντας και την καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων, κατά το μέρος που αυτή δεν υπερβαίνει τα άκρα όρια, διότι σε περίπτωση υπέρβασης είναι προφανώς παράνομη η χρήση της. Στο στάδιο αυτό του ελέγχου ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξετάζει το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης μετά από κρίση και ορθή εκτίμηση των αναγκών ανάλογα με τον τόπο και τον χρόνο, ώστε να



επιτυγχάνεται το μεγαλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με τη διάθεση των λιγότερων οικονομικών μέσων (Χλέπας Ν-Κ, 2014)

Σε περίπτωση αμφιβολιών του Επιτρόπου, που αναφέρονται στο ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, θεωρείται μεν το ένταλμα, αναφέρεται δε συγχρόνως η περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο ύστερα από αξιολόγηση την ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό.

Κατά τον Κ. Ρίζο (1998), στην έννοια του ουσιαστικού ελέγχου περιλαμβάνεται η διαπίστωση της τήρησης των αρχών της χρηστής διαχείρισης, ώστε να επιτυγχάνεται το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα (αποτελεσματικότητα) με τη βέλτιστη διάθεση (αποδοτικότητα) των λιγότερων οικονομικών μέσων (οικονομία). Από πολλούς αυτό χαρακτηρίζεται ως έμμεση άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας, όταν πχ αξιολογείται η εξυπηρέτηση του σκοπού των Ο.Τ.Α. από την διενέργεια μίας δαπάνης, προκειμένου αυτή να εγκριθεί ή όχι. Στο μέτρο, λοιπόν, που ο έλεγχος περιλαμβάνει όχι μόνο την νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών, αλλά και την αποδοτικότητα-αποτελεσματικότητά τους, τότε το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο ο έλεγχος αυτός υπερβαίνει τα επιτρεπόμενα από τη συνταγματική εγγύηση της ΤΑ όρια της κρατικής εποπτείας επί των τοπικών οργανισμών. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα ΕΣ των χωρών της ΕΕ, με εξαίρεση της Ελλάδας, προβαίνουν και σε ελέγχους απόδοσης, πέραν της νομιμότητας και κανονικότητας (Ε Μπέσιλα-Βήκα 2004).

#### **7.3.4 Έλεγχος παρεμπίπτων**

«Κατά τον ασκούμενο έλεγχο εξετάζονται και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα». Με την διάταξη αυτή αρχικά λύθηκε ο προβληματισμός που είχε ανακύψει ως προς το αν δικαιούνται τα αρμόδια όργανα κατά τον έλεγχο των δαπανών να εξετάζουν παρεμπιπτόντως την νομιμότητα των (ατομικών) διοικητικών πράξεων, στις οποίες στηρίχθηκε η πραγματοποίηση της εκάστοτε δαπάνης. Το ΕΣ, λοιπόν, ελέγχει παρεμπιπτόντως την νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, στις οποίες βασίζονται οι δαπάνες, υπό την προϋπόθεση να μην έχουν αποφανθεί επ'αυτών τα αρμόδια δικαστήρια με ισχύ δεδικασμένου.

#### **7.4 Διαδικασία άσκησης προληπτικού ελέγχου**

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των Ο.Τ.Α. από τον Επίτροπο έχει σαν αποτέλεσμα την θεώρηση ή μη των αντίστοιχων ΧΕΠ. Στην τελευταία περίπτωση συνήθως προκαλείται διαφωνία μεταξύ διατάκτη (εννοούμε το όργανο που έχει από το νόμο την αρμοδιότητα διάθεσης των οικείων πιστώσεων που έχουν γραφεί στον προϋπολογισμό) της δαπάνης και Επιτρόπου, η οποία επιλύεται από το αρμόδιο τμήμα του ΕΣ. Προβλέπεται δε

μία ειδική διαδικασία εκτέλεσης ΧΕΠ «υπ' ευθύνη» του Δημάρχου, ύστερα από απόρριψη των λόγων αμφισβήτησης της νομιμότητας του ΧΕΠ από τον ταμία. Παρακάτω θα παραθέσουμε συνοπτικά την διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου.

#### **7.4.1. Θεώρηση ΧΕΠ**

Στον Επίτροπο αποστέλλονται τα απαιτούμενα δικαιολογητικά κάθε δαπάνης, προκειμένου να προβεί σε τυπικό και ουσιαστικό έλεγχο, ώστε μετά την θεώρηση του ΧΕΠ να προχωρήσει η εκτέλεσή της. Για την θεώρηση δεν τίθεται προθεσμία ή χρονικός περιορισμός. Κατά τον έλεγχο διαπιστώνεται η επάρκεια της εγγεγραμμένης στον οικείο ΚΑ πίστωσης, η νομιμότητα της δαπάνης και ότι βρίσκεται εντός των ορίων της πίστωσης, η πληρότητα και κανονική έκδοση των δικαιολογητικών. Έπειτα, ο Επίτροπος προβαίνει σε θεώρηση του ΧΕΠ. Εξόφληση εντάλματος και εκτέλεση δαπάνης δίχως προηγούμενη θεώρηση από το αρμόδιο όργανο συνιστά παράβαση νόμου.

Μετά την θεώρηση του ΧΕΠ δεν είναι δυνατή η αμφισβήτηση της κρίσεως του Επιτρόπου. Ο έλεγχος της ορθότητας ή μη της νομικής-δικαστικής κρίσης του ανήκει αποκλειστικά στο ΕΣ και αν άλλο δικαστήριο ή δικαστικός λειτουργός άλλης δικαιοδοσίας (πχ ανακριτής) κρίνει επί του θέματος αυτού, διαπράττει μη επιτρεπτή από το νόμο υπέρβαση εξουσίας (Μηλιώνης Ν, 2006). Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η πάγια νομολογία του ΕΣ δεν είναι εφικτό να αμφισβητηθεί η ορθότητα της κρίσης του Επιτρόπου κατά τον κατασταλτικό έλεγχο. Συνεπώς, οι δαπάνες που καταβλήθηκαν με θεωρημένο από το αρμόδιο όργανο ΧΕΠ δεν καταλογίζονται.

Η πράξη θεώρησης κατά κύριο λόγο δεν ανακαλείται ούτε για πλάνη περί τα πράγματα ή το δίκαιο. Αυτό δεν ισχύει όταν αποδεικνύεται ότι το ΧΕΠ έχει θεωρηθεί με βάση μη υφιστάμενη προϋπόθεση (πχ πλαστά έγγραφα) ή όταν έχει μεσολαβήσει εξόφληση του οικείου τίτλου.

#### **7.4.2 Άρνηση θεώρησης ΧΕΠ**

Ο Επίτροπος αρνείται να θεωρήσει το ΧΕΠ, όταν διαπιστώσει ελλείψεις σε αυτό, οπότε το επιστρέφει και ζητάει την συμπλήρωσή τους, ή όταν διαπιστώσει μη νομιμότητα της δαπάνης. Σε κάθε περίπτωση ισχύει:

- ✓ Πράξη Επιστροφής

Εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχει επαρκές υπόλοιπο στον οικείο ΚΑ της πίστωσης ή ότι τα δικαιολογητικά δεν είναι πλήρη και νόμιμα συντεταγμένα ή οποιαδήποτε άλλη έλλειψη, τότε ο Επίτροπος συντάσσει Πράξη Επιστροφής του αθεώρητου ΧΕΠ, στην οποία σημειώνονται οι ελλείψεις που εντοπίστηκαν και ζητείται η συμπλήρωσή

τους. Κατόπιν, το ΧΕΠ με τα δικαιολογητικά και την πράξη επιστροφής αποστέλλεται στον αρμόδιο διατάκτη. Ο τελευταίος, αν αποδεχθεί τις απόψεις του Επιτρόπου, είτε διορθώνει ή συμπληρώνει τις ανακύπτουσες ελλείψεις του ΧΕΠ και το υποβάλλει ξανά στον Επίτροπο, οπότε πραγματοποιείται συνήθως η θεώρησή του, είτε ακυρώνει το ΧΕΠ και ματαιώνει την διενέργεια της δαπάνης.

Πάντως σε πολλές περιπτώσεις μετά την επιστροφή των ΧΕΠ στο όργανο που τα εξέδωσε, το ένταλμα δεν επανυποβάλλεται προς θεώρηση. Αν, όμως, ο διατάκτης διαφωνεί με τις απόψεις του Επιτρόπου, το ΧΕΠ επαναφέρεται στο ελεγκτικό όργανο με σχετικό έγγραφο, στο οποίο διατυπώνονται οι αντιρρήσεις του διατάκτη. Αν ο Επίτροπος εξακολουθεί να διαφωνεί με τον διατάκτη, το αρμόδιο τμήμα του ΕΣ καλείται να επιλύσει την διαφωνία.

#### ✓ Πράξη Άρνησης Θεώρησης

Σε περίπτωση που ο Επίτροπος διαπιστώσει έλλειψη νομιμότητας και κανονικότητας, συντάσσει πράξη Άρνησης Θεώρησης του ΧΕΠ αναφέροντας τους σχετικούς λόγους. Η πράξη αποστέλλεται με τα συναφή δικαιολογητικά στην αρχή που εξέδωσε το ΧΕΠ. Αν ο διατάκτης της δαπάνης αποδεχθεί τις απόψεις του Επιτρόπου ως προς την παρανομία της εντελλόμενης δαπάνης, ακυρώνει το ΧΕΠ και ματαιώνει την διενέργεια της δαπάνης. Αντιθέτως, αν δεν συμφωνήσει με τις παρατηρήσεις του Επιτρόπου, τότε το ΧΕΠ επαναφέρεται προς θεώρηση με σχετικό έγγραφο, στο οποίο διατυπώνονται οι αντιρρήσεις του διατάκτη. Αν ο Επίτροπος εμμένει στην άρνηση του, υποχρεούται να συντάξει αιτιολογημένη Έκθεση Διαφωνίας και να την υποβάλλει μαζί με τον φάκελο της υπόθεσης στο αρμόδιο τμήμα του ΕΣ με σκοπό την επίλυση της διαφωνίας του με τον διατάκτη.

### **7.4.3 Επίλυση διαφωνίας Διατάκτη-Επιτρόπου**

Ο Επίτροπος παύει να έχει αρμοδιότητα για την θεώρηση του ΧΕΠ από την στιγμή που ο φάκελος της υπόθεσης υποβληθεί στο αρμόδιο τμήμα του ΕΣ, οπότε καθίσταται αυτόματα αρμόδιο για την άρση της διαφωνίας μεταξύ του διατάκτη και του εντεταλμένου οργάνου. Το τμήμα αποτελεί δικαστικό σχηματισμό, ο οποίος συγκροτείται αποκλειστικά από δικαστές του Σώματος.

Αρχικά, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο ΕΣ διατυπώνει έγγραφη γνώμη σχετικά με την υπόθεση. Έπειτα, ο εισηγητής σύμβουλος ή πάρεδρος, στον οποίο έχει χρεωθεί η υπόθεση, εισηγείται με έκθεσή του περί του νομικού και πραγματικού μέρους της διαφωνίας. Το αρμόδιο τμήμα, αφού λάβει υπόψη του τα ανωτέρω, με αιτιολογημένη πράξη του αποφαινεται οριστικά ως προς την νομιμότητα ή όχι της εντελλόμενης δαπάνης, άρα ως

προς την θεώρηση ή μη του ΧΕΠ, επιλύοντας την προκύπτουσα μεταξύ του διατάκτη και του Επιτρόπου διαφωνία.

Αν το αρμόδιο τμήμα ακολουθήσει την άποψη του διατάκτη υπέρ της νομιμότητας της δαπάνης, ο Επίτροπος υποχρεούται, με την επιστροφή του φακέλου της υπόθεσης σε αυτόν, να θεωρήσει το ΧΕΠ. Αν, όμως, αποδεχθεί την άρνηση του Επιτρόπου να θεωρήσει το ΧΕΠ, ο φάκελος της υπόθεσης επιστρέφει στην ελεγχόμενη αρχή μαζί με τη σχετική πράξη του αρμόδιου τμήματος του ΕΣ.

#### **7.4.4 Εκτέλεση ΧΕΠ «υπ' ευθύνη» Δημάρχου**

Η προαναφερθείσα δυνατότητα ανάκλησης της πράξης του τμήματος αποτελεί θεσπισμένο μηχανισμό προστασίας τόσο του διατάκτη, όσο και του δικαιούχου της δαπάνης. Η ειδική περίπτωση εκτέλεσης ΧΕΠ «υπ' ευθύνη» Δημάρχου είναι ακόμα ένας μηχανισμός προστασίας, παρόμοιος της θεώρησης υπ' ευθύνη του διατάκτη-Υπουργού .

Αν ο ταμίας αμφισβητεί τη νομιμότητα εντάλματος, το γνωστοποιεί στο Δήμαρχο με ειδική αναφορά. Αν Ο Δήμαρχος απορρίψει τους λόγους αμφισβήτησης, το ΧΕΠ εκτελείται. Ωστόσο, με φροντίδα του ταμία το ένταλμα αποστέλλεται δίχως καθυστέρηση μαζί με τα σχετικά δικαιολογητικά στον Επίτροπο του ΕΣ του Νομού. Πάντως, στον Δήμαρχο δεν αναγνωρίζεται δικαίωμα να ζητήσει υπ' ευθύνη του θεώρηση ΧΕΠ, εάν η εντελλόμενη δαπάνη έχει κριθεί μη νόμιμη από το ΕΣ.

### **7.5 Προσυμβατικός έλεγχος**

Για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φ.Π.Α., ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύναψή τους, από τον Επίτροπο του ΕΣ, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους.

Για τις συμβάσεις της προηγούμενης παραγράφου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του ΕΣ.

Ο αρμόδιος φορέας μπορεί να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επί μέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης.

Ο έλεγχος νομιμότητας του ΕΣ ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη.

Σε περίπτωση που οι ανωτέρω συμβάσεις είναι συγχρηματοδοτούμενες, δηλαδή έχει εξασφαλιστεί η χρηματοδότησή τους από πόρους της ΕΕ, το χρηματικό όριο για την υπαγωγή τους σε έλεγχο αυξάνεται στο ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), ώστε να επιταχυνθούν οι διαδικασίες εκτέλεσης των συγχρηματοδοτούμενων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και να απορροφηθούν τα κονδύλια του ΕΣΠΑ. Ως συγχρηματοδοτούμενα, νοούνται τα έργα τα οποία έχουν ήδη ενταχθεί στο οικείο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και έχει με τον τρόπο αυτό εξασφαλιστεί η χρηματοδότησή τους από πόρους της ΕΕ και όχι τα έργα που πρόκειται να ενταχθούν σε κάποιο πρόγραμμα.

Παγίως το ΕΣ δέχεται ότι δεν ελέγχει συμβάσεις, που έχουν υπογραφεί και έχουν αρχίσει να εκτελούνται και, κατ' ακολουθία δεν ελέγχει ούτε συμβάσεις που έχουν ήδη εκτελεσθεί, καθώς σε μια τέτοια περίπτωση ο έλεγχος θα μετατρέπεται σε κατασταλτικό και όχι προληπτικό. Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του ΕΣ προϋποθέτει σύμβαση «υπό εκτέλεση», δηλαδή σύμβαση, η οποία θα εκτελεστεί μετά την κρίση του ότι η οικεία διαδικασία είναι νόμιμη. Ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες είναι άκυρες, ως συναφθείσες και εκτελεσθείσες, χωρίς να έχουν υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο ΕΣ, είναι δυνατός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος, που αφορά σε συγκεκριμένες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων.

Εάν ο έλεγχος είναι αρνητικός, η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί. Οι πράξεις και οι αποφάσεις του ΕΣ, που εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση και για οποιονδήποτε άλλον αφορά η σύμβαση, μέχρι την τυχόν ανατροπή της κρίσης του Κλιμακίου με νεότερη απόφαση του Τμήματος.

## **7.6 Κατασταλτικός έλεγχος**

Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και εκταμιευθεί. Ο έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο, είναι ο ίδιος Επίτροπος, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των υπόχρεων φορέων. Σε κάθε περίπτωση ο Πρόεδρος του ΕΣ μπορεί να διατάζει έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο της διαχείρισης ενός Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ. αυτού.

Από το έτος 2004, καθιερώνεται η ετήσια υποχρέωση των Ο.Τ.Α. για υποβολή στο ΕΣ αντιγράφων των απολογισμών, την έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών, μαζί με τις σχετικές εκθέσεις και αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων, καθώς και κάθε στοιχείο σχετικό με τον έλεγχο. Τα απολογιστικά στοιχεία φυλάσσονται, με ευθύνη των προϊσταμένων των αρμοδίων των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α., σε ασφαλές μέρος.

Κάθε Ο.Τ.Α. υποχρεούται να εξασφαλίζει στους Επιτρόπους ή υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τη δυνατότητα απρόσκοπτης άσκησης των καθηκόντων τους. Οφείλουν να εξασφαλίζουν άμεση πρόσβαση στα υπηρεσιακά έγγραφα, στα τηρούμενα διαχειριστικά ή άλλα συναφή βιβλία και στοιχεία και να παρέχουν κάθε αναγκαία πληροφορία ή διευκρίνιση.

Οι υπάλληλοι που διενεργούν αυτόν τον έλεγχο, έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ανακριτικών υπαλλήλων.

## **7.7 Η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.**

Σύμφωνα με την υποπερίπτωση αα του άρθρου 31 του Ν. 4270, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 10 του άρθρου 10 του Ν. 4337/2015 ορίζεται ότι από 01-01-2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο), δεν θα ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων τους. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι η τροποποίηση αυτή, εντάσσεται σε μια ευρύτερη στροφή του ελέγχου των δημοσίων δαπανών στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών.

Όπως είναι φυσικό οι ανωτέρω διατάξεις προκάλεσαν μια σειρά αντιδράσεις τόσο από την πλευρά του ΕΣ όσο και από την πλευρά της ΚΕΔΕ. Από το 2003 η ΚΕΔΚΕ είχε επισημάνει ότι «η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είχε καμία αντίρρηση για τη διεξαγωγή κάθε μορφής ελέγχου, που αφορά στη διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ, δεδομένου ότι αναλαμβάνει όλο και περισσότερες ευθύνες και διαχειρίζεται μεγάλα κονδύλια για προγράμματα και έργα που υλοποιεί». Στο πλαίσιο αυτό υποστήριξε την από 1.1.2005 εφαρμογή του προληπτικού ελέγχου στις δαπάνες των ΟΤΑ., αρχικά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 5000

κατοίκων, σύμφωνα με το άρθρο 23 του Ν.3202/2003. Τον Απρίλιο του έτους 2016 διοργανώθηκε θεματική διημερίδα σε συνεργασία της ΚΕΔΕ με το Ελεγκτικό Συνέδριο με θέμα «Νομιμότητα, Διαφάνεια, Αποτελεσματικότητα». Στη ομιλία του ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ κ. Πατούλης σχολιάζοντας την πρόθεση κατάργησης του προληπτικού ελέγχου δαπανών των Δήμων και των νομικών τους προσώπων, τόνισε πως πάγια θέση της ΚΕΔΕ είναι πως «ο προληπτικός έλεγχος προστατεύει τους υπολόγους, που είναι και ο Δήμαρχος και οι ασκούντες διαχείριση, από καταλογισμούς που μπορεί να επακολουθήσουν μετά από πολλά χρόνια όπως συνέβαινε στο παρελθόν». Τις απόψεις του ΕΣ κατέθεσε στην ομιλία της η Πρόεδρος του, κα Θεοτοκάτου, που επεσήμανε ότι «ο προληπτικός έλεγχος είναι συνυφασμένος με την αδήριτη ανάγκη προστασίας του κοινωνικού συμφέροντος από την υπονομευτική δράση των διαχειριστών του δημόσιου χρήματος και μάλιστα σε συνθήκες αναξιόπιστου και αναποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου, όπως μέχρι σήμερα έχει καταδείξει η τρέχουσα πραγματικότητα». Επίσης, τόνισε ότι «δεν έχει τεκμηριωθεί με στοιχεία και αποδείξεις ότι η αλλαγή του τρόπου ελέγχου των κρατικών δαπανών αποτελεί μέσο για την επίτευξη της αναπτυξιακής πολιτικής που χρειάζεται η χώρα και ακόμη και το προς υιοθέτηση μοντέλο έχει επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς στις χώρες που ήδη εφαρμόζεται».

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΈΡΕΥΝΑ**

### **8.1 Μεθοδολογία έρευνας**

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας κεντρικό ερευνητικό ερώτημα είναι η διερεύνηση της σκοπιμότητας των ελέγχων που υπάρχουν στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Προκειμένου να απαντήσουμε σ' αυτό το ερώτημα, επιλέχθηκε η μέθοδος της ποιοτικής έρευνας με μεθοδολογικό εργαλείο την ημιδομημένη συνέντευξη ως πιο αποτελεσματική για την συλλογή ποιοτικών και αξιόπιστων απαντήσεων.

Ειδικότερα, καταρτίστηκε ένας κατάλογος με πέντε επιμέρους θεματικές ενότητες όπως η επάρκεια, η αποτελεσματικότητα, η συνέργεια, η χρησιμότητα και η βελτίωση των ελέγχων οι οποίες θα πρέπει να διερευνηθούν από τις συλλεγόμενες απαντήσεις των ερωτηθέντων. Πραγματοποιήθηκαν δώδεκα συνεντεύξεις το χρονικό διάστημα από 14 μέχρι 22 Φεβρουαρίου 2017 με συντελεστές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εφαρμόστηκε τριγωνοποίηση μεταξύ διαφορετικών πηγών δηλαδή απόψεις από αιρετούς και στελέχη των ελεγκτικών μηχανισμών και των Δήμων. Πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι συνεντευξιαζόμενοι επιλέχθηκαν σκοπίμως και όχι τυχαία διότι έχουν την γνώση και τα χαρακτηριστικά για να δώσουν πιο ολοκληρωμένες και σε βάθος απαντήσεις στην ερευνητική ερώτηση. Ως εκ τούτου τα συμπεράσματα που παρατίθενται απορρέουν από εις βάθος πληροφόρηση για τα ερευνητικά ερωτήματα της εργασίας.

### **8.2 Καταγραφή – ανάλυση αποτελεσμάτων έρευνας**

Τα αποτελέσματα της ποιοτικής έρευνας αναλύθηκαν κατά ομάδες και τέλος πραγματοποιήθηκε σύγκριση των απαντήσεων αναφορικά με τα πέντε προαναφερθέντα υπό διερεύνηση σημεία.

#### **ΟΜΑΔΑ Α: Αιρετοί πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.- Αριθμός συνεντεύξεων 6**

Σχεδόν όλοι συμφωνούν:

- ✓ ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν είναι επαρκείς έως υπέρ επαρκείς
- ✓ ότι είναι δυσδιάκριτα και ασαφή τα όρια μεταξύ έλεγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας
- ✓ ότι οι ελεγκτικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες με αποτέλεσμα την καθυστέρηση των ελέγχων



- ✓ ότι προσαρμόζουν ή διαφοροποιούν τις αποφάσεις τους σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΣ
- ✓ ότι η νομολογία του ΕΣ επηρεάζει την συμπεριφορά του υπηρεσιακού μηχανισμού των δήμων
- ✓ ότι η πολυνομία δυσχεραίνει τους ελέγχους
- ✓ ότι επιζητούν την προσυνεννόηση με τις ελεγκτικές υπηρεσίες για την αποφυγή λαθών
- ✓ ότι η προσωπικότητα του προϊσταμένου των ελεγκτικών υπηρεσιών διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία κλίματος συνεργασίας με τους Δήμους

Διχασμένες ήταν οι απόψεις τους:

- ✓ για την ορθότητα της επικείμενης κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το ΕΣ
- ✓ για την ύπαρξη συνέργειας μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών
- ✓ για την αποτελεσματικότητα των ελέγχων

Προτάθηκαν τα κάτωθι μέτρα βελτίωσης των υπαρχόντων ελέγχων:

- ✓ απλοποίηση της νομοθεσίας
- ✓ στελέχωση με επαρκές προσωπικό τις ελεγκτικές υπηρεσίες
- ✓ μείωση γραφειοκρατίας και περιορισμό των δικαιολογητικών που απαιτούνται για τον έλεγχο
- ✓ περιορισμός των κατηγοριών των αποφάσεων και των δαπανών που ασκείται έλεγχος

Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι από τις απαντήσεις των αιρετών απορρέει το συμπέρασμα ότι θεωρούν τον έλεγχο σημαντικό και χρήσιμο για τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συντριπτική πλειοψηφία, όμως, διαφωνεί με τον εξωτερικό έλεγχο όπως υφίσταται σήμερα στους Ο.Τ.Α. από το κράτος και προτάσσει την ανάγκη δημιουργίας μηχανισμών εσωτερικού έλεγχου ή αλλιώς αυτοέλεγχου.

### **ΟΜΑΔΑ Β: Στελέγη πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.- Αριθμός συνεντεύξεων 3**

Όλοι συμφωνούν:

- ✓ ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν είναι επαρκείς
- ✓ ότι υπάρχει συνέργεια δηλ. συνεργασία, συνδυασμένη δράση μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών
- ✓ ότι δεν πρέπει να καταργηθεί ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το ΕΣ

- ✓ ότι οι αιρετοί προϊστάμενοι τους λαμβάνουν υπόψη τους τη νομολογία του ΕΣ και προσαρμόζουν ή διαφοροποιούν τις αποφάσεις τους
- ✓ ότι υπάρχει πολυνομία
- ✓ ότι υπάρχει προσυνεννόηση με τις ελεγκτικές υπηρεσίες για την αποφυγή λαθών
- ✓ ότι δεν υπάρχουν ιδιαίτερα προβλήματα κατά την διαδικασία του ελέγχου
- ✓ ότι οι έλεγχοι αποτελούν δικλείδα ασφαλείας για τους υπαλλήλους

Προτάθηκαν τα κάτωθι μέτρα βελτίωσης των υπαρχόντων ελέγχων:

- ✓ απλοποίηση της νομοθεσίας
- ✓ στελέχωση με επαρκές προσωπικό τις ελεγκτικές υπηρεσίες
- ✓ μείωση γραφειοκρατίας
- ✓ μείωση χρονικού ορίου που διενεργείται ο προσυμβατικός έλεγχος από ΕΣ

#### **ΟΜΑΔΑ Γ: Στελέχη ελεγκτικών υπηρεσιών**

Οι απαντήσεις του Προϊστάμενου και ενός υπαλλήλου του Τμήματος Διοικητικού – Οικονομικού Ν. Τρικάλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας ταυτίζονται στα κάτωθι:

- ✓ ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν είναι επαρκείς
- ✓ ότι είναι ευδιάκριτα τα όρια μεταξύ έλεγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας
- ✓ ότι πραγματοποιείται αποκλειστικά έλεγχος νομιμότητας στις αποφάσεις των Δήμων
- ✓ ότι συνεργάζονται για κοινά θέματα με την υπηρεσία επιτρόπου του ΕΣ
- ✓ ότι δεν πρέπει να καταργηθεί ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το ΕΣ
- ✓ ότι υπάρχει πολυνομία
- ✓ ότι η συνεχής επιμόρφωση των υπαλλήλων των ελεγκτικών υπηρεσιών είναι απαραίτητη
- ✓ ότι το προσωπικό των Δήμων και οι αιρετοί τους αρκετές φορές επιδιώκουν την προσυνεννόηση προκειμένου να ενημερωθούν για θέματα νομοθεσίας
- ✓ ότι οι έλεγχοι προστατεύουν τους αιρετούς και τους υπαλλήλους

Από κοινού μας κατέθεσαν τις απαντήσεις τους και τα δύο στελέχη της Υπηρεσίας Επιτρόπου Ν. Τρικάλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που συνοψίζονται στα κάτωθι:

- ✓ ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν είναι επαρκείς, ωστόσο πολλαπλοί
- ✓ ότι είναι δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ έλεγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας

- ✓ ότι η πολλαπλότητα και ο πλουραλισμός των ελεγκτικών μηχανισμών πολλές φορές καθιστούν χρονοβόρο και αναποτελεσματικό τον έλεγχο νομιμότητας
- ✓ ότι σε πολλές περιπτώσεις οι έλεγχοι αλληλεπικαλύπτονται
- ✓ ότι με τη συντριπτική πλειοψηφία των ελεγχόμενων φορέων υπάρχει προφορική συνεννόηση πριν την θεώρηση ή μη του χρηματικού εντάλματος
- ✓ ότι ο πιο αποτελεσματικός έλεγχος, κατά την γνώμη τους, είναι ο προσυμβατικός
- ✓ η κατάργηση του προληπτικού έλεγχου των δαπανών θα συντομεύσει τις διαδικασίες εκροής του δημοσίου χρήματος
- ✓ ότι η συνεχόμενη αλλαγή της νομοθεσίας, η πολυπλοκότητα αυτής καθώς και η διάσπαρτη πολυνομία δημιουργούν προβλήματα στους ελεγχόμενους φορείς

Προτείνουν ως ιδανικό μέτρο βελτίωσης των ελέγχων την ενοποίηση των ελεγκτικών Σωμάτων σε ένα *πολυεπίπεδο* Σώμα, με προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον συντονισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου της χώρας.

#### **Σύγκριση των απαντήσεων- Συμπεράσματα της έρευνας**

Συγκρίνοντας τις απαντήσεις των ανωτέρω ομάδων παρατηρούμε ότι όλοι θεωρούν ότι οι έλεγχοι και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α είναι επαρκείς. Επίσης, διαφαίνεται αδιαμφισβήτητη η χρησιμότητα των ελέγχων ακόμη και στις απαντήσεις εκείνων των αιρετών που πρότειναν την κατάργηση ή τον περιορισμό της κρατικής εποπτείας και την αντικατάσταση των υφιστάμενων ελέγχων με την υιοθέτηση ενός μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου ή αλλιώς αυτοελέγχου. Αυτό που δεν είναι ξεκάθαρο στην αντίληψη των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διαχρονική συνέργεια και η αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών και αυτό γιατί ο βαθμός επίτευξής τους είναι υποκειμενικός και εξαρτάται από την προσωπικότητα των προϊσταμένων των ελεγκτικών μηχανισμών. Είναι αυτονόητο ότι η δημόσια διοίκηση δεν είναι απρόσωπη και άρα η καλή θέληση και η συνεργασία μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων, η εμπειρία και γνώση του νομοθετικού πλαισίου και από τις δύο πλευρές μειώνει τους χρόνους διεκπεραίωσης των ελέγχων, προλαμβάνει ή αποτρέπει ενέργειες μη νόμιμες, διαφυλάσσει το δημόσιο συμφέρον και καθιστά εν τέλει τους ελέγχους αποτελεσματικούς.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι απόψεις των στελεχών του ΕΣ ότι «*οι έλεγχοι αλληλεπικαλύπτονται με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας τόσο για την αρμοδιότητα του κάθε ελεγκτικού οργάνου όσο και για το ποιο όργανο που πρέπει να*

επιληφθεί πρώτο λχ σε περίπτωση όπου ο έλεγχος προκαλείται μετά από αναφορά-καταγγελία» και ότι «ο πιο αποτελεσματικός έλεγχος είναι ο προσυμβατικός, πρόκειται για έλεγχο των σχεδίων συμβάσεων πριν την σύνασή τους, με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η εκταμίευση δημοσίου χρήματος που δεν έχει νόμιμο έρεισμα».

Για την βαθύτερη κατανόηση των προβλημάτων των ελέγχων και ταυτόχρονα για την εξεύρεση λύσεων βελτίωσης αυτών κρίνεται απαραίτητη η διεξαγωγή μιας SWOT ανάλυσης.

### SWOT ανάλυση των ελέγχων των Ο.Τ.Α.

Πλεονεκτήματα και Ευκαιρίες	Μειονεκτήματα και Απειλές
Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Διασφαλίζει την νομιμότητα</li> <li>✓ Διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον</li> <li>✓ Ενισχύει την διαφάνεια</li> <li>✓ Ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα του θεσμού της Τ.Α.</li> <li>✓ Εξασφαλίζει την ενότητα της κρατικής διοίκησης</li> <li>✓ Επιτυγχάνει συνεργασία μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων διοίκησης</li> <li>✓ Επιτυγχάνει τη χρηστή οικονομική διαχείριση</li> <li>✓ Διασφαλίζει την ορθολογική διαχείριση του δημόσιου χρήματος</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Η πολυνομία και η συναφής έλλειψη κωδικοποιήσεων</li> <li>✓ Η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας &amp; ο δυσνόητος χαρακτήρας των διατάξεων</li> <li>✓ Η γραφειοκρατία</li> <li>✓ Η ελλιπής στελέχωση δημοσίων υπηρεσιών</li> <li>✓ Η έλλειψη ή ανεπάρκεια αναγκαίων τεχνικών και υλικών μέσων</li> <li>✓ Η ελλιπής κατάρτιση των υπαλλήλων</li> <li>✓ Η διαφορετική και άνιση αντιμετώπιση ομοειδών περιπτώσεων</li> <li>✓ Η έλλειψη κωδικοποίησης - τυποποίησης των διαδικασιών ελέγχου και των δικαιολογητικών που επισυνάπτονται ώστε να είναι εφάμιλλος σε όλη την επικράτεια</li> <li>✓ Η έλλειψη αποκλειστικών ή η μη τήρηση προθεσμιών</li> <li>✓ Η απουσία πλατφόρμας που θα διέθετε διοικητικές πράξεις για παρόμοιες υποθέσεις</li> <li>✓ Οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Οι καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων</li> <li>✓ Ο υποκρυπτόμενος έλεγχος σκοπιμότητας μέσω παραμέτρων όπως το προσήκον μέτρο</li> </ul>
Ευκαιρίες	Απειλές
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Σταδιακή διαμόρφωση θετικού κλίμα συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (ελεγκτών- ελεγχόμενων)</li> <li>✓ Η συνειδητοποίηση από εκ μέρους των Δήμων της αναγκαιότητας εξορθολογισμού των δημοσιονομικών μεγεθών τους προκειμένου να διασφαλίσουν την οικονομική βιωσιμότητα τους</li> <li>✓ Η καθιέρωση συστημάτων διακυβέρνησης με περισσότερη διαφάνεια αλλά και λογοδοσία από μέρους των κυβερνώντων για τα πεπραγμένα τους</li> <li>✓ Το ισχύον νομικό πλαίσιο όπως διαμορφώθηκε μετά τον Νόμο Καλλικράτη</li> <li>✓ Η θέσπιση του αυτεπάγγελτου ελέγχου</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Οι ακατάπαυστες νομοθετικές αλλαγές (π.χ. διαρκείς αλλαγές σε νόμους, η ψήφιση συμπληρωματικών και λοιπών διατάξεων σε νομοσχέδια κτλ.)</li> <li>✓ Η εγγύτητα των σχέσεων αιρετών και πολιτών (οι αιρετοί επιθυμούν να ικανοποιήσουν τα αιτήματα των πολιτών αντιμετωπίζοντας το θεσμικό πλαίσιο ως εμπόδιο που πρέπει να υπερκερασθεί)</li> </ul>

### 8.3 Προτάσεις βελτίωσης των ελέγχων

Η παρούσα εργασία μελέτησε την εποπτεία που ασκεί το Κράτος επί των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ειδικότερα αναλύσαμε τους ελέγχους στις δαπάνες και τη δράση των Δήμων που πραγματοποιούνται από τις κατά τόπους υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και από τον Γενικό Γραμματέα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε τις ακόλουθες βελτιώσεις των ελέγχων:

- ✓ Ενίσχυση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών, τόσο σε επίπεδο απασχολούμενου δυναμικού, όσο και σε επίπεδο επιμόρφωσης και εξειδίκευσης στα θέματα των Ο.Τ.Α.
- ✓ Ενίσχυση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών με τους απαραίτητους υλικοτεχνικούς πόρους.

- ✓ Η ανάγκη δημιουργίας ενός λογισμικού που θα επιτρέπει την δικτύωση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών και τον καθορισμό ελεγκτικών προτύπων θα διευκολύνει τους ελέγχους.
- ✓ Η ηλεκτρονική διασύνδεση ελεγκτή – ελεγχόμενου. Προκειμένου να είναι ταχεία η διενέργεια του ελέγχου θα πρέπει να υπάρχει ηλεκτρονική διασύνδεση του ΟΤΑ με την αρμόδια Ελεγκτική Υπηρεσία. Αυτό θα εξυπηρετεί την ηλεκτρονική καταχώρηση αλλά και την επιτάχυνση του ελέγχου μέσω της ελαχιστοποίησης του μεταφερόμενου όγκου των εγγράφων και παραστατικών ελέγχου.
- ✓ Η διαχείριση της νομολογίας του ΕΣ ως ανοιχτών δεδομένων και η δικτύωση των Υπηρεσιών Επιτρόπων που θα ελαχιστοποιήσει τυχόν διαφορετικούς χειρισμούς για όμοια θέματα κατά την διεξαγωγή του ελέγχου.
- ✓ Για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου είναι άλλωστε απαραίτητο να υπάρχει πλήρης τυποποίηση από τους ΟΤΑ της διαδικασίας διενέργειας των δαπανών (κωδικοποίηση των διαδικασιών που θα πρέπει να πληρούνται κατά τη διαδικασία ενταλματοποίησης δαπανών), σύμφωνα με τα οριζόμενα στους σχετικούς νόμους.
- ✓ Η θέσπιση αποκλειστικών προθεσμιών για τη διενέργεια όλων των ελέγχων.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### Σύνταγμα

#### Άρθρο 98: (Ελεγκτικό Συνέδριο)

**\*\*1.** Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει. Στις περιπτώσεις των στοιχείων α' έως δ' της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.

3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

#### Άρθρο 101: (Διοικητική αποκέντρωση)

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.

2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

\*\*3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.\*\*4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

#### Άρθρο 102: (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης)

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.



## **N. 1850/89 (ΦΕΚ 114 Α') : Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας**

Άρθρο πρώτο

Κυρώνεται και έχει την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο τη 15 Οκτωβρίου 1985 με την επιφύλαξη ότι η χώρα μας δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να δεσμευθεί με τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2,8 και 10 παρ. 2 του Χάρτη.

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Τα Κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που υπογράφουν τον παρόντα Χάρτη, θεωρώντας ότι σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η πραγματοποίηση μιας πιο στενής ένωσης μεταξύ των μελών του για τη διασφάλιση και την προώθηση των ιδεωδών και των αρχών που είναι κοινή τους κληρονομιά, θεωρώντας ότι ένα από τα μέσα με τα οποία ο σκοπός αυτός θα πραγματοποιηθεί είναι η σύναψη συμφωνιών στο διοικητικό τομέα, θεωρώντας ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος, θεωρώντας ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πεισμένα ότι αυτό το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα στο τοπικό επίπεδο. Πεισμένα ότι η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη. Έχοντας συνείδηση του γεγονότος ότι η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας. Επιβεβαιώνοντας ότι αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δημοκρατικά συνεστημένα όργανα λήψης αποφάσεων και οι οποίοι Θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους, συμφώνησαν τα ακόλουθα:

Άρθρο 1: Τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να θεωρούνται δεσμευμένα από τα ακόλουθα άρθρα με τον τρόπο και στο μέτρο που ορίζει το άρθρο 12 αυτού του Χάρτη.

ΜΕΡΟΣ I

Άρθρο 2: Συνταγματική και νομική Θεμελίωση της τοπικής αυτονομίας Η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα.

Άρθρο 3: Έννοια της τοπικής αυτονομίας 1. Διά της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων. 2. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα. Η διάταξη αυτή δεν αντίκειται στην προσφυγή στις συνελεύσεις πολιτών, στο δημοψήφισμα ή σε κάθε άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών εκεί όπου κατά το νόμο είναι επιτρεπτή.

Άρθρο 4: Έκταση της τοπικής αυτονομίας 1. Οι βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο. Εν τούτοις, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει την παροχή στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρμοδιοτήτων για ειδικούς σκοπούς, σύμφωνα με το νόμο. 2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν, στα πλαίσια του νόμου, κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή. 3. Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας. 4. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου. 5. Σε περίπτωση αναθέσεως εξουσιών από μια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να απολαμβάνουν κατά το δυνατόν της ελευθερίας προσαρμογής της άσκησης των εξουσιών αυτών στις τοπικές συνθήκες. 6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα.

Άρθρο 5: Προστασία των εδαφικών ορίων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των

ενδιαφερόμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδεχομένως διά της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει.

Άρθρο 6: Προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: 1. Με την επιφύλαξη διατάξεων πιο γενικών που έχουν θεσπισθεί διά νόμου, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να δύνανται να καθορίζουν αυτοί οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές τις οποίες επιθυμούν να έχουν ώστε να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνεται αποτελεσματική διαχείριση. 2. Το καταστατικό του προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να επιτρέπει μια ποιοτική στελέχωση, που να βασίζεται στις αρχές της αξίας και της ικανότητας, προς το σκοπό αυτόν πρέπει να περιλαμβάνει κατάλληλους όρους εκπαίδευσης, αμοιβής και προοπτικών σταδιοδρομίας.

Άρθρο 7: Προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο: 1. Το καταστατικό των τοπικών αιρετών πρέπει να εξασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους. 2. Το καταστατικό πρέπει να επιτρέπει επαρκή οικονομική αποζημίωση για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής καθώς και ενδεχομένως την οικονομική αποζημίωση των διαφυγόντων κερδών ή αμοιβή του παρεχόμενου έργου και αντίστοιχη κοινωνική κάλυψη. 3. Τα καθήκοντα και οι δραστηριότητες που είναι ασυμβίβαστα με το αξίωμα του τοπικού αιρετού δεν μπορούν να καθορίζονται παρά με νόμο ή με βασικές νομικές αρχές.

Άρθρο 8: Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: 1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο. 2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 3. Ο διοικητικός έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει.

Άρθρο 9: Οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: 1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των

αρμοδιοτήτων τους. 2. Οι οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο. 3. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου. 4. Τα οικονομικά συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι τους οποίους διαθέτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσο είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους. 5. Η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί την εφαρμογή διαδικασιών ίσης οικονομικής κατανομής ή ισοδύναμων μέτρων των οποίων σκοπός είναι η διάρθρωση των συνεπειών της άνισης κατανομής των δυνατικών πόρων χρηματοδότησεως καθώς και των βαρών τα οποία επωμίζονται. Τέτοιες διαδικασίες ή τέτοια μέτρα δεν πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία επιλογής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας. 6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εκφράζουν τη γνώμη τους με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά στους τρόπους παροχής σ' αυτούς των ανακατανεμόμενων πόρων. 7. Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας. 8. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν, σύμφωνα με το νόμο, πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, ώστε να χρηματοδοτούν τις επενδύσεις τους.

Άρθρο 10: Το δικαίωμα συνεταιρισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: 1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν το δικαίωμα, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να συνεργάζονται και, στα πλαίσια του νόμου, να συνεταιρίζονται με άλλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την πραγματοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος. 2. Το δικαίωμα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να προσχωρούν σε μία ένωση για την προστασία και την προώθηση των κοινών συμφερόντων τους και το δικαίωμα να προσχωρούν σε μια διεθνή ένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να αναγνωρίζονται από κάθε Κράτος. 3. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν υπό τις υπό του νόμου ενδεχομένως προβλεπόμενες προϋποθέσεις να συνεργάζονται με Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης άλλων κρατών.

Άρθρο 11: Νομική προστασία της τοπικής αυτονομίας: Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν δικαίωμα δικαστικής προσφυγής, ώστε να εξασφαλίζουν την

ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των αρχών τοπικής αυτονομίας που είναι καθιερωμένες στο Σύνταγμα ή την εσωτερική νομοθεσία.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 12: Υποχρεώσεις: 1. Κάθε μέρος αναλαμβάνει την υποχρέωση να θεωρείται δεσμευμένο από τουλάχιστον είκοσι από τις παραγράφους του μέρους Ι του Χάρτη, εκ των οποίων τουλάχιστον δέκα επιλέγονται μεταξύ των επόμενων παραγράφων: - άρθρο 2 - άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2 - άρθρο 4, παράγραφοι 1, 2 και 4 - άρθρο 5 - άρθρο 7, παράγραφος 1 - άρθρο 8, παράγραφος 2 - άρθρο 9, παράγραφοι 1, 2 και 3 - άρθρο 10, παράγραφος 1 - άρθρο 11. 2. Κάθε συμβαλλόμενο Κράτος, κατά την κατάθεση του κειμένου του περί επικυρώσεως, αποδοχής, ή εγκρίσεως ανακοινώνει στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης τις παραγράφους που επέλεξε σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου. 3. Κάθε μέρος μπορεί, οποτεδήποτε μεταγενέστερα, να ανακοινώνει στο Γενικό Γραμματέα ότι θεωρείται δεσμευμένο από οποιαδήποτε άλλη παράγραφο του παρόντος Χάρτη, την οποία δεν είχε ακόμα αποδεχθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου. Αυτές οι μεταγενέστερες υποχρεώσεις θα θεωρούνται αναπόσπαστο μέρος της επικυρώσεως, της αποδοχής ή της εγκρίσεως του μέρους που κάνει την ανακοίνωση και θα έχουν τα ίδια αποτελέσματα από την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται της εκπνοής τρίμηνης περιόδου μετά την ημερομηνία παραλαβής της ανακοίνωσης από το Γενικό Γραμματέα.

Άρθρο 13: Οργανισμοί στους οποίους εφαρμόζεται ο Χάρτης: Οι αρχές Τοπικής Αυτονομίας οι οποίες περιλαμβάνονται στον παρόντα Χάρτη εφαρμόζονται σε όλες τις κατηγορίες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που υπάρχουν στην εδαφική επικράτεια του μέρους. Εν τούτοις, κάθε μέρος μπορεί, κατά την κατάθεση του κειμένου επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεώς του, να ορίσει τις κατηγορίες των Οργανισμών Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στις οποίες επιθυμεί να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής ή τις οποίες προτίθεται να εξαιρέσει από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος Χάρτη. Μπορεί επίσης να συμπεριλάβει άλλες κατηγορίες Οργανισμών Τοπικής ή Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη με μεταγενέστερη ανακοίνωση στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Άρθρο 14: Ανακοίνωση πληροφοριών: Κάθε Μέρος διαβιβάζει στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης κάθε κατάλληλη πληροφορία σχετική με τις νομοθετικές διατάξεις και τα άλλα μέτρα που έλαβε με σκοπό να συμμορφωθεί στους όρους του παρόντος Χάρτη.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

Άρθρο 15: Υπογραφή, κύρωση, έναρξη ισχύος: 1. Ο παρών Χάρτης είναι ανοιχτός προς υπογραφή για τα Κράτη - Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Θα υποβληθεί σε επικύρωση,

αποδοχή ή έγκριση. Τα κείμενα επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεως θα κατατεθούν στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. 2. Ο παρών Χάρτης θα τεθεί σε ισχύ την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται της εκπνοής τρίμηνης περιόδου μετά την ημερομηνία κατά την οποία τέσσερα Κράτη - Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης θα έχουν εκφράσει τη συγκατάθεσή τους να δεσμευθούν από το Χάρτη, σύμφωνα με τις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου. 3. Για κάθε Κράτος - Μέλος το οποίο Θα εκφράσει μεταγενέστερα τη συγκατάθεσή του να δεσμευθεί από το Χάρτη, αυτός θα τεθεί σε ισχύ την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται της εκπνοής τρίμηνης περιόδου μετά την ημερομηνία καταθέσεως του κειμένου επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεως.

Άρθρο 16 Εδαφική ρήτρα: 1. Κάθε Κράτος μπορεί, κατά την υπογραφή ή την κατάθεση του κειμένου επικυρώσεως, αποδοχής, εγκρίσεως ή προσχωρήσεώς του, να ορίσει την ή τις περιοχές όπου θα εφαρμόζεται ο παρών Χάρτης. 2. Κάθε Κράτος μπορεί, οποτεδήποτε μετά, με δήλωση απευθυνόμενη στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, να επεκτείνει την εφαρμογή του παρόντος Χάρτη σε κάθε άλλη περιοχή που θα ορίζεται στη δήλωση. Ο Χάρτης θα τίθεται σε ισχύ ως προς την περιοχή αυτή την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται της εκπνοής τρίμηνης περιόδου μετά την ημερομηνία παραλαβής της δηλώσεως από το Γενικό Γραμματέα. 3. Κάθε δήλωση η οποία γίνεται δυνάμει των δύο προηγούμενων παραγράφων θα μπορεί να αποσυρθεί, όσον αφορά σε κάθε περιοχή που ορίζεται στη δήλωση αυτή, με ανακοίνωση απευθυνόμενη στο Γενικό Γραμματέα. Η απόσυρση Θα ισχύει από την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται της εκπνοής εξαμήνης περιόδου μετά την ημερομηνία παραλαβής της ανακοίνωσης από το Γενικό Γραμματέα.

Άρθρο 17 Καταγγελία: 1. Κανένα Μέρος δεν μπορεί να καταγγείλει τον παρόντα Χάρτη πριν από την εκπνοή πενταετούς περιόδου μετά την ημερομηνία κατά την οποία ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ όσον αφορά στο Μέρος αυτό. Προειδοποίηση έξι μηνών θα ανακοινώνεται στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η καταγγελία αυτή δε θίγει την ισχύ του Χάρτη ως προς τα άλλα Μέρη με την επιφύλαξη ότι ο αριθμός των Μερών δε θα είναι ποτέ κατώτερος από τέσσερα. 2. Κάθε Μέρος μπορεί, σύμφωνα με τις διατάξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, να καταγγείλει κάθε παράγραφο τον μέρους I του Χάρτη την οποία αποδέχθηκε, υπό την επιφύλαξη ότι ο αριθμός και η κατηγορία των παραγράφων από τις οποίες δεσμεύεται το Μέρος αυτό παραμένουν σύμφωνοι με τις διατάξεις του άρθρου 12 παράγραφος 1. Κάθε Μέρος το οποίο, μετά την καταγγελία μιας παραγράφου, δε συμμορφώνεται πλέον στις διατάξεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, θα θεωρείται ότι έχει επίσης καταγγείλει τον ίδιο το Χάρτη.

Άρθρο 18 Ανακοινώσεις :Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης ανακοινώνει στα Κράτη - Μέλη του Συμβουλίου : α. κάθε υπογραφή, β. την κατάθεση κάθε κειμένου επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεως γ. κάθε ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος Χάρτη, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Χάρτη, δ. κάθε ληφθείσα ανακοίνωση σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12, παράγραφοι 2 και 3, ε. κάθε ληφθείσα ανακοίνωση σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 13, στ. κάθε άλλη πράξη, ανακοίνωση ή γνωστοποίηση που έχουν σχέση με τον παρόντα Χάρτη. Σε πίστωση των ανωτέρω οι υπογεγραμμένοι, δεόντως εξουσιοδοτημένοι προς το σκοπό αυτό, υπέγραψαν τον παρόντα Χάρτη. Έγινε στο Στρασβούργο, στις 15 Οκτωβρίου 1985, στα αγγλικά και γαλλικά, των δύο κειμένων εχόντων την ίδια ισχύ, περιλαμβανομένων σε ένα αντίτυπο το οποίο θα κατατεθεί στο αρχείο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης θα κοινοποιήσει δεόντως αντίγραφο σε καθένα από τα Κράτη-Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Άρθρο δεύτερο

Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη περιορίζεται επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης της πρώτης βαθμίδας.

Άρθρο τρίτο

Η ισχύς του νόμου αυτού αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και του Χάρτη σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 15 αυτού.

Παραγγέλλομε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως νόμου του Κράτους.

**Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') Δημοτικός & Κοινοτικός**

**Κώδικας**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ': ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Άρθρο 148: Εποπτεία των οργάνων των Δήμων και Κοινοτήτων - Εκτελεστικότητα πράξεων

1. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ασκεί εποπτεία στους Δήμους και στις Κοινοότητες που συνίσταται, αποκλειστικώς, σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

2. 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 εκδοθούν.

Άρθρο 149: Έλεγχος νομιμότητας από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας

1. Οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, της δημορχιακής επιτροπής και των οργάνων διοίκησης των ιδρυμάτων, των δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των συνδέσμων, οι οποίες 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, αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την περιέλευσή τους και εκδίδει σχετική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι η απόφαση είναι παράνομη την ακυρώνει.

2. Ο Γενικός Γραμματέας μπορεί, επίσης, αυτεπάγγελα, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών



διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

#### Άρθρο 150 :Άσκηση και εξέταση προσφυγών

**1. α.** Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

β. Η προσφυγή μπορεί να στρέφεται και κατά παραλείψεως οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των ανωτέρω οργάνων. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαημέρου μετά την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος προς έκδοση της οικείας πράξεως. Σε διαφορετική περίπτωση μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερόμενου.

**2.** Ο Γενικός Γραμματέας αποφαινεται επί της προσφυγής, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί.

#### Άρθρο 151:Προσφυγή κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα που εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 149 και 150, ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του επόμενου άρθρου, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την έκδοση της απόφασης ή την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

#### Άρθρο 152: Ειδική Επιτροπή

**1.** Στην έδρα κάθε Περιφέρειας συνιστάται τουλάχιστον μία (1) τριμελής Ειδική Επιτροπή που αποτελείται από:

i. Ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που ορίζεται, μαζί με τον αναπληρωτή του, από τον Πρόεδρο του Σώματος και το οποίο προεδρεύει της Ειδικής Επιτροπής.

ii. Τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Ειδικής Επιτροπής, ο οποίος αναπληρούται από μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου, το οποίο ορίζεται από τον ίδιο.

iii. Έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) του πολυπληθέστερου νομού, με αναπληρωτή, που προέρχεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. του επόμενου σε πληθυσμό νομού, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση των οικείων διοικητικών συμβουλίων.

Η Επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Σε περίπτωση που στην ίδια Περιφέρεια συνιστώνται περισσότερες από μία Ειδικές Επιτροπές,

με την ίδια απόφαση, καθορίζεται η τοπική αρμοδιότητα καθεμιάς και η έδρα της. Στην περίπτωση αυτή οι εκπρόσωποι των Τ.Ε.Δ.Κ. ορίζονται κατά σειρά από το μεγαλύτερο σε πληθυσμό νομό, πρώτα τα τακτικά και ύστερα τα αναπληρωματικά μέλη. Όταν κρίνεται απόφαση του Ο.Τ.Α., από τον οποίο προέρχεται ο αιρετός εκπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ., αντικαθίσταται υποχρεωτικώς από τον αναπληρωτή του.

Καθήκοντα γραμματέα της Ειδικής Επιτροπής ασκεί υπάλληλος της Περιφέρειας, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησής της.

**2.** Η Ειδική Επιτροπή ασκεί έλεγχο νομιμότητας, και εκδίδει απόφαση επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της. Συνεδριάζει, τουλάχιστον, δύο (2) φορές το μήνα.

**3.** Η Ειδική Επιτροπή θεωρείται ότι έχει απαρτία με την παρουσία δύο (2) εκ των μελών της. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του προέδρου.

**4.** Οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής προσβάλλονται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια.

**5.** Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζεται η αποζημίωση των μελών της Επιτροπής και του Γραμματέα αυτής, σύμφωνα με τις ισχύουσες, κάθε φορά, διατάξεις. Θέματα λειτουργίας της Ειδικής Επιτροπής ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

**Ν.3852/10 (ΦΕΚ 87/07.06.2010 τεύχος Α'): Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης.** (όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει μέχρι 08-02-2017)

**ΜΕΡΟΣ ΣΤ' ΕΠΟΠΤΕΙΑ**

**Άρθρο 214**

**Αρχές**

1. Στους δήμους και τις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.
2. Η εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους.

**Άρθρο 215**

**Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. - Αρμοδιότητες**

1.«Συστήνεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα.»

Όταν προσβάλλονται πράξεις της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α, ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, παρίσταται ως διάδικος, πλην του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός.

2.Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος.

3.Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. μπορεί να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση τους.

**Άρθρο 216**

**Ελεγκτής Νομιμότητας**

1.«Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συστήνεται θέση προϊσταμένου αυτής, που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», αντίστοιχη με θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας διορίζεται με πενταετή θητεία.»

2.Τα προσόντα που απαιτούνται για διορισμό στη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας είναι: α) πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής στο γνωστικό αντικείμενο του δημοσίου ή αστικού ή

εμπορικού δικαίου είτε πενταετής δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τη θέση αντικείμενο και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας.

3. Για τη θέση αυτή μπορεί να υποβάλλει υποψηφιότητα και μόνιμος δημόσιος υπάλληλος, κάτοχος πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., με άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας, ο οποίος έχει ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Στην περίπτωση αυτή ο Ελεγκτής Νομιμότητας κατά τη διάρκεια της θητείας του τελεί αυτοδικαίως σε απόσπαση από την οργανική του θέση και λαμβάνει τις αποδοχές μόνον του Ελεγκτή Νομιμότητας.

4. Ο ορισμός δικηγόρου σε θέση Ελεγκτή Νομιμότητας δεν αποτελεί λόγο ασυμβιβάστου, αναστέλλει όμως την άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος κατά τη διάρκεια της θητείας του.

5. Η επιλογή του Ελεγκτή Νομιμότητας γίνεται, μετά από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.). Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. επιλέγει τον καταλληλότερο μεταξύ των υποψηφίων, μετά από συνέντευξη, με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του. Ο επιλεγείς διορίζεται, ως Ελεγκτής Νομιμότητας και τοποθετείται σε μία από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ο.Τ.Α., με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

«6. Τον Ελεγκτή Νομιμότητας, όταν απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνει στα καθήκοντά του ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης Εποπτείας Ο.Τ.Α.. Ο ίδιος προϊστάμενος ασκεί τα καθήκοντα του Ελεγκτή Νομιμότητας εάν η θέση είναι κενή και μέχρι την εκ νέου πλήρωσή της.»

7. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα σχετικά με τα ανωτέρω προσόντα των υποψηφίων και τη διαδικασία επιλογής του Ελεγκτή Νομιμότητας.

## **Άρθρο 223**

### **Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας**

1. Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας στο οποίο προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ως πρόεδρος, και συμμετέχουν οι Ελεγκτές Νομιμότητας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., ως μέλη.

2. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας συγκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αποσκοπεί στο συντονισμό της δράσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών

ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των Ο.Τ.Α..

3. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας μπορεί να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για ζητήματα μείζονος σημασίας που συνάπτονται με τον ασκούμενο από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. έλεγχο. Η γνώμη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους για τα ζητήματα αυτά είναι υποχρεωτική εφόσον γίνει δεκτή από τον αρμόδιο Υπουργό.

#### **Άρθρο 224**

##### **Εκτελεστότητα των πράξεων**

Οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 228 του παρόντος.

#### **Άρθρο 225**

##### **Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας**

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) τη σύναψη δανείων, η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. «Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων.» «Ειδικά, σε ό,τι αφορά τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν: α) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους, β) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, γ) την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και δ) τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.»

2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού

οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α..

3.«Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη.» Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται.

### **Άρθρο 226**

#### **Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας**

«1. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των νομοτοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α., καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.»

2.Οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. με σκοπό την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

### **Άρθρο 227**

#### **Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας**

1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον 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 ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

β. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαήμερου 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.

2.Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαίνεται 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.

3. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

4. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί:

α) 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 (ΦΕΚ 42 Α΄) και αφορούν δήμους,

β) 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 (ΦΕΚ 42 Α΄) και αφορούν περιφέρειες.

### **Άρθρο 228**

#### **Αναστολή εκτέλεσης**

1. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα με την προσφυγή του προηγούμενου άρθρου, να αναστέλλει με απόφασή του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Τα νομικά πρόσωπα της παραγράφου 1 περ. α΄ του άρθρου 227 ειδοποιούνται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. για την άσκηση της προσφυγής και τους παρέχεται σύντομη προθεσμία για την έκθεση των απόψεών τους. Αν συντρέχει εξαιρετικός λόγος επείγοντος ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να αναστείλει την προσβαλλόμενη πράξη και πριν από τη διαβίβαση των απόψεων των ανωτέρω νομικών προσώπων.

2. Η αναστολή χορηγείται εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της.

3. 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 την παράγραφο 2 του προηγούμενου άρθρου.

4. 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.

5. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα της διαδικασίας για τη χορήγηση αναστολής.

### **Άρθρο 229**

#### **Επιτόπιοι Έλεγχοι - Ετήσια έκθεση**

1. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. μπορεί στο πλαίσιο του έργου της να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη.

2. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ρυθμίζεται η διαδικασία διεξαγωγής των επιτόπιων ελέγχων.

3. 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., «οι οποίες κοινοποιούνται στους Γενικούς Γραμματείς των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων», 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 αυτοδιοίκησης.

### **Άρθρο 230**

#### **Δημοσίευση αποφάσεων του Ελεγκτή Νομιμότητας**

1. Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας, οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 225 έως 228 του παρόντος, κοινοποιούνται στα οριζόμενα από τις διατάξεις αυτές νομικά πρόσωπα, καθώς και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή εντός πέντε ημερών από την έκδοσή τους.

2. Οι αποφάσεις της παραγράφου 1 αναρτώνται στο διαδίκτυο αμελλητί και δημοσιεύονται υποχρεωτικά, με φροντίδα των νομικών προσώπων που ορίζονται στα άρθρα 225 παρ.1, 226 παρ.1 και 227 παρ.1, στο κατάστημά τους. Για τη δημοσίευση αυτή συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο (2) μαρτύρων.

3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια με τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.

### **Άρθρο 231**

#### **Υποχρέωση συμμόρφωσης**

1. 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 που εκδίδονται σύμφωνα με τα άρθρα 225 έως 228 του παρόντος.

2. Την υποχρέωση της παραγράφου 1 έχει και το πάσης φύσεως προσωπικό που υπηρετεί στα νομικά πρόσωπα της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου με οποιαδήποτε σχέση εργασίας.

3. 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 προσώπων.

## **Άρθρο 232**

### **Αστική ευθύνη**

1. Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, 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, που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι ανωτέρω δεν υπέχουν ευθύνη αποζημίωσης έναντι τρίτων.

2. 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:

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

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.

Καθήκοντα γραμματέα εκτελεί υπάλληλος του κλάδου ΠΕ Διοικητικού της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. που ορίζεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

3. 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 κάνει έρευνα και καλέσει τα πρόσωπα που θεωρούνται υπεύθυνα για την πρόκληση της ζημίας, προς παροχή εξηγήσεων.

4. Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από το πρόσωπο σε βάρος 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.

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

6. Εάν επιβληθεί καταλογισμός στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου σε ένα από τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παράγραφο 1, 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 αιτία.

## **Άρθρο 233**

### **Πειθαρχική ευθύνη**

1. 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.

2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρετούς που αναφέρονται σε αυτή:

- α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια,
- β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

3. Οι πειθαρχικές ποινές της παραγράφου 1 επιβάλλονται μετά προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του επόμενου άρθρου.

4. Τα πειθαρχικά παραπτώματα της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.

## **Άρθρο 234**

### **Πειθαρχική διαδικασία**

1. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλούμενου 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 ημέρες.

2. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το 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) «τον» 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..

3. Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο ή 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.

4.α. Τα δικαστικά μέλη του συμβουλίου της παραγράφου 2 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.

β. 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.

«γ. Ο αναπληρωτής του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Εποπτείας Ο.Τ.Α. και ο γραμματέας ορίζονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.»

5. Το συμβούλιο της παραγράφου 2 συγκροτείται κάθε δύο χρόνια με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας.

6. 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.

### **Άρθρο 236**

#### **Έκπτωση εξαιτίας καταδίκης**

1. Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και οι εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους:

α. Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

β. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση.

«γ. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία. Το ίδιο ισχύει και για την αμετάκλητη καταδίκη για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη στο δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας.»

«2. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, για τα πλημμελήματα της προηγούμενης παραγράφου ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακούργηματα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας. Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εάν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Τυχόν μεταγενέστερη αντικατάσταση ή άρση των περιοριστικών όρων ή της προσωρινής κράτησης κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας δεν κωλύει τη θέση σε αργία του αιρετού που παραπέμφθηκε για κακούργημα. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική

απόφαση, οπότε και αίρεται αυτοδικαίως, η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται αναδρομικά η αντιμισθία του αποκατασταθέντος από του χρόνου εκδόσεως της διαπιστωτικής σε βάρους του πράξης. Τυχόν άρνηση ή υπαίτια καθυστέρηση του Ελεγκτή Νομιμότητας να εκδώσει άμεσα τη σχετική διαπιστωτική πράξη συνιστά παράβαση καθήκοντος.»

## **Άρθρο 237**

### **Παύση**

1. 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 της Ένωσης Περιφερειών ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο αυτών. Το πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

2. Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορεί να διαλυθεί ένα δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο. Η διάλυση αυτή συνεπφέρει και τη διάλυση των συμβουλίων των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή σύμφωνα με τα άρθρα 56 και 158 του παρόντος.

3. Κατά της απόφασης της παραγράφου 1 που διατάσσει την παύση, ο παυθείς μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίησή της σε αυτόν.

4.α. Καθήκοντα γραμματέα του συμβουλίου της παραγράφου 1 εκτελεί υπάλληλος της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής

Διακυβέρνησης του Κλάδου ΠΕ Διοικητικού, βαθμού «Δ'», που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

β. Οι διατάξεις των παραγράφων 1, 3 και 5 του άρθρου 234 του παρόντος εφαρμόζονται αναλόγως.

### **Άρθρο 238**

#### **Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. αστική και πειθαρχική ευθύνη αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.**

1. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του παρόντος 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 Διοίκησης.

Στην κατά το άρθρο 232 παράγραφος 2 ελεγκτική επιτροπή του παρόντος 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 που προβλέπονται στα άρθρα 233, 234, 236 και 237 του παρόντος 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.

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

3. Οι πράξεις των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, των επιχειρήσεών 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.

4.Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 3 του άρθρου 227 του παρόντος.

## ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΤΩΝ ΗΜΙΑΔΟΜΗΜΕΝΩΝ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ

1. Θεωρείτε ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν είναι επαρκείς για να εξασφαλίσουν την νομιμότητα των δαπανών και της δράσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ;
2. Ποια είναι τα πιο συνηθισμένα προβλήματα που συναντάτε κατά τη διαδικασία ελέγχου από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και ποια από το Ελεγκτικό Συνέδριο;
3. Είναι ευδιάκριτα τα όρια μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και ελέγχου σκοπιμότητας;
4. Ποιόν θεωρείτε πιο αποτελεσματικό έλεγχο και γιατί;
5. Τι γνώμη έχετε για την επικείμενη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑ;
6. Υπάρχει συνέργεια μεταξύ των ελέγχων που πραγματοποιούνται από τον Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου;
7. Ποια μέτρα θα μπορούσαν να ληφθούν ώστε να βελτιωθούν οι έλεγχοι;
8. Ποιες είναι οι πιο συνηθισμένες περιπτώσεις για τις οποίες ακυρώνονται αποφάσεις των ΟΤΑ ή συντάσσεται πράξη άρνησης θεώρησης ΧΕΠ;
9. Πόσο επηρεάζει τις επιλογές σας η νομολογιακή πρακτική του Ελ. Συνεδρίου; Αναγκάζεστε να διαφοροποιήσετε τις αποφάσεις σας προκειμένου να περιοριστεί το ενδεχόμενο της μη θεώρησης του ΧΕΠ
10. Πως επιδρά ο προληπτικός έλεγχος στο εσωτερικό του Δήμου; Υπάρχει εμπέδωση ενός κλίματος «άρνησης» από τους υπαλλήλους ως αποτέλεσμα της νομολογίας του ΕΣ;
11. Υπάρχει προφορική εκ των προτέρων συνεννόηση με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς;



## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

### **Ελληνική βιβλιογραφία & αρθρογραφία**

- Βεζυριαννίδου Σ., (2015), *Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α΄ Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*, άρθρο στο citybranding.gr
- Γεωργιάκης Θ., Διδακτορική Διατριβή *Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση*, Μάρτιος 2016
- Δαγτόγλου Π. (2005, 2011), *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλας., Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Δρόσος Στ. (2011), *Η Διοικητική πράξη και ο έλεγχός της*, Εισήγηση στο ΕΚΔΔΑ-ΙΝΕΠ.
- Ζυγούρης Π, Παπαδόπουλος Γ. (2010) *Πρόγραμμα Καλλικράτης – Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, Εκδόσεις Ζυγούρη.
- Καραναστάσης Μ., (2011), *Νέα αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*, Εκδόσεις Καραναστάση, Αθήνα
- Καραναστάσης Μ., (2012), *Έλεγχος νομιμότητας πράξεων οργάνων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού – άσκηση προσφυγών*, 2012, Εκδόσεις Καραναστάση, Αθήνα
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., (2002), *Η διοικητική οργάνωση του κράτους*, Θεσσαλονίκη
- Μακρυδημήτρης Αντ. & Πραβίτα Ηλ. (2010), *Δημόσια Διοίκηση: Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης Αντ. & Πραβίτα Ηλ. (2011), *Διοικητικός Κώδικας*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ. (2004), *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες*, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή
- Μπαπαλιούτας, (2007), *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Μπέσιλα–Βήκα Ε.(1998), *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς επιχειρηματικής δραστηριότητας*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη
- Μπέσιλα–Βήκα Ε., (1995,) *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα
- Μπέσιλα–Βήκα Ε.,(2004) (2007), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Μπεσίλα-Μακρίδη Ε. (2002), *Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλας., Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Μπεσίλα-Μακρίδη Ε. (2006) (2010), *Έλεγχος Διοικητικής Δράσης* Εκδόσεις Σάκκουλας., Αθήνα-Θεσσαλονίκη:

- Μπέσιλα–Παπαγιάννη Δ. (1996), *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα
- Ν. Μηλιώνη, (2002) *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή.
- Πικραμένος, Μ. (2011), *Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης*,
- Πικραμμένος Π. (2012), *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους, μετά τον Καλλικράτη*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Πιτσούλης Χ., *Η Κρατική Εποπτεία των Δημάρχων*, 2004,
- Ράικος Α., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Ι, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002
- Ράικου Αθ. (1970) «*Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», Εκδόσεις Ε.Δ.Δ.Δ, Αθήνα
- Σπηλιωτόπουλος Επ. & Μακρυδημήτρης Αντ. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή
- Σπηλιωτόπουλος Επ. & Χρυσανθάκης Χ. (2007), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή
- Σπηλιωτόπουλος Επ. (2001, 2005), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Σπυρόπουλος Φ. (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα
- Σωτηρέλης Γ. (2009) «*Μελέτη για την λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης*»
- Σωτηρέλης Γ. (2013), «*Γνωμοδότηση ΚΕΔΚΕ*»
- Τάχος Αν. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλας., Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Τσάτσος Δ. (1994), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Α' τόμος, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα-Κομοτηνή
- Χλέπας Ν. Κ.,(1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Χλέπας Ν.-Κ. (1998) «*Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς*», στο Χλέπας, Ν.-Κ. (1998) «*Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας*», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 183.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2005) «*Ο Δήμαρχος: ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Χλέπας Ν.-Κ. και Μέρτζιος Ε. (2012) «Οδηγός του πολίτη για την προστασία του περιβάλλοντος», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Χλέπας Ν.-Κ. και Τασόπουλος Γ. (2000) «Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλας

Χρυσανθάκης Χ. (2010) «Καλλικράτης – Ο νέος Νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

### **Εκδόσεις φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

ΕΕΤΑΑ (2010) «Ο Οδηγός του Δημότη» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2000) «Ο Οδηγός Ταμειακής Υπηρεσίας των Δήμων» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2010) «Ενδοδημοτική αποκέντρωση» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2010) «Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη – Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2010) «Καλλικράτης – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Αυτοδιοίκηση» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2010) «Οδηγός Προσαρμογής των Προτύπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων Δήμων» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2001), «Γ' ΚΠΣ, Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο ρόλος των Αιρετών Συμβουλίων στο Νέο Δήμο» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Η απασχόληση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Τα έργα της ΕΕΤΑΑ στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης Καλλικράτης» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Πολιτική Προστασία και Αυτοδιοίκηση» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2000) «Οδηγός τεχνικών υπηρεσιών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Οδηγός του Δημότη – Υποχρεώσεις και Δεσμεύσεις της Περιφέρειας» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011) «Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2013) «Οι Δήμοι στο κατώφλι της νέας Προγραμματικής Περιόδου – Τα νέα

Χρηματοδοτικά εργαλεία, η οργάνωση της Εταιρικής Σχέσης και της Διαβούλευσης» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2013) «Επιχειρησιακό Σχέδιο “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ” – Β' Φάση Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2013) «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στο πλαίσιο της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020» Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2013) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης», Αθήνα

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΚΕΔΚΕ (2008) «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008) «Μελέτη για την Οργανωτική Αναδιάρθρωση και Λειτουργική Αναβάθμιση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης».

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008) «Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ».

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2009) «Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της ΤΑ ενόψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης».

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», (συντονισμός της ερευνητικής ομάδας - επιμέλεια του συλλογικού τόμου), Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2013), Η Καταστατική Θέση των Αιρετών, Μελετητής Δ. Ι. Κατσούλης,

## **Διαδικτυακές Πηγές**

ΔημοςNet- [www.dimosnet.gr](http://www.dimosnet.gr)

Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας - [www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης - [www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr)

Συνήγορος του Πολίτη - [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης - [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr)

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

## **Νόμοθεσία**

Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001/2008

Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», ΦΕΚ 144/Α'01.06.1989

Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 13.06.1994

N. 2362/95 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους τους και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 247/Α'/27.11.1995

N. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244/Α'/04.12.1997

N. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/Α'/08.06.2006

N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 87/Α'/07.06.2010

N. 3870/2010 «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές», ΦΕΚ 138/Α'/09.08.2010

N. 4129/ 2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΦΕΚ 52/Α'/2013

N. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», ΦΕΚ 93/Α'/14.04.2014

N. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) –δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 143/Α'/2014

Αιτιολογική έκθεση N. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Αιτιολογική έκθεση N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Αιτιολογική έκθεση N. 4071 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ»

Αιτιολογική έκθεση N. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»