



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 άσκηση κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.: Η σύσταση  
των Ελεγκτών Νομιμότητας.**

**Ονοματεπώνυμο**

**ΙΩΑΝΝΗΣ-ΜΩΥΣΗΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ**

**A.M: 3033201705124**

Κόρινθος, Νοέμβριος 2018



**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 exercise of state supervision by local and regional  
authorities: The establishment of auditors of legality.**

**Name**

**IOANNIS-MOYSIS PAPADOPOULOS**

**A.M: 3033201705124**

Corinth, November 2018

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία εξετάζει τον συνταγματικά προβλεπόμενο στο άρθρο 102 παρ. 4 κρατικό εποπτικό έλεγχο, που συνίσταται αποκλειστικά στον περιορισμένο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ξα και στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών προσώπων, με σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής ενότητας, χωρίς να παρεμποδίζεται η ελεύθερη δράση και η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών.

Ο πυρήνας της εργασίας αφορά την συγκριτική ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου για την διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α. που ίσχυε προ του ν. 3852/2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης») με αυτό που προβλέφθηκε μετά την ψήφιση του εν λόγω νόμου.

Περίληπτικά, το προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο χαρακτηριζόταν από την αναποτελεσματικότητα και την ανεπάρκεια του εποπτικού ελέγχου από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών και τα διορισμένα μέλη των Ειδικών Επιτροπών Εποπτείας. Η υπέρβαση των ορίων εποπτείας, η συχνή υποκατάσταση των εποπτευόμενων οργάνων στις αρμοδιότητες των εποπτευόμενων, η πολιτικοποίηση της εποπτικής διαδικασίας, η απουσία των θεσμικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας στα πρόσωπα που ασκούσαν τον εποπτικό έλεγχο και η έλλειψη ενός ομοιόμορφου και ενιαίου συστήματος ελέγχου ήταν οι βασικοί λόγοι αυτής της αναποτελεσματικότητας.

Η ανάγκη για δημιουργία ενός ισχυρού και ανεξάρτητου ελεγκτικού εποπτικού αποτυπώθηκε στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επέφερε το πρόγραμμα του «Καλλικράτη» με τη θεσμοθέτηση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και των Ελεγκτών Νομιμότητας, χωρίς όμως ουσιαστικό αντίκρισμα, καθόσον το νέο σύστημα διοικητικής και πειθαρχικής εποπτείας μπορεί να κατοχυρώθηκε σε θεωρητικό επίπεδο αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ σε πρακτικό. Οι δημοσιονομικές δυσχέρειες αλλά κυρίως η αντίσταση στις αλλαγές που επέδειξαν τα πολιτικά πρόσωπα και οι ισχυροί δήμαρχοι και περιφερειάρχες αποτέλεσαν τροχοπέδη για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό και την μετάβαση σε ένα πιο αξιόπιστο και αμερόληπτο σύστημα κρατικής εποπτείας.

Με την ψήφιση του νέου νομοσχεδίου για την αυτοδιοίκηση (πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») γίνεται νέα προσπάθεια να ξεπεραστούν οι παθογένειες του παρελθόντος μέσω συγκεκριμένων παρεμβάσεων επί της εποπτείας των πράξεων και των αιρετών των Ο.Τ.Α. και να εφαρμοστούν πλήρως και ουσιαστικά οι διατάξεις για τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας και τους Επόπτες πλέον Ο.Τ.Α., με σκοπό την καθιέρωση ενός παραγωγικού και αποδοτικού μοντέλου κρατικής εποπτείας.

## Περιεχόμενα

Συντομογραφίες .....	1
Εισαγωγή .....	3
<b>Α' ΜΕΡΟΣ</b> .....	4-9
1 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	4-6
Η κρατική εποπτεία.....	4
1.1.1. Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. ....	4
1.1.2. Η πειθαρχική εποπτεία επί των αιρετών προσώπων .....	5
2 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	
Η συνταγματική πρόβλεψη για τον κρατικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.....	7
<b>Β' ΜΕΡΟΣ</b> .....	10-14
3 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	10-13
Συνοπτική καταγραφή συστημάτων ελέγχου της αυτοδιοίκησης .....	10
2.3.1. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος .....	10
2.3.2. Διοικητικός έλεγχος.....	10
2.3.3. Δικαστικός έλεγχος.....	11
2.3.4. Ενδιάμεσος Έλεγχος.....	12
4 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	
Διαφορές μεταξύ διοικητικής εποπτείας και διοικητικής ιεραρχίας.....	14
<b>Γ' ΜΕΡΟΣ</b> .....	15-16
5 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	
Ο ειδικός δημοσιονομικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο .....	15
<b>Δ' ΜΕΡΟΣ</b> .....	17-29
6 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	17-25
Το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών .....	17
4.6.1. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ....	17
4.6.2. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.....	20
4.6.3. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ....	22
4.6.4. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. ....	23
7 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο.....	26

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Τα προβλήματα στην άσκηση της κρατικής εποπτείας και η ανάγκη δημιουργίας ενός ισχυρού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου ..... 26

### **Ε' ΜΕΡΟΣ** ..... 30-42

#### 8<sup>ο</sup> Κεφάλαιο..... 30-37

Η δημιουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και των Ελεγκτών Νομιμότητας με τη διοικητική μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» ..... 30

5.8.1. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των περιφερειών ..... 32

5.8.2. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους δήμους και τις περιφέρειες ..... 35

#### 9<sup>ο</sup> Κεφάλαιο..... 38-42

5.9.1. Η μεταβατική περίοδος κρατικής εποπτείας από το 2011 μέχρι σήμερα ..... 38

5.9.2. Οι λόγοι μη εφαρμογής των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και των Ελεγκτών Νομιμότητας στην πράξη ..... 40

### **ΣΤ' ΜΕΡΟΣ** ..... 43-49

#### 10<sup>ο</sup> Κεφάλαιο ..... 43-46

Κλεισθένης Ι: Αρχική αποτίμηση των αλλαγών στην κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. .... 43

#### 11<sup>ο</sup> Κεφάλαιο ..... 47

Προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας του ελέγχου νομιμότητας και της θεσμικής ενδυνάμωσης των προσώπων ασκούντων τον εποπτικό έλεγχο ..... 47

6.11.1. Περί της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου ..... 47

6.11.2. Περί της θεσμικής ενδυνάμωσης των προσώπων ασκούντων τον εποπτικό έλεγχο..... 48

### **Ζ' ΜΕΡΟΣ** ..... 50-53

Συγκριτικός Πίνακας..... 50

Συμπεράσματα..... 53

### **Βιβλιογραφία** ..... 54-59

## Συντομογραφίες

Α.Δ.	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
ΑΔΑ	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
Α.Ε.	Ανώνυμη Εταιρεία
Α.Ε.Ι.	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ε.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
ΓΓ	Γενικός Γραμματέας
Γ.Γ.Α.Δ.	Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Γ.Γ.Π.	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
ΔΕ	Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
εδαφ.	εδάφιο
ΕΙ.Σ.Ε.Π.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Ελ. Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Ν.	Ελεγκτής Νομιμότητας
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔιαδ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Κεφ.	κεφάλαιο
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
ν.	νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

**ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ο.Υ.Ε.	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
παρ.	παράγραφος
περ.	περίπτωση
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Συντ.	Σύνταγμα
ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
ΥΕ	Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη των χαρακτηριστικών του συστήματος κρατικής εποπτείας μέσω της παρουσίασης και της σύγκρισης των σχετικών νομοθετικών πλαισίων.

Στο πρώτο κεφάλαιο δίνεται ο ορισμός της κρατικής εποπτείας, ο οποίος περιλαμβάνει τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων. Επίσης, γίνεται εκτενής ανάλυση της συνταγματικής επιταγής (άρθρο 102 παρ. 4), η οποία προβλέπει την περιορισμένη κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α., ενώ γίνεται και μια σύντομη περιγραφή των υπόλοιπων συστημάτων ελέγχου της αυτοδιοίκησης, με ιδιαίτερη αναφορά στον δημοσιονομικό έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δαπάνες της.

Εν συνεχεία, καταγράφεται το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο εξειδίκευε την συνταγματική πρόβλεψη περί κρατικής εποπτείας επί των δήμων και των κοινοτήτων, δυνάμει των άρθρων 141-144 και 148-154 του ν. 3463/2006 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) και επί των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, δυνάμει των άρθρων 66-72 του Π.Δ. 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) καθιστώντας αρμόδια όργανα ελέγχου τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας και τις Ειδικές Επιτροπές των άρθρων 152 του ΔΚΚ και 68 του ΚΝΑ που συστήνονταν σε κάθε περιφέρεια. Μετά τη θεωρητική προσέγγιση αναλύονται τα προβλήματα που παρουσίαζε το σύστημα εποπτείας, λόγω της ανομοιογένειας, της έλλειψης των θεσμικών εγγυήσεων για αντικειμενική άσκηση εποπτείας και της στενής εξάρτησης των Ο.Τ.Α. από το κεντρικό κομματικό κράτος.

Στο πέμπτο μέρος αποτυπώνονται τα βασικά σημεία του νέου συστήματος κρατικής εποπτείας με τις απαραίτητες αλλαγές που επέφερε το διοικητικό πρόγραμμα του «Καλλικράτη», (ν. 3852/2010) θεσμοθετώντας ως αρμόδιες για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας, που συστήνονταν στις έδρες των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και στις οποίες προϊστάται οι Ελεγκτές Νομιμότητας (άρθρα 214-240). Η σύσταση αυτοτελών και ανεξάρτητων εποπτευόντων οργάνων αποτέλεσε το πρώτο μεγάλο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο έμεινε σε θεωρητικό επίπεδο, καθόσον το συγκεκριμένο μοντέλο διοικητικής εποπτείας δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ στην πράξη μέχρι και σήμερα.

Στο τελευταίο μέρος αποτιμώνται οι βασικές παρεμβάσεις που επιφέρει ο νέος νόμος του «Κλεισθένη Ι» στο σύστημα κρατικής εποπτείας του προγράμματος «Καλλικράτη», με σκοπό την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή του. Στο τέλος θα κατατεθούν προτάσεις για την βελτίωση της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και την θεσμική ενίσχυση των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων.



## Α' ΜΕΡΟΣ

### 1<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Η κρατική εποπτεία

##### 1.1.1. Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α.

«Όπως αναφέρει η Μπεσίλα- Βήκα (2010) *‘‘Η εποπτεία του κράτους με την ευρεία της έννοια περιλαμβάνει το δικαίωμα του κρατικού μηχανισμού να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νομοθετική εποπτεία) καθώς και το δικαίωμα του να ελέγχει διοικητικά (διοικητική εποπτεία) ή δικαστικά (δικαστική εποπτεία) τα δημόσια όργανα του εάν έχουν τηρήσει την νομιμότητα κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας τους. Η νομοθετική και η δικαστική είναι αυτονόητες ενόψει του γεγονότος ότι η άσκηση των αντίστοιχων εξουσιών ανήκουν στο μονοπώλιο του κράτους και δεν αποτελούν γνωρίσματα έμμεσης κρατικής διοίκησης<sup>1</sup>. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της τελευταίας αποτελεί η διοικητική εποπτεία, η οποία είναι συνδεδεμένη με την αυτοδιοίκηση’’*».

Έτσι λοιπόν, « σύμφωνα με τον Κατσούλη (1993) *‘‘η αναγκαιότητα της λειτουργίας ενός συστήματος κρατικής εποπτείας δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σε καμιά περίπτωση στο πλαίσιο μιας ενιαίας δημοκρατικής πολιτείας που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου και περιφρουρεί την ενότητα της διοικήσεως, ως απόρροια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Ο θεσμός της συνταγματικά προβλεπόμενης εποπτείας δεν αποσκοπεί, όμως, απλώς στη διαφύλαξη της ενότητας του κράτους αλλά και στη ταχεία και αποτελεσματική, συνάμα, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του διοικουμένου’’*».

Η διοικητική εποπτεία ή άλλως κρατική εποπτεία υπό την στενή έννοια του όρου, είναι μια μορφή ελέγχου, διαφορετική από τον διοικητικό ιεραρχικό έλεγχο. Πρόκειται για μία έννομη σχέση με συμβαλλόμενα μέρη το κεντρικό κράτος και τους Ο.Τ.Α., που καθορίζεται από το Σύνταγμα και εξειδικεύεται με τον τυπικό νόμο. Με άλλα λόγια « σύμφωνα με τον Τσουντα (1993) ορίζεται ως *‘‘.. ο ρητά προβλεπόμενος από το νόμο έλεγχος των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης που ασκείται από το κράτος με σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής ενότητας και συνέχειας, χωρίς όμως να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.’’*».

Αναλυτικότερα, η εποπτεία συνίσταται στον διαρκή νομικό έλεγχο συγκεκριμένων πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α., στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών τους οργάνων καθώς και στον έλεγχο της διαχείρισης των οικονομικών τους πόρων από τα άμεσα ή τα έμμεσα κρατικά διοικητικά όργανα στο πλαίσιο άσκησης των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων. « Όπως τονίζει ο Τσουντας

<sup>1</sup> «.. Στις αγγλοσαξονικές χώρες, η εποπτεία του κράτους προς τους τοπικούς οργανισμούς είναι κυρίως νομοθετική και δικαστική και όχι διοικητική. Ειδικά στην Αγγλία, ο έλεγχος από την κεντρική κυβέρνηση στις τοπικές κοινότητες είναι πολύ χαλαρή.» (Μπεσίλα-Βήκα, 2010).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

(1993) *“Δεν είναι νομοθετική ή δικαιοδοτική δράση αλλά έχει απλά δικαστική χροιά. Την άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητας μπορεί να την προκαλέσει όποιος έχει έννομο συμφέρον, ενώ ο έλεγχος αποτελεί καθήκον της εποπτεύουσας αρχής, που παρανομεί εάν δεν την ασκεί. Η σχέση διοικητικής εποπτείας δεν υφίσταται μεταξύ των δυο βαθμίδων της ελληνικής αυτοδιοίκησης.”*».

Επομένως, «σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (1997) *“το κράτος έχει δικαίωμα αλλά και υποχρέωση να ελέγξει τους Ο.Τ.Α. για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους. Πρόκειται όμως για μια ελαττωμένη δυνατότητα ελέγχου, αφού το κράτος αναγνωρίζει την ανεξάρτητη αυτοδιοίκηση των Ο.Τ.Α.”*». Από αυτό συνάγεται ότι η υποκατάσταση των κρατικών οργάνων στην άσκηση αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης αντιβαίνει στην θεσμική της αυτοτέλεια που προβλέπει το Σύνταγμα και δεν μπορεί να θεωρηθεί μορφή εποπτικού ελέγχου.

Επίσης, στην ελληνική νομική θεωρία, γίνεται δεκτό «όπως υποστηρίζει και ο Τσουντας (1993) ότι *“... η πράξη της κρατικής διοικητικής εποπτείας φέρει το χαρακτήρα αίρεσης, που έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά από αυτά της αίρεσης του αστικού ή διοικητικού δικαίου και αποτελεί ιδιαίτερη εκδήλωση της εποπτικής σχέσης ελέγχοντος και ελεγχόμενου”*», καθόσον οι διοικητικές πράξεις των Ο.Τ.Α, αφότου εκδοθούν είναι άμεσα εκτελεστές και παράγουν έννομα αποτελέσματα, τα οποία παύουν εάν στη συνέχεια ακυρωθούν από την ελεγκτική αρχή.

Συμπερασματικά, «σύμφωνα με τον Γεραπετρίτη (1999) *“.. η κρατική διοικητική εποπτεία α) υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας<sup>2</sup>, β) συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., γ) διέπεται από την αρχή της αναλογικής επέμβασης της εποπτεύουσας αρχής σε σχέση με την σπουδαιότητα του ζητήματος<sup>3</sup>, δ) είναι κατασταλτική και όχι προληπτική, ενώ ε) ορίζει ότι η εποπτική κρατική αρχή δεν μπορεί να υποκαθιστά το εποπτευόμενο όργανο ή να μεταρρυθμίζει και να τροποποιεί τις πράξεις των Ο.Τ.Α. παραβιάζοντας τη συνταγματική επιταγή που προβλέπει την διοικητική τους αυτοτέλεια.”*<sup>4</sup>».

### 1.1.2. Η πειθαρχική εποπτεία επί των αιρετών προσώπων

Στην έννοια της κρατικής εποπτείας εντάσσεται επίσης και η άσκηση της πειθαρχικής εποπτικής εξουσίας, η οποία στρέφεται από το κεντρικό κράτος προς τα πρόσωπα που στελεχώνουν τα όργανα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η πειθαρχική εποπτεία επικεντρώνεται

<sup>2</sup> Αποτυπώνεται στο άρθρο 8 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), ο οποίος κυρώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 1850/1989.

<sup>3</sup> Προβλέπεται στο άρθρο 8 παρ. 3 του ΕΧΤΑ.

<sup>4</sup> Κατά παράβαση της συνταγματικής επιταγής και του νόμου, είναι σύνηθες φαινόμενο οι εποπτεύουσες αρχές να προβαίνουν σε «κανονιστική εποπτεία» δηλαδή να μην περιορίζονται στην παροχή γενικών οδηγιών αλλά και να παρεμβαίνουν στην λειτουργία τους, ώστε να κατευθύνουν την δραστηριότητα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ασκώντας ουσιαστικά τις αρμοδιότητες τους. Η «κανονιστική εποπτεία» είναι επιτρεπτή κατ' εξαίρεση μόνο όταν αυτοδιοικητικά όργανα λειτουργούν παράνομα και καταχρηστικά.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ουσιαστικά στην ευθύνη, των εκλεγμένων από το λαό, στελεχών της αυτοδιοίκησης, κατόπιν άσκησης ή υπέρβασης των αρμοδιοτήτων τους.

Ο πειθαρχικός έλεγχος διακρίνεται από την ποινική και αστική ευθύνη των αιρετών των Ο.Τ.Α. Η ποινική έχει σαν σκοπό τον ποινικό κολασμό των στελεχών της αυτοδιοίκησης, όταν παραβιάζουν με τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους τις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, με αποτέλεσμα την επιβολή των αντίστοιχων ποινικών κυρώσεων από τα αρμόδια ποινικά δικαστήρια<sup>5</sup>. Η αστική σημαίνει την υποχρέωση των αιρετών προσώπων να αποκαταστήσουν τις ζημιές που προκάλεσαν με τις αποφάσεις τους, ζημιώνοντας οικονομικά τους οργανισμούς που διοικούν<sup>6</sup>. Η πειθαρχική δε έχει σαν σκοπό την επιβολή των προβλεπόμενων πειθαρχικών ποινών μέσω της ειδικής πειθαρχικής διαδικασίας που επιτάσσει ο νόμος και τη συμμόρφωση των αιρετών με τα καθήκοντα τους. Η πειθαρχική διαδικασία είναι σύνθετη, καθόσον στοχεύει αρχικά στην αποσαφήνιση της τέλεσης ή μη του πειθαρχικού αδικήματος μέσα από την αμερόληπτη κρίση των αρμόδιων πειθαρχικών οργάνων και αφού πρώτα παρέχεται στον διωκόμενο αιρετό η δυνατότητα ακρόασης του, για να προβάλλει την υπερασπιστική του γραμμή.

Σε κάθε περίπτωση, «όπως επισημαίνουν και οι Σπηλιωτόπουλος και Χρυσανθάκης (2007), «... η πειθαρχική δίκη είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική δίκη...»».

---

<sup>5</sup> Το πλέον σύνθητες αδίκημα των στελεχών της αυτοδιοίκησης, που έχει και πειθαρχικό και ποινικό χαρακτήρα είναι αυτό της παράβασης καθήκοντος (Α. 259 ΠΚ).

<sup>6</sup> Θεμελιώνεται στα άρθρα 104-106 του Εισαγωγικού Νόμου του ΑΚ που καθιερώνει την ευθύνη των διοικούντων των ΝΠΔΔ.

## 2<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

### Η συνταγματική πρόβλεψη για τον κρατικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.

Η κρατική διοίκηση - κεντρική και αποκεντρωμένη - και οι Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού συνθέτουν το οργανωτικό σχήμα της σημερινής ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τα άρθρα 101, 101<sup>Α</sup> και 102 του ελληνικού Συντάγματος καθορίζουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος, τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των παραπάνω θεσμών και αποτελούν το βασικό περίγραμμα πάνω στο οποίο οφείλει να κινείται ο κοινός νομοθέτης, εξειδικεύοντας τις συνταγματικές διατάξεις.

Το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος είναι αυτό που αναφέρεται ειδικά στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου κατοχυρώνεται ρητά η κρατική διοικητική και πειθαρχική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. και των αιρετών προσώπων<sup>7</sup>, που αποτελεί και βασικό αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας. Ειδικότερα, η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι:

*«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.»*

Ο περιορισμένος έλεγχος νομιμότητας των Ο.Τ.Α. είναι αποτέλεσμα της **διοικητικής, οικονομικής** (α. 102 παρ. 2) **και ειδικά της δημοσιονομικής αυτοτέλειας** (α. 102 παρ. 5) της αυτοδιοίκησης που προβλέπει ο συνταγματικός νομοθέτης, ως αναγκαίες προϋποθέσεις για την εύρυθμη λειτουργία τους και την επίτευξη των σκοπών τους<sup>8</sup>.

Εκτενέστερα, «σύμφωνα με τον Χλέπα (1999) ‘Η διοικητική αυτοτέλεια αναλύεται σε θεσμική, που εκδηλώνεται με την ύπαρξη των ανεξάρτητων οργάνων των Ο.Τ.Α που παίρνουν αποφάσεις και ασκούν δημόσια εξουσία, σε οργανωτική που εκδηλώνεται με τον καθορισμό του τρόπου οργάνωσης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.<sup>9</sup>, και σε υπηρεσιακή που εκδηλώνεται με τη λήψη κατά

<sup>7</sup> Η κρατική διοικητική εποπτεία έχει παράδοση σχεδόν ενός αιώνα και πλέον, αφού καθιερώθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1927 (α. 107).

<sup>8</sup> «Ο βαθμός αυτοτέλειας των χωρών που ανήκουν στο γαλλικό ή “ναπολεόντειο” τύπο συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης (μεταξύ των οποίων είναι και η Ελλάδα) παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό αυτοτέλειας σε σχέση με τις χώρες που ανήκουν στο αγγλοσαξονικό ή σκανδιναβικό τύπο.» (Χλέπας, 2005).

<sup>9</sup> Το άρθρο 10 παρ. 1-4 και 6 του ν. 3584/2007 (ΦΕΚ 143 Α’/28-6-2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» ρυθμίζει την εσωτερική διάρθρωση των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης με βάση τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Υ.Ε.) που ισχύει σε κάθε υπηρεσία.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

τη διακριτική ευχέρεια των Ο.Τ.Α. αποφάσεων για θέματα του υπαλληλικού τους προσωπικού (διορισμοί, προαγωγές κλπ.)'».

Η οικονομική αυτοτέλεια<sup>10</sup> συνιστά συνταγματικό καθήκον του κράτους. Σημαίνει ότι οι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν οικονομικής αυτονομίας και αποφασίζουν για α) την σύνταξη του προϋπολογισμού τους, β) την λήψη ανεξάρτητων από το κεντρική διοίκηση εσόδων (τακτικά και έκτακτα) όπως είναι οι υπέρ τους θεσμοθετημένοι πόροι, τα ανταποδοτικά τέλη και τα έσοδα από την αξιοποίηση της περιουσίας τους γ) τον καταμερισμό των εξόδων τους σύμφωνα με τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων τους, καθώς και δ) την είσπραξη τοπικών εσόδων εκ του νόμου, παρακάμπτοντας την κρατική παρέμβαση στον τρόπο διαχείρισης τους (άρθρο 102 παρ. 5 εδαφ' δ του Συντ.)<sup>11</sup>. Παράλληλα, η νομοθεσία προσδιορίζει και ε) μια κατηγορία εσόδων που λαμβάνει η αυτοδιοίκηση, γνωστοί και ως «κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (Κ.Α.Π.)», οι οποίοι προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η δημοσιονομική<sup>12</sup> δε αυτοτέλεια, που αποτέλεσε και πεδίο ευρείας συνταγματικής αναθεώρησης το 2001, συνδέθηκε αρχικώς με την πρόβλεψη για κατανομή των αντίστοιχων πόρων από το κράτος στους Ο.Τ.Α, όταν οι τελευταίοι ασκούν τις μεταβιβαζόμενες κρατικές αρμοδιότητες. Αργότερα, όμως, καθιερώθηκε για να απεξαρτηθεί οικονομικά η τοπική αυτοδιοίκηση από την κεντρική εξουσία να επιτευχθεί η οικονομική διαφάνεια κατά τη διαχείριση και την κατανομή των πόρων της<sup>13</sup>. Ενδεικτικά, «σύμφωνα με τον Χλέπα (1999), “ Η δημοσιονομική αυτοτέλεια αποτελεί *conditio sine qua non* για την γενικότερη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.”».

Έτσι, λοιπόν, απόρροια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης, είναι ο υποχρεωτικός μεν, περιορισμένος δε, έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. από φορείς που ανήκουν στο κεντρικό κράτος, δυνάμει του **άρθρου 102 παρ. 4** του Συντάγματος. Η εν λόγω διάταξη θέτει τα όρια του εποπτικού ελέγχου επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης<sup>14</sup>, όπως και την πειθαρχική διαδικασία που ακολουθείται για τον έλεγχο των αιρετών εκπροσώπων της. Το Σύνταγμα « σύμφωνα με τον Χλέπα (1994), “διατυπώνει και ένα γενικό κανόνα για την ένταση της

<sup>10</sup> «... Η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη να προσδώσει πλήρη κανονιστική δύναμη στη νέα θεσμική εγγύηση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ήταν σαφής...» (ΣΤΕ 2599/2011).

<sup>11</sup> Οι ελληνικοί Ο.Τ.Α. δεν διαθέτουν «φορολογική αυτοτέλεια», αφού το Σύνταγμα απαιτεί την πρόβλεψη τυπικού νόμου για την επιβολή και την είσπραξη φόρων από αυτούς.

<sup>12</sup> « ... Η δημοσιονομική αυτοτέλεια ενισχύεται και από το άρθρο 9 του ΕΧΤΑ, το οποίο αναφέρεται στο “δικαίωμα” των Ο.Τ.Α σε “επαρκείς ιδίους πόρους” που πρέπει να “είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες τους” και “τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους”... (βλεπε για παράδειγμα Himsworth, (2015)). »

<sup>13</sup> «... Μέχρι τότε είχε επικρατήσει ιδιαίτερη διστακτικότητα ως προς την κατοχύρωση πραγματικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και έτσι οι τελευταίοι είχαν αφεθεί ουσιαστικά αιχμάλωτοι της κεντρικής εξουσίας...» (Χλέπας, 1994).

<sup>14</sup> Κατ' εφαρμογή και του α. 8 παρ. 1 του ΕΧΤΑ που θεσπίζει ρητώς τον κρατικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α.

## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

κρατικής εποπτείας, ορίζοντας ότι *δεν πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία στην δράση τους, δηλαδή να προσβάλλει τον πυρήνα του θεσμού ή να περιορίζει δυσανάλογα τα περιθώρια αυτόβουλης δράσης. Ο κανόνας αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία και για την προστασία των αιρετών στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου, για τον οποίο παρέχονται μάλιστα και πρόσθετες εγγυήσεις μέσω συμβουλίων που αποτελούνται κατά πλειοψηφία από τους τακτικούς δικαστές.*»<sup>15</sup>.

Αρα, «όπως επισημαίνει και ο Τσουντας (1993) *“η επιτρεπόμενη με τη μορφή διοικητικής εποπτείας κρατική παρέμβαση δεν μπορεί να εισχωρήσει σε τέτοιο σημείο που να προκαλέσει είτε την εν γένει εκμηδένιση ή αδράνεια είτε την εν μέρει επί ορισμένου τομέα διοικητικής δράσης, κατάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι αυτό θα αποτελούσε αναίρεση του συνταγματικά προστατευόμενου σκοπού της.”*».

Επομένως, η διοικητική εποπτεία, ως έκφραση της διοικητικής δράσης της εποπτεύουσας αρχής, συνίσταται αποκλειστικά και μόνο α) σε **τυπικό έλεγχο νομιμότητας**, υπό την έννοια ότι ο κρατικός ελεγκτικός μηχανισμός ελέγχει απλώς αν οι αποφάσεις των Ο.Τ.Α και των εκπροσώπων τους είναι σύμφωνες με το γράμμα του νόμου. Αυτό σημαίνει ότι το κρατικό όργανο εποπτείας **δεν προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας**<sup>15</sup>, δηλαδή δεν λαμβάνει υπόψιν τον σκοπό και την ουσία έκδοσης των πράξεων, διότι κάτι τέτοιο θα προσέκρουε στην συνταγματική πρόβλεψη για διοικητική ανεξαρτησία της αυτοδιοίκησης. Επίσης, η εποπτεία έχει β) **κατασταλτικό και όχι προληπτικό χαρακτήρα**, καθόσον η κεντρική διοίκηση έχει εξουσία να ακυρώνει διοικητικές πράξεις των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων μετά την έκδοσή τους, εφόσον δεν είναι σύμφωνες όπως και να ασκεί πειθαρχικό έλεγχο στα πρόσωπα που στελεχώνουν τα αυτοδιοικητικά όργανα μετά από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους. Δεν ασκεί δηλαδή κανέναν απολύτως έλεγχο προ εκδόσεως των πράξεων ή κατά την λήψη των αποφάσεων των τοπικών αρχόντων και δεν οφείλει να παρέμβει στον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης.

Εν αντιθέσει, λοιπόν με τις αποκεντρωμένες διοικήσεις<sup>16</sup>, ο θεσμός της αυτοδιοίκησης δεν υπάγεται στην ιεραρχική εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης, ώστε να μην υπονομεύεται η ανεξαρτησία της και να μην περιορίζεται η ελευθερία της διοικητικής της δράσης..

Η διοικητική εποπτεία, που θα αναλυθεί εκτενώς στα επόμενα κεφάλαια, ορίζεται κατά τρόπο γενικό στο Σύνταγμα και εξειδικεύεται νομοθετικά στα Α. 214 – 240 του ν. **3852/2010** (διοικητικό πρόγραμμα «Καλλικράτης»), ο οποίος αντικατέστησε τον ν. **3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων)**, και το ΠΔ **30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης)**, ενώ τροποποιήθηκε πρόσφατα με τον ν. **4555/2018** (διοικητικό πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»).

<sup>15</sup> Καταργήθηκε νομοθετικά με το α. 47 παρ. 1 του ν. 2218/1994.

<sup>16</sup> Οι αποκεντρωμένες δομές του κεντρικού κράτους υπάγονται τόσο σε έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας όσο και σε προληπτική και κατασταλτική εποπτεία απ' αυτό, στο πλαίσιο του διοικητικού ιεραρχικού ελέγχου.

## Β' ΜΕΡΟΣ

### 3<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Συνοπτική καταγραφή συστημάτων ελέγχου της αυτοδιοίκησης

« Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (2011) “ η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τέσσερις τρόπους ελέγχου της δραστηριότητας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης: α) τον κοινοβουλευτικό, β) τον διοικητικό, γ) τον δικαστικό και δ) τον ενδιάμεσο.”». Ωστόσο, παρά την νομοθετική πρόβλεψη για τον έλεγχο των πράξεων των δημόσιων οργάνισμων (μεταξύ των οποίων και των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού), η ύπαρξη διάφορων ελεγκτικών μηχανισμών χωρίς σαφείς αρμοδιότητες, συντονισμό και συνεργασία οδηγεί στην αλληλοεπικάλυψη και στην περιπλοκή των αρμοδιοτήτων τους, καθόσον ο έλεγχος ασκείται σε κοινά πεδία διοικητικής δράσης των Ο.Τ.Α και συνήθως επί ιδίων διοικητικών πράξεων των αιρετών.

#### 2.3.1. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

«Σύμφωνα με τον Σπυρόπουλο (2006), ‘Στο πλαίσιο λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των οργάνων της δημόσιας διοίκησης ασκείται από την Βουλή σε Ολομέλεια, δυνάμει του α. 70 παρ. 6 του Συντάγματος.’». Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος διακρίνεται σε συνήθη και σε επίκαιρο και δικαιολογείται «στο μέτρο που η αυτοδιοίκηση θεωρείται αναπόσπαστο τμήμα του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος και η άμεση διασύνδεση της μπορεί να θεωρηθεί έκφραση κοινοβουλευτικού ελέγχου της Βουλής προς την εν γένει νομοθετική εξουσία<sup>17</sup>... Όμως, το γεγονός ότι οι βουλευτές στερούνται έγκαιρης και συστηματικής πληροφόρησης σχετικά με τις πράξεις και τις παραλείψεις της διοίκησης, δεν διαθέτουν την ευχέρεια διείσδυσης και αποτελεσματικής εξέτασης περιπτώσεων κακοδιοίκησης στους κόλπους της γραφειοκρατίας<sup>18</sup> και ακολουθούν πιστά την κομματική γραμμή λόγω του συμπαγούς κομματικού φαινομένου και της αυστηρής πειθαρχίας, εξηγούν επαρκέστερα την περιορισμένη αποτελεσματικότητα αυτής της μορφής ελέγχου διοικητικής δράσης ... (βλέπε για παράδειγμα, Μακρυδημήτρης (1996))».

#### 2.3.2. Διοικητικός έλεγχος

Ο πλέον συνηθισμένος εσωτερικός διοικητικός έλεγχος είναι ο **ιεραρχικός**, « ... σύμφωνα με το γραφειοκρατικό βεμπεριανό τύπο που βασίζεται στον επαγγελματισμό και την ιεραρχική πυραμίδα, όπου τα ανώτερα στελέχη καταναείμουν αρμοδιότητες και ελέγχουν το έργο των

<sup>17</sup> Η ειδική επιτροπή του ΙΤΑ έχει προτείνει μέσω της έκθεσης της το 2006 «... την ενδυνάμωση των σχέσεων Κοινοβουλίου και αυτοδιοίκησης ως μέσο ελέγχου και προσδιορισμού της νομιμότητας της δράσης της τελευταίας..».

<sup>18</sup> « Στη σύγχρονη κοινωνία η γραφειοκρατία έχει καταστεί κυρίαρχος θεσμός που συνοψίζει τη νεώτερη εποχή» (Blau and Meyer, 1971), ενώ «αποτελεί και το πρότυπο αναφοράς και σιωπηρό κανόνα που κυριαρχεί στην δόμηση και λειτουργία των διοικητικών συστημάτων.» (Chevallier, 1993).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

υφισταμένων τους σε ένα σύστημα επάλληλων βαθμίδων <sup>19</sup> (βλέπε για παράδειγμα, Μακρυδημήτρης, (2013))». Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται α) σε τυπικό έλεγχο νομιμότητας και ουσιαστικό έλεγχο σκοπιμότητας, β) σε προληπτικό και σε κατασταλτικό, ενώ πλαισιώνεται και από τον πειθαρχικό έλεγχο επί των προσώπων που στελεχώνουν τους αυτοδιοικητικούς φορείς.

Επίσης, νομικός και ουσιαστικός έλεγχος των αποφάσεων των αυτοδιοικητικών φορέων και των στελεχών μπορεί να πραγματοποιηθεί από όποιον έχει έννομο συμφέρον μέσω της άσκησης **διοικητικών προσφυγών** που προβλέπονται στον Α. 24-27 του ΚΔΔιαδ. «... Οι νομοθετικά προβλεπόμενες διοικητικές προσφυγές είναι η αίτηση θεραπείας και η ιεραρχική προσφυγή (απλές προσφυγές) που απευθύνονται σε διοικητική και σε προϊσταμένη αρχή αντιστοίχως, η ειδική διοικητική προσφυγή που ελέγχει τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης μέσα σε ειδική προθεσμία και η ενδικοφανής προσφυγή που ελέγχει την νομιμότητα και την ουσία της υπόθεσης και αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης στο ΣτΕ ή προσφυγής ουσίας στα διοικητικά δικαστήρια... (βλέπε για παράδειγμα, Χλέπας (2010) και Σπηλιωτόπουλος (2011))» .

Ακόμη, ο **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης** είναι θεσμικό όργανο που προΐσταται για την ανίχνευση και την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και ειδικότερα στους φορείς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, στα ΝΠΔΔ και στις επιχειρήσεις τους. Η σύσταση της θέσης του ΓΕΔΔ προβλέφθηκε με το ν. 3074/2002. Ο ΓΓΑΔ, ως εν δυνάμει ανεξάρτητη διοικητική αρχή, διορίζεται από το υπουργικό συμβούλιο και διαθέτει λειτουργική αυτοτέλεια. Είναι αρμόδιος να συντονίζει, να εποπτεύει τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και να καταγράφει το ελεγκτικό έργο τους σε σχετικές εκθέσεις<sup>20</sup>. Επίσης, με τον ν. 2477/1997 προβλέφθηκε η ίδρυση του **Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**, το οποίο αποτελεί ελεγκτικό όργανο, με ειδική αρμοδιότητα την πραγματοποίηση επισταμένων και συνεχών ελέγχων στα αυτοδιοικητικά όργανα, με σκοπό την λήψη των αναγκαίων μέτρων για την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.

### 2.3.3. Δικαστικός έλεγχος

---

<sup>19</sup> «Η ιεραρχία αποδεικνύεται από την ιεραρχική οργάνωση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, την ιεραρχική εξουσία των ανωτέρω υπαλλήλων επί αυτών που βρίσκονται κατώτερα στην ιεραρχική αλυσίδα, και από το λεγόμενο ιεραρχικό αποτύπωμα» (Chevallier, 1993). « Πολλοί θεωρητικοί, μάλιστα, έχουν επισημάνει ότι η υψηλή πολυπλοκότητα των οργανισμών δεν μπορεί να αξιοποιηθεί παρά μόνο αν οργανωθούν στο πλαίσιο ευέλικτων μορφών ιεράρχησης, με διαδικασία λήψης αποφάσεων με συναινετικό χαρακτήρα και με ένα μοντέλο διοίκησης που να αξιοποιεί αναλόγως τα εκαπαπιδευμένα επαγγελματικά στελέχη (βλέπε για παράδειγμα, Simon (1962) , Lazonic (2001), Koontz and Weihrich (1988))».

<sup>20</sup> «Ο ΓΕΔΔ προβαίνει στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του είτε ο ίδιος συνεπικουρούμενος από τους Ειδικούς Επιθεωρητές με τους οποίους συνεργάζεται είτε με την ανάθεση συγκεκριμένων υποθέσεων διαφθοράς σε σώματα επιθεώρησης και ελέγχου είτε με την συγκρότηση και τον συντονισμό της δράσης ειδικών μικτών κλιμακίων, στα οποία συμμετέχουν ειδικοί επιθεωρητές και ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι με εξειδικευμένες γνώσεις (βλέπε για παράδειγμα την Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ για το 2016)».



## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

«Όταν ένα πρόσωπο πλήττεται άμεσα από την έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης από τον δήμο ή την περιφέρεια, προκύπτει διοικητική διαφορά, η οποία δύναται να λυθεί δικαστικά<sup>21</sup>. Οι διοικητικές διαφορές διακρίνονται σε ακυρωτικές και ουσίας με κριτήρια το αρμόδιο δικαστήριο, το ένδικο βοήθημα, τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης και τις συνέπειες της δικαστικής απόφασης. Οι ακυρωτικές διαφορές ελέγχονται μετά από άσκηση αίτησης ακύρωσης του θιγόμενου που απευθύνεται στο ΣτΕ (ΠΔ 18/1989 και άρθρο 95 Συντάγματος) και κατ' εξαίρεση στο Τριμελές Διοικητικό Εφετείο (ν. 3900/2010), τα οποία εξετάζουν εάν υφίστανται νομικά σφάλματα<sup>22</sup> στην πράξη των Ο.Τ.Α ή των αιρετών, και εάν πράγματι υπάρχουν, απλώς την ακυρώνουν. Αντίθετα, οι διαφορές ουσίας προβάλλονται με την άσκηση προσφυγής<sup>23</sup> ή αγωγής ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (ΚΔΔ), οπότε και γίνεται έλεγχος τόσο νομικός όσο και πραγματικός, από τον οποίο μπορεί να προκύψει τροποποίηση ή ακύρωση της διοικητικής ή υλικής πράξης. Οι τελεσίδικες αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται στον αναιρετικό έλεγχο του ΣτΕ (βλέπε για παράδειγμα, Χλέπας (2010) και Σπηλιωτόπουλος (2011))».

### 2.3.4. Ενδιάμεσος Έλεγχος

Ο ενδιάμεσος έλεγχος, ο οποίος βρίσκεται ανάμεσα στον διοικητικό και δικαστικό έλεγχο της διοίκησης, πραγματοποιείται από την ανεξάρτητη διοικητική αρχή<sup>24</sup>, με την ονομασία «Συνήγορος του Πολίτη». «Σύμφωνα με την Μπεσίλα – Μακρίδη (2004), “Ο διαμεσολαβητικός ενδιάμεσος έλεγχος του ΣτΠ αφορά, δυνάμει του Α. 3 παρ. 1 του Ν.2477/1997 τις πράξεις των Ο.Τ.Α. και των αιρετών, ενώ με τον Ν. 3094/2003 στον έλεγχο του προστέθηκαν και οι πράξεις των δημόσιων επιχειρήσεων που υπάγονται στους δήμους και στις περιφέρειες”»<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> «Η αρχή του δικαστικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης προέκυπτε από τις διατάξεις που ίσχυαν διαδοχικά στην Ελλάδα, τις σχετικές με την δικαιοδοσία των δικαστηρίων για τις διοικητικές διαφορές. Το ισχύον Σύνταγμα περιέχει και γενική διάταξη για την παροχή δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ.1), στην οποία περιλαμβάνεται και η προστασία κατά πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης.» (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

<sup>22</sup> Ως λόγοι ακύρωσης προβλέπονται η αναρμοδιότητα διοικητικής αρχής, η παράβαση ουσιώδους τύπου, η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου και κατάχρηση εξουσίας διοικητικού οργάνου (α. 48 ΠΔ 18/1989).

<sup>23</sup> Με εξαίρεση τις υπαλληλικές προσφυγές που υπάγονται αποκλειστικώς στον νομικό και ουσιαστικό έλεγχο του ΣΤΕ, δυνάμει του α. 103 παρ. 4 του Συντάγματος.

<sup>24</sup> «Οι πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001 είναι: α) η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρθρο 9Α Συντ.), β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.), γ) η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.), δ) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.) και ε) ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 § 9 Συντ.)» (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

<sup>25</sup> «Ο Ν. 3852/2010 προβλέπει το θεσμό του “συμπαραστάτη του δημότη” και του “περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης”, που επιλέγεται από το δημοτικό ή το περιφερειακό συμβούλιο αντιστοίχως, και εξετάζει καταγγελίες άμεσα θιγόμενων διοικούμενων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών των δήμων ή της περιφέρειας και διαμεσολαβεί για την επίλυση των σχετικών προβλημάτων. Η υποβολή καταγγελίας δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του ΣτΠ ή άλλων ελεγκτικών οργάνων καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας.» (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Ειδικότερα, ο ΣτΠ, ως θεσμικό όργανο αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και ως διαμεσολαβητική αρχή διερευνά μετά από ενυπόγραφη αναφορά<sup>26</sup> του άμεσα ενδιαφερόμενου εάν η διοικητική πράξη ή παράλειψη, εν προκειμένω των δημόσιων τοπικών ή περιφερειακών υπηρεσιών, προσβάλλουν τα έννομα συμφέροντα και τα θεμελιώδη δικαιώματα του διαμαρτυρούμενου διοικούμενου και συντάσσει σχετικό πόρισμα, το οποίο δεν έχει το χαρακτήρα διοικητικής πράξης (ΣΤΕ 2274/2003), αλλά περιλαμβάνει προτάσεις επίλυσης της διαφοράς. Τον εν λόγω πόρισμα εν συνεχεία κοινοποιείται στον αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, με σκοπό την ενημέρωση και την προσπάθεια επίλυσης της διοικητικής διαφοράς.

---

<sup>26</sup> «... Η τυχόν άσκηση από τον ενδιαφερόμενο ένδικων βοηθημάτων κατά των παράνομων ενεργειών που βλέπουν τα συμφέροντα του ή τα δικαιώματα του ασκεί επιρροή στην διαδικασία ενώπιον της ΑΔΑ, η οποία παύει να έχει αρμοδιότητα έρευνας της υπόθεσης.... Εάν τα ένδικα βοηθήματα έχουν ασκηθεί, η ΑΔΑ δεν έχει αρμοδιότητα να επιληφθεί της υπόθεσης εκτός από συγκεκριμένες περιπτώσεις....Το ίδιο ισχύει και αν το αντικείμενο της αναφοράς αποτελεί αντικείμενο εκκρεμούς δίκης στα πολιτικά ή διοικητικά ή ποινικά δικαστήρια. Αλλιώς υπάρχει ο κίνδυνος ανεπίτρεπτης επέμβασης στο δικαιοδοτικό έργο..». (ΣΤΕ 2274/2003).

#### 4<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

##### Διαφορές μεταξύ διοικητικής εποπτείας και διοικητικής ιεραρχίας

Η περιορισμένη συνταγματικά προβλεπόμενη διοικητική εποπτεία αντιδιαστέλλεται πλήρως από την συνηθισμένη και εκτενέστερη διοικητική ιεραρχία. Οι βασικές τους διαφορές είναι οι εξής:

- Αρχικά, «όπως τονίζει ο Σπηλιωτόπουλος (2001) ‘ ‘ ... Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται γενικά και ασκείται αυτεπαγγέλτως χωρίς την έκδοση σχετικού νόμου, ενώ η διοικητική εποπτεία ασκείται μόνο εφόσον το ορίζει ρητά ο νόμος που εξειδικεύει την συνταγματική επιταγή, προβαίνοντας σε αυτεπάγγελτη εποπτεία μόνο κατόπιν προσφυγής του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον...’ »
- Επίσης, ο διοικητικός ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από το εσωτερικό ιεραρχικό όργανο (πχ προϊστάμενο τμήματος ή διευθυντή), το οποίο ελέγχει το υφιστάμενο όργανο, με βάση την εσωτερική διάρθρωση του κάθε φορέα. Αντίθετα, η διοικητική εποπτεία πραγματοποιείται από εξωτερικές κρατικές ελεγκτικές αρχές που είναι οπλισμένες εκ του νόμου με αυτήν την αρμοδιότητα (Ελεγκτής Νομιμότητας).
- Επιπλέον, « στον ιεραρχικό έλεγχο υπόκειται το σύνολο των δραστηριοτήτων του ιεραρχικά κατώτερου οργάνου, κάτι που δεν συμβαίνει με την διοικητική εποπτεία, καθόσον η τελευταία ασκεί έλεγχο μόνο επί συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων των Ο.Τ.Α., όπως αυτές απαρρυθμούνται περιοριστικά στον σχετικό νόμο (βλέπε για παράδειγμα, Σιώτα (2008)).».
- Σημαντική διαφοροποίηση « αποτελεί και η έκταση του ελέγχου. Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται από την διοικητική εποπτεία, υπό την έννοια ότι οι ιεραρχικά προϊστάμενοι των προβαίνουν σε εκτενή έλεγχο, νομιμότητας και σκοπιμότητας, προληπτικό<sup>27</sup> και κατασταλακτικό επί των πράξεων των υπαλλήλων τους και δεν περιορίζονται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας και στον κατασταλακτικό έλεγχο όπως συμβαίνει με την διοικητική εποπτεία από τις κρατικές εποπτεύουσες αρχές<sup>28</sup> (βλέπε για παράδειγμα, Σιώτα (2008)).».
- Τέλος, «σύμφωνα με τον Τσουντα (1993) ‘ ‘ η εποπτική πειθαρχική εξουσία διαφέρει και από ιεραρχικό πειθαρχικό έλεγχο λόγω της αιτίας επιβολής της ποινής, υπό την έννοια ότι στην πρώτη περίπτωση το εποπτευόμενο όργανο δεν οφείλει υπακοή, ενώ στην δεύτερη το ιεραρχικά υφιστάμενο όργανο οφείλει να υπακούει το προϊστάμενο.’ ».

<sup>27</sup> «Στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας, η οδηγία αποτελεί συνήθως μορφή πρόληψης κατά παράνομων πρωτοβουλιών στο γραφειοκρατικό τύπο...» (Regourd, 1987: 205).

<sup>28</sup> «Η κρατούσα θεωρία δεν δέχεται τη διάκριση αυτή, δεδομένης της ιστορικής αναδρομής κατοχύρωσης της διοικητικής εποπτείας, που διήλθε και από το στάδιο του ελέγχου σκοπιμότητας.» (Χλέπας, 1999).

## Γ' ΜΕΡΟΣ

### 5<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Ο ειδικός δημοσιονομικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το θεσμικό όργανο, που ασκεί δημοσιονομικό έλεγχος στις δαπάνες των Ο.Τ.Α.<sup>29</sup> και στον γενικότερη διαχείριση των οικονομικών τους πόρων.

Η συνταγματική επιταγή ορίζει, κατ' άρθρο 98 παρ. 1, ότι στην αρμοδιότητα του Ελ.Συν. ανήκει μεταξύ άλλων και ο έλεγχος των δαπανών των Ο.Τ.Α., των λογαριασμών τους, καθώς και των συμβάσεων ιδιαίτερης μεγάλης οικονομικής αξίας που υπογράφουν ως συμβαλλόμενα μέρη.

Επομένως, «όπως αναφέρει και ο Χλέπας (2010) ‘.. Το Ελ.Σ. ελέγχει τους Ο.Τ.Α. αρχικά ως διοικητικό όργανο και εφόσον προκύψει από τον έλεγχο οποιαδήποτε δημοσιονομική παρατυπία, τότε λειτουργεί ως ανώτατο δικαστικό όργανο με την άσκηση της προβλεπόμενης διοικητικής δικονομικής διαδικασίας.’»<sup>30</sup>.

Με τον νόμο του «Καλλικράτη», ο ρόλος του ανωτάτου δημοσιονομικού δικαστηρίου αναβαθμίστηκε, διότι έγινε προσπάθεια να καταστεί πιο διαφανής, ευρύς και αντικειμενικός ο δημοσιονομικός έλεγχος στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, για να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα οικονομικής διαφθοράς, διαπλοκής και κακοδιοίκησης και να γίνει προσπάθεια διαφανούς διαχείρισης των οικονομικών της πόρων σε αντίθεση με τις πρακτικές του παρελθόντος.

Έτσι, λοιπόν, με τον ν. 3852/2010 σε συνδυασμό με τον ν. 4129/2013 («Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο») ρυθμίζονται τα είδη και τα όρια του δημοσιονομικού ελέγχου του Ελ.Συν. στους δήμους, στις περιφέρειες και στους αιρετούς εκπροσώπους τους.

Αναλυτικότερα, με βάση το α. 33 παρ. 1 ν. 4129/2013 και το α. 275 ν. 3852/2010 το Ελ.Συν. ασκεί προληπτικό έλεγχο σε όλες τις δαπάνες των δήμων και των περιφερειών, ανεξαρτήτως του αριθμού του πληθυσμού τους,<sup>31</sup> των ΝΠΔΔ τους (εκτός των σχολικών επιτροπών), καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του α. 266 του ΔΚΚ. Αντίθετα, με το καθεστώς που ίσχυε προ του ν. 3852/2010, στον προληπτικό έλεγχο του Ελ.Συν. υπάγονταν μόνο οι δαπάνες των δήμων που είχαν πάνω από 5.000 κατοίκους<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> «... Αποτελεί ιδιότυπη περίπτωση διοικητικού αυτοελέγχου. Η ιδιοτυπία έγκειται στον άκρως τυπικό τρόπο ασκήσεως και στο γεγονός ότι γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο...» (Δαγτόγλου, 1997).

<sup>30</sup> Διαφέρει από τον οικονομικό έλεγχο επί συγκεκριμένων στοιχείων που εκτελούν άλλα όργανα της διοίκησης, όπως για πχ οι οικονομικοί επιθεωρητές των υπουργείων.

<sup>31</sup> Σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 17/1997 Πρακτικό Επεξεργασίας του ΣΤΕ, το οποίο έκρινε την νομιμότητα αυτής της ρύθμισής πριν θεσπιστεί, «ο προληπτικός έλεγχος δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία ούτε περιστέλλει την ελευθερία των Ο.Τ.Α.,...ενώ επίσης ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των δαπανών αποτελεί εγγύηση προλήψεως κινδύνων επιζήμιων νομικών σφαλμάτων».

<sup>32</sup> « ... Ο δημοσιονομικός έλεγχος των περιφερειών μεταβατικά θεσμοθετήθηκε να ασκείται από το Υπουργείο Οικονομικών μέχρι το τέλος των προγραμμάτων σταθεροποίησης της οικονομίας, σύμφωνα με το άρθρο 282 παρ. 17 ν. 3852/2010...». (Ελ.Συν πρακτ. 2<sup>ης</sup> Γεν.Συν/19.1.2011).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Επίσης, σύμφωνα με α. 36 παρ.1 ν. 4129/2013 και το α. 278 ν. 3852/2010 σε υποχρεωτικό γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελ.Συν., δεν υπάγονται πλέον μόνο οι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί που υπέγραφαν συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ, όπως συνέβαινε στο παρελθόν, αλλά όλοι οι πρωτοβάθμιοι και οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α., τα ΝΠΔΔ καθώς και οι επιχειρήσεις τους, εφόσον υπογράφουν συμβάσεις άνω του ποσού των 200.000 ευρώ<sup>33</sup>.

Ακόμη, δυνάμει του 51 παρ.1 ν. 4129/2013 ο Επίτροπος του Ελ.Συν. προβαίνει σε κατασταλακτικό έλεγχο (ετήσιο τακτικό και έκτατο γενικό ή ειδικό) στους λογαριασμούς των πρωταβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α, των ΝΠΔΔ, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΥΥΑ και των ΔΑΑ του α. 266 του ΔΚΚ. Ο Επίτροπος οφείλει εντός έξι μηνών μετά την αποστολή των απαιρούτητων δικαιολογητικών να εκδώσει απόφαση περί της νομιμότητας ή μη της δαπάνης.

Επιπλέον, σύμφωνα με το. 52 παρ. 1,2,3 ν. 4129/2013 και το α. 277 ν. 3852/2010 ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελ. Συν. ασκεί έλεγχο της είσπραξης των εσόδων από τα όργανα των Ο.Τ.Α. Εάν διαπιστώσει παράλειψη των οργάνων στην είσπραξη των εσόδων, έχει το δικαίωμα να ορίσει συγκεκριμένη ημερομηνία είσπραξης και σε περίπτωση που παρέλθει άπρακτη και η εν λόγω προθεσμία να παραπέμψει τους υπάιτιους της καθυστέρησης (από τις διοικήσεις και τις υπηρεσίες των Ο.Τ.Α.) στη αρμόδια επιτροπή, η οποία είναι υπεύθυνη για τον καταλογισμό των ζημιών που προξένησε η αμέλεια τους στις περιουσίες των οργανισμών. Αντίθετα, η προϋσούσα νομοθεσία δεν προέβλεπε κανέναν απολύτως έλεγχο σχετικά με την είσπραξη ή μη των εσόδων από την αυτοδιοίκηση.

Τέλος, με βάση το α. 69 ν. 4129/2013 το Ελ.Συν. εμπλέκεται και στην περίπτωση της αστικής ευθύνης των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και νομικών τους προσώπων μετά από ειδικό αίτημα του πρωτοβάθμιου ή δευτεροβάθμιου αυτοδιοικητικού φορέα<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> «...Ο εν λόγω ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκείται παράλληλα με τις υπόλοιπες μορφές εποπτείας και ελέγχου που θεσπίζει ονομοθέτης και δεν ανατρέπει την πλήρη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική δράση...» (Μηλιώνης, 2012).

<sup>34</sup> «... Σε περίπτωση που προκαλείται ζημία σε Ο.Τ.Α. από πράξεις ή παραλείψεις των δημοτικών ή περιφερειακών αρχόντων, που οφείλονται σε δόλο ή βαριά αμέλεια, η ζημία καταλογίζεται στα υπεύθυνα πρόσωπα με πράξη ειδικού συλλογικού οργάνου (μέλος του οποίου είναι και ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου) κατά της οποίας χωρεί προσφυγή στο Διοικητικό Εφετείο και αίτηση αναιρέσεως στο ΣΤΕ.» (Χρυσανθάκης, 2015).

## Δ' ΜΕΡΟΣ

### 6<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών

Με τον ν. 3463/2006 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας), ο οποίος αντικατέστησε το προισχύσαν καθεστώς του ΠΔ 410/1995<sup>35</sup>, εξειδικεύτηκε σε αυτοτελή κεφάλαια (και ειδικά στα κεφάλαια Η' και Θ', στα άρθρα 141-144 και στα άρθρα 148-154) το πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και του πειθαρχικού ελέγχου των στελεχών τους, ενώ στα ειδικά κεφάλαια Ε' και ΣΤ' (άρθρα 66-72) του ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) προβλέφθηκε ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων<sup>36</sup> και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών νομαρχιακών οργάνων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη συνταγματική διάταξη του α. 102 παρ. 4.

Συνοπτικά, με τις προγενέστερες διατάξεις, αρμόδια εποπτευόμενα όργανα ελέγχου είχαν καταστεί για τους μεν Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Περιφέρειας<sup>37</sup>, και οι Ειδικές Επιτροπές του α. 52 του ΔΚΚ, για τους δε Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού επίσης ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας μαζί με τις Ειδικές τριμελείς Επιτροπές ελέγχου των πράξεων του α. 68 του ΚΝΑ.

#### 4.6.1. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., όπως διαμορφώθηκαν με τον νόμο του «Καποδίστρια»<sup>38</sup>, το άρθρο 148 του ΔΚΚ όριζε ότι αρμόδιο όργανο εποπτείας στους δήμους και τις κοινότητες καθίσταται ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Περιφέρειας, ενώ επαναλάμβανε την επιταγή του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος αυτός αφορούσε αποκλειστικά την νομιμότητα των διοικητικών πράξεων χωρίς να εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους.

Αναλυτικά, δυνάμει του α. 149 παρ. 1 του ΔΚΚ ο ΓΠΠ ήλεγχε την νομιμότητα των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων και των κοινοτήτων<sup>39</sup>. Οι διοικητικές πράξεις που υπόκεινταν σε έλεγχο ήταν κυρίως οικονομικής φύσεως όπως για πχ οι αποφάσεις

<sup>35</sup> «...Οι πολλές νομοθετικές αλλαγές από το 1998 μέχρι και το 2003 (πχ ν. 2647/1998, ν. 2839/2000, ν. 3051/2002 κλπ.) μετέβαλλαν κατά πολύ τη μορφή του προγενέστερου ΔΚΚ του 1995 .. (βλέπε για πχ Council of Europe – Greece, 2000)».

<sup>36</sup> Είχαν θεσπιστεί ήδη από το 1994 ως δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α.

<sup>37</sup> Δηλαδή μετακλητός υπάλληλος, διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση.

<sup>38</sup> ν. 2539/1997

<sup>39</sup> Οι πράξεις των Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι έγγραφες σύμφωνα με τα α. 92 και 97 του ΔΚΚ, για να είναι ευχερής ο έλεγχος τους από την εποπτική αρχή.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

κανονιστικού περιεχομένου, οι αποφάσεις περί ανάθεσης έργων σε αναδόχους, ο τρόπος εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας τους, η κήρυξη της ιδιωτικής περιουσίας δημοτών σε καθεστώς αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης τους, η επιβολή δημοτικών και κοινοτικών φόρων και τελών, η σύναψη συμβάσεων με τρίτους, η υπογραφή δανειακών συμβάσεων με πιστωτές, η κατάρτιση του προϋπολογισμού<sup>40</sup> καθώς και η διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος. Οι αποφάσεις έπρεπε να αποσταλούν υποχρεωτικά στον ΓΓΠ, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και όλα τα στοιχεία που ήταν αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση τους μέσα σε προθεσμία δέκα ημερών μετά τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Εκτός όμως από τις ανωτέρω αποφάσεις, στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπάγονταν και άλλες διοικητικές πράξεις των Ο.Τ.Α., που προβλέπονταν σε άλλες διατάξεις του ΔΚΚ<sup>41</sup>. Στην περίπτωση που οι ανωτέρω πράξεις δεν αποστέλλονταν προς τον ΓΓΠ για να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας, οι υπαίτιοι αυτής της παράλειψης ελέγχονταν για παράβαση καθήκοντος.

Από την άλλη πλευρά, οι πράξεις των συλλογικών οργάνων που δεν καταγράφονταν περιοριστικώς στο ανωτέρω άρθρο, οι πράξεις των μονομελών οργάνων της αυτοδιοίκησης<sup>42</sup> καθώς και οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων<sup>43</sup> δεν υπόκεινταν σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας.

Αφού λοιπόν, σύμφωνα με το α. 149 παρ. 1 το συλλογικό όργανο απέστειλε μέσα σε δέκα ημέρες από τη έκδοση της την απόφαση που είχε λάβει ήδη, ο ΓΓΠ όφειλε εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των είκοσι ημερών<sup>44</sup>, να ελέγξει τη νομιμότητα ή μη της εν λόγω πράξης. Σε περίπτωση που διαπίστωνε τυπική παρανομία (η οποία δύναται να οφείλεται σε αναρμοδιότητα του αποφασίζοντος οργάνου, σε παράβαση τύπων της διαδικασίας, σε παράβαση διάταξης νόμου ή κατάχρηση εξουσίας) ήταν υποχρεώμενος να εκδώσει άμεσα πράξη ακύρωσης της, ενώ σε αντίθετη περίπτωση επικύρωνε τα έννομα αποτελέσματα της.

*«Όπως τονίζει και η Διβάνη (2006) 'Ή καινοτομία του παραπάνω άρθρου του ΔΚΚ ήταν ότι περιορίστηκε, σε σχέση με τον προισχύσαντα, ο έλεγχος νομιμότητας που ασκούταν στις πράξεις των Ο.Τ.Α από τον ΓΓΠ και πλέον σε έλεγχο υπόκεινταν μόνο ορισμένες αποφάσεις, προκειμένου να γίνει πράξη η συνταγματική επιταγή του α. 102 περί διασφάλισης της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης. Έτσι ενώ στον προισχύσαντα Κώδικα σε έλεγχο υπόκεινταν όλες οι εκτελεστές αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., υπό τον νέο ΔΚΚ ενέπιπταν αυτές που*

<sup>40</sup> Με βάση το α. 23 παρ. 5 του ν. 3536/2007 αποστέλλονταν οι γνωμοδοτήσεις και οι απόψεις των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.

<sup>41</sup> Με βάση και την υπ' αριθμ. 11 εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ/07-02-2007.

<sup>42</sup> Για πχ απόφαση για χορήγηση άδειας σε κατάστημα υγειονομικού ενδιαφέροντος ή απόφαση δημάρχου για τον διορισμό αντιδημάρχου.

<sup>43</sup> (βλέπε για παράδειγμα και την Γνωμοδότηση ΝΣΚ 508/2003).

<sup>44</sup> Εκτός από την περίπτωση του ελέγχου αναμόρφωσης του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α., οπότε και προβλέφθηκε δεκαήμερη προθεσμία.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

αναφέρονταν περιοριστικά στην παρ. 1 του α. 149, οι οποίες είχαν κυρίως οικονομικό αντικείμενο”». Εκτός των άλλων, ο έλεγχος νομιμότητας επί των αποφάσεων της αυτοδιοίκησης συνέχιζε να είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός, όπως ίσχυε από το 1994 και έκτοτε.

Ακόμη, «όπως υποστηρίζουν και οι Τσουντας και Τριανταφυλλοπούλου (2010), κατοχυρωνόταν για πρώτη φορά “η αυτεπάγγελτη ακύρωση των αποφάσεων από τον ΓΠΠ, των συλλογικών ή μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης”» (παρ. 2). Με την εν λόγω διάταξη, σύμφωνα με την υπ’ αριθμ. 11 εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ/07-02-2007, τα αρμόδια εποπτικά όργανα είχαν τη δυνατότητα να ελέγχουν αυτεπάγγελα και αποφάσεις των Ο.Τ.Α., που δεν αποστέλλονταν σκοπίμως προς έλεγχο νομιμότητας.

Εν συνεχεία, στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου εποπτείας, η παρ. 1 του α. 150 του ΔΚΚ προέβλεπε την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του ΓΠΠ από διοικούμενο που αποδείκνυε ότι είχε έννομο συμφέρον να ακυρώσει την διοικητική πράξη<sup>45</sup> συλλογικού οργάνου του Ο.Τ.Α. ή του νομικού του προσώπου εντός δεκαημέρου από την δημοσίευση της. Ο ΓΠΠ αποφαινόταν για το νόμιμο ή όχι της προσφυγής εντός ενός μηνός από την υποβολή της και στην περίπτωση που παρερχόταν άπρακτο το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα τεκμαιρόταν σιωπηρή απόρριψη της (παρ. 2). Σε κάθε περίπτωση, η απόφαση του ΓΠΠ επί της προσφυγής έπρεπε να κοινοποιηθεί τόσο στον προσφεύγοντα και όσο και στον Ο.Τ.Α., που ήταν ο αποδέκτης της προσφυγής. Σε περίπτωση, όμως μη συμμόρφωσης των στελεχών του τελευταίου με το περιεχόμενο της απόφασης του, αυτοί ελέγχονταν για παράβαση καθήκοντος.

Επιπλέον, στα άρθρα 151-153 του ΔΚΚ «όπως υπογραμμίζει και η Διβάνη (2006) “καθιερωνόταν το δεύτερο επίπεδο διοικητικής κρίσης κατά των αποφάσεων που είχαν ληφθεί από τον ΓΠΠ είτε στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας είτε κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, με την άσκηση προσφυγής ενώπιον της Ειδικής επιτροπής που προβλέπεται στο α. 152.”». Η άσκηση της εν λόγω προσφυγής γινόταν από ενδιαφερόμενο που είχε άμεσο, ενεστώδες και προσωπικό συμφέρον και ασκούταν εντός ενός μηνός από την έκδοση της απόφασης του ΓΠΠ ή από την κοινοποίηση της ή αφοτου έλαβε γνώση ο προσφεύγων. Στην περίπτωση άσκησης της διοικητικής προσφυγής του α. 151 του ΔΚΚ δεν χωρούσε και η άσκηση αιήσεως θεραπείας κατά της ίδιας προσβαλλόμενης πράξης<sup>46</sup>.

Οι Ειδικές επιτροπές του ΔΚΚ αποφάσιζαν επί των προσφυγών που ασκούσαν κατά του ΓΠΠ<sup>47</sup> και συστήνονταν στην έδρα κάθε περιφέρειας μετά από απόφαση του οικείου ΓΠΠ. Απαρτίζονταν από α) ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μαζί με τον

<sup>45</sup> «... Η καινοτομία του άρθρου είναι ότι θεσμοθετήθηκε ρητά για πρώτη φορά η άσκηση διοικητικής προσφυγής όχι μόνο κατά διοικητικών πράξεων αλλά και κατά της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων των Ο.Τ.Α.» (βλέπε για παράδειγμα Διβάνη, (2006)).

<sup>46</sup> Δυνάμει και της υπ’ αριθμ. 11 εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ/07-02-2007.

<sup>47</sup> Οι Ειδικές επιτροπές δεν νομιμοποιούταν να προβούν σε αυτεπάγγελο έλεγχο παρά μόνο κατόπιν άσκησης προσφυγής, σε αντίθεση με τον προϊσχύσαντα ΔΚΚ.



## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

αναπληρωτή του, β) από τον Πρόεδρο του οικείου Δικηγορικού Συλλόγου, γ) και από έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) του μεγαλύτερου σε πληθυσμό νομού της περιφέρειας μαζί με τον αναπληρωτή του. Ως μέλη των ως άνω Επιτροπών δεν ορίζονταν πλέον εκπρόσωποι της Διοίκησης, για να τηρηθούν οι αρχές της διαφάνειας και της αμεροληψίας της διαδικασίας.

Η απόφαση της αρμόδιας Επιτροπής έπρεπε να εκδοθεί εντός τριάντα ημερών<sup>48</sup> από την κατάθεση της προσφυγής και έπρεπε να κοινοποιηθεί στον προσφεύγοντα, στον αρμόδιο ΓΠΠ καθώς και στον πρωτοβάθμιο φορέα που ήταν άμεσα ενδιαφερόμενος. Στη συνέχεια, ο θιγόμενος είχε τη δυνατότητα να προσβάλλει την απόφαση της Επιτροπής ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων (α. 152 παρ. 4 του ΔΚΚ και α. 153).

Σε κάθε περίπτωση, οι διοικήσεις των δήμων, των κοινοτήτων και των νομικών τους προσώπων όφειλαν να συμμορφωθούν με τις αποφάσεις του οικείου ΓΠΠ και των αρμοδίων Επιτροπών του ΔΚΚ, διότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προέβαιναν σε παράβαση καθήκοντος και ελέγχονταν πειθαρχικά από τον ΓΠΠ (α. 154 του ΔΚΚ).

### 4.6.2. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.

«Όπως αναφέρουν οι Σκοτινιώτης και Ξηρός (2010) ‘... Ο ΚΝΑ επαναλάμβανε ουσιαστικά του σχετικούς ορισμούς του προισχύσαντος ΔΚΚ, απηχώντας μια περισσότερο συγκεντρωτική λογική και βέβαια την κρατική δυσπιστία απέναντι στα συλλογικά όργανα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης..’»<sup>49</sup>.

Έτσι, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των νομαρχιών (πχ των νομαρχιακών συμβουλίων και επιτροπών), που ήταν άμεσα εκτελεστές, αποστέλλονταν στον ΓΠΠ εντός πέντε ημερών από τη δημοσίευσή τους, ο οποίος εφόσον τις θεωρούσε παράνομες τις παρέπεμπε στην ειδική τριμελής επιτροπή μέσα στις επόμενες πέντε ημέρες, αφότου είχε λάβει τη σχετική πράξη (Α. 66-67 του ΠΔ 30/1996).

Η Ειδική τριμελής «Επιτροπή Ελέγχου των πράξεων»<sup>50</sup>, που θεσμοθετήθηκε στο α. 68 του ΠΔ 30/1996 αποτελούσε ανεξάρτητη δημόσια αρχή και αυτόνομη διοικητική οντότητα που συστηνόταν από τον ΓΠΠ στην έδρα κάθε νομαρχίας καθόλη τη διάρκεια της νομαρχιακής

<sup>48</sup> Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, «... η τυχόν εκδοθείσα απόφαση δεν παράγαγε έννομα αποτελέσματα, ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα...» (ΣΤΕ 637/2002).

<sup>49</sup> «Οι περισσότερες επιθεωρήσεις για την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς αφορούσαν τις νομαρχίες (γύρω στο 38%), μετά το κεντρικό κράτος (31%) και τέλος τους δήμους και της κοινότητες (30%) (βλέπε και τις ετήσιες εκθέσεις του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης για τα έτη 1998 έως 2005) ».

<sup>50</sup> Όπως αντικατέστησε την Επιτροπή Εποπτείας του Α. 18 του ν. 2218/1994 και του Α. 13 παρ. 15<sup>Α</sup> του ν. 2307/1995.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

περιόδου. Τα μέλη της επιτροπής αποτελούσαν ένας λειτουργός του ΝΣΚ, ένας ανώτατος υπάλληλος της οικείας περιφέρειας και ένας αιρετός εκπρόσωπος από την οικεία νομαρχία<sup>51,52</sup>.

«Με βάση τον Μαργώμενο (2014) ‘‘. Έργο της επιτροπής ήταν η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών, των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονταν στην επιτροπή από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου καθώς και η εκδίκαση των προσφυγών της παρ. 6 του ιδίου άρθρου που κατέθετε όποιος είχε άμεσο συμφέρον κατά των πράξεων των νομαρχιών δεκαπέντε ημέρες μετά τη δημοσίευση τους.».

Το α. 68 του ΚΝΑ προέβλεπε ότι οι Επιτροπές ελέγχου αποφαίνονταν για την νομιμότητα ή μη των πράξεων των συλλογικών οργάνων των νομαρχιών με αιτιολογημένη γνώμη μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών, αφού λάμβαναν από τον ΓΓΠ τα σχετικά έγγραφα μαζί με τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά που απαιτούνταν για την έκδοσή της σχετικής πράξης. Αν οι επιτροπές δεν αποφάσιζαν εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, τεκμαιρόταν σιωπηρά η νομιμότητα της πράξης. Επίσης, οι προβλεπόμενες στον νόμο Επιτροπές ήταν αρμόδιες να αποφανθούν και για τις προσφυγές που ασκούσαν οι διοικούμενοι εντός είκοσι ημερών αφότου λάμβαναν την προσβαλλόμενη πράξη. Σε περίπτωση παρέλευσης της αποκλειστικής προθεσμίας, θεωρούταν ότι απέρριπταν σιωπηρώς την προσφυγή.

Οι αποφάσεις των Επιτροπών Ελέγχου κοινοποιούνταν στον ΓΓΠ και στην αρμόδια νομαρχία, ενώ τοιχοκολλούνταν στο κατάστημα του οικείου νομαρχιακού οργανισμού. Κατά των αποφάσεων αυτών μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού εντός τριάντα ημερών.

Με το α. 7 παρ. 7 του ν. 2839/2000<sup>53</sup>, μάλιστα κατοχυρώθηκε οι Επιτροπές να συντάσσουν ετήσιες εκθέσεις, όπου κατέγραφαν το έργο τους και ανέφεραν τα τυχόν προβλήματα που αντιμετώπιζαν κατά την άσκηση των εποπτικών τους αρμοδιοτήτων. Οι εκθέσεις αυτές κατατίθενταν και στον Υπουργό Εσωτερικών.

Από την άλλη, οι πράξεις των μονομελών οργάνων της δεύτερης βαθμίδας της αυτοδιοίκησης (πχ Νομάρχη), προσβάλλονταν με ειδική διοικητική προσφυγή που ασκούσαν οι θιγόμενοι εντός τριάντα ημερών στον οικείο ΓΓΠ. Ο τελευταίος ήταν το αρμόδιο αποφασίζον όργανο για την τύχη των εν λόγω προσφυγών (α. 69).

<sup>51</sup> Δυνάμει της τελευταίας ανασύνθεσης της με το α. 22 τον ν. 3051/2002 (βλέπε για παράδειγμα ΕΕΤΑΑ (2006).

<sup>52</sup> Σε σχέση με το προισχύσαν καθεστώς έπαψαν να είναι μέλη της νομαρχιακών επιτροπών οι πρωτοδίκες.

<sup>53</sup> («θέματα εποπτείας των Ο.Τ.Α.»)

#### 4.6.3. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων των δήμων και των κοινοτήτων σε περίπτωση ευθύνης τους, κατοχυρώθηκε στο αυτοτελές κεφάλαιο Η' (α. 141-144) του ΔΚΚ και πραγματοποιούταν, όπως και ο έλεγχος νομιμότητας, από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας και το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, εξειδικεύοντας τη συνταγματική διάταξη του α. 103 παρ. 4 εδαφ' γ.

Το α. 144 του ΔΚΚ καθόριζε την άσκηση της πειθαρχικής διαδικασίας αποκλειστικά από τον ΓΠΠ ύστερα από αναφορά της αρμόδιας υπηρεσίας ή και αυτεπάγγελτα. **Η μόνη πειθαρχική ποινή** που προέβλεπε ο ΔΚΚ ήταν η **αργία** (α. 142), η οποία επιβάλλοταν στους αιρετούς των δήμων και των κοινοτήτων από τον ΓΠΠ σε περίπτωση που τελούσαν σοβαρή παράβαση καθήκοντος ή προέβαιναν σε υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Η αργία μπορούσε να επιβληθεί έως έξι μήνες<sup>54</sup>, ανάλογα με την σοβαρότητα του αδικήματος, ενώ παραγραφόταν εντός τριών ετών<sup>55</sup> μετά την τέλεση του.

Η πειθαρχική διαδικασία για την επιβολή της αργίας (α. 143) προέβλεπε αναφορά της υπηρεσίας, ακρόαση του εγκαλούμενου, αιτιολογημένη απόφαση του ΓΠΠ και την σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου πειθαρχικού συμβουλίου. Αυτό **απαρτιζόταν** από πέντε μέλη, ήτοι από τον Πρόεδρο του κατά τόπο Πρωτοδικείου, δύο πρωτοδίκες, ένα ανώτατο υπάλληλο της οικείας περιφέρειας και έναν αιρετό ως αντιπρόσωπο της ΤΕΔΚ. Η απόφαση του τελευταίου εκδιδόταν εντός δυο μηνών, αφότου λάμβανε την πράξη παραπομπής του ΓΠΠ. Κατά της απόφασης, ο αιρετός μπορούσε να ασκήσει, αρχικά μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης, ενδικοφανή προσφυγή στον υπουργό Εσωτερικών, οπότε και έπαυε προσωρινα η εκτελεστικότητα της πράξης, ενώ μπορούσε να προσφύγει και σε δεύτερο βαθμό με κατάθεση προσφυγής στο ΣτΕ, εντός τριάντα ημερών από την απόφαση του αρμόδιου υπουργού, με αίτημα την ακύρωση της διοικητικής πράξης.

Επίσης, το α. 141 του ΔΚΚ καθόριζε την αστική ευθύνη των αιρετών της πρωτοβάθμιας βαθμίδας της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με την οποία προβλεπόταν η καταβολή νόμιμης αποζημίωσης για κάθε ζημία που προκαλούσαν είτε από δόλο είτε από βαριά αμέλεια τους στην περιουσία των οργανισμών. Η ζημία καταλογιζόταν από την ειδική τριμελή ελεγκτική επιτροπή, που λειτουργούσε στη έδρα κάθε νομαρχίας με βάση την απόφαση του αρμόδιου ΓΠΠ και αποτελούταν από έναν Πρωτοδίκη, τον Επίτροπο του Ελ. Συν. και τον Πρόεδρο του Δ.Σ. της

---

<sup>54</sup> «... Το χρονικό διάστημα κρίθηκε επαρκές, ώστε να αποξενωθεί ο αιρετός από κάθε δραστηριότητα που συνδεόταν με την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και για να αξιολογηθεί η επιλήψιμη συμπεριφορά του από το κοινωνικό σύνολο...» (Διβάνη, 2006).

<sup>55</sup> Προβλέφθηκε πιο σύντομη παραγραφή για την ταχύτερη διευκάλυνση της υπόθεσης, για την ασφάλεια του δικαίου. Παράλληλα, σε περίπτωση αθώωσης του εγκαλούμενου αιρετού προσώπου να μην βαρύνεται με αυτή την κατηγορία για μακρό χρονικό διάστημα (βλέπε και Αιτιολογική έκθεση του ν. 3463/2006).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΤΕΔΚ. Κατά της πράξης της ειδικής ελεγκτικής επιτροπής, ο θιγόμενος αιρετός μπορούσε να ασκήσει προσφυγή, η οποία διέκοπτε προσωρινά τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης.

Επιπλέον, το α. 146 του ΔΚΚ κατοχύρωνε την αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών προσώπων από το θεσμικό τους αξίωμα σε περίπτωση που καταδικάζονταν με τελεσίδικη ή αμετάκλητη δικαστική απόφαση<sup>56</sup>. Η έκπτωση λαμβάνοταν ως διοικητική κύρωση και όχι ως πειθαρχική ποινή<sup>57</sup> και επιβάλλοταν με ειδική διαπιστωτική πράξη του ΓΠΠ.

Τελος, το α. 148 του ΔΚΚ θέσπιζε σε εξαιρετικές περιπτώσεις το μέτρο της παύσης των δημάρχων ή κοινοταρχών και της διάλυσης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για λόγους εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Η παύση επιβάλλοταν από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη πράξη του ΓΠΠ αλλά και σύμφωνη γνώμη ειδικού πειθαρχικού συμβουλίου, που αποτελούνταν από τρεις εφέτες, ένα ανώτατο υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών και τον πρόεδρο της ΚΕΔΕ και διορίζοταν από τον Υπουργό Εσωτερικών.

### 4.6.4. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α.

Το κεφ. ΣΤ' του ΠΔ 30/1996 κατοχύρωνε στο α. 71 την αστική ευθύνη των οργάνων των νομαρχιών και στο α. 72 τις διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονταν στα νομαρχιακά στελέχη από τον ΓΠΠ.

Αντίστοιχα με την αστική ευθύνη των αυτοδιοικητικών στελεχών του πρώτου βαθμού, προβλέφθηκε και η αστική ευθύνη των αιρετών προσώπων που στελέχωναν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Έτσι, σύμφωνα με το α. 71 τα αιρετά πρόσωπα που στελέχωναν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όφειλαν να αποκαταστήσουν κάθε είδους ζημία που είχαν προξενήσει με τις δόλιες πράξεις ή τις παραλείψεις τους στην περιουσία του οργανισμού που διοικούσαν. Ο καταλογισμός της ζημίας επιβάλλοταν με αιτιολογημένη πράξη της τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής που απαρτιζόταν από τον πρόεδρο πρωτοδικών της νομαρχίας, έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελ. Συν. και ένα μέλος του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου. Η κίνηση της διαδικασίας για την εξακρίβωση της ύπαρξης ή μη αστικής ευθύνης των αιρετών ασκούταν είτε αυτεπάγγελτα είτε μετά από την αίτηση οποιούδηποτε είχε έννομο συμφέρον, ενώ πριν την επιβολή της ποινής ο ζημιώσας αιρετός καλούταν σε απολογία, για να προβάλλει τις ενστάσεις του. Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρεπόταν προσφυγή από τον αιρετό ή τον ΓΠΠ προς το αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης καταλογισμού, ενώ κατά των αποφάσεων του

<sup>56</sup> Η έκπτωση των αιρετών επέρχονταν όταν με αμετάκλητη απόφαση καταδικάζονταν για συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα που αναφέρονταν στον νόμο όπως είναι για π.χ. η πλαστογραφία, η ψευδορκία, η απάτη, η υπεξαίρεση κλπ.

<sup>57</sup> Όταν ο αιρετός παραπέμποταν ή καταδικάζονταν για πλημμελήματα όφειλε να τεθεί αυτόματα σε κατάσταση αργίας από τον οικείο ΓΠΠ (παρ. 2).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

διοικητικού πρωτοδικείου ο θιγόμενος μπορούσε να ασκήσει μέσα σε τριάντα ημέρες έφεση ενώπιον του τριμελούς διοικητικού εφετείου. Η άσκηση της προσφυγής διέκοπτε την εκτέλεση της πράξης της επιτροπής περί καταλογισμού της ζημίας<sup>58</sup>.

Παράλληλα, το α. 72 κατοχύρωνε την επιβολή της αργίας και της έκπτωσης ως διοικητικές κυρώσεις και όχι ως πειθαρχικές ποινές. Ειδικότερα, με βάση την παρ. 2 του εν λόγω άρθρου καθοριζόταν ότι ο ΓΠΠ επέβαλλε στα μονομελή όργανα της νομαρχίας το διοικητικό μέτρο της αργίας, εφόσον ελέγχονταν για παράβαση καθήκοντος ή είχαν υπερβεί το εύρος των καθηκόντων τους λόγω δόλου ή βαριάς αμέλειας. Οι αιρετοί παρέμεναν σε καθεστώς αργίας με ανώτατο όριο τρεις μήνες.

Σύμφωνα δε με την παρ. 3 για την επιβολή της αργίας ή της έκπτωσης αποφαίνονταν με αιτιολογημένη πράξη ο ΓΠΠ αφού πρώτα καλούνταν μέσα σε δέκα ημέρες ο αιρετός που κατηγορούταν, για να καταθέσει τους ισχυρισμούς του. Για την επιβολή των κυρώσεων απαιτούταν και η σύμφωνη γνώμη του προβλεπόμενου εκ του νόμου συμβουλίου που σχηματιζόταν από τον ΓΠΠ και αποτελούταν από τον πρόεδρο του κατά τόπο διοικητικού εφετείου, δύο εφέτες από τα διοικητικά δικαστήρια, έναν ανώτερο υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου. Το συμβούλιο αποφάσιζε εντός δύο μηνών μετά την αποστολή της υπόθεσης σε αυτό. Κατά της απόφασης του συμβουλίου, ο θιγόμενος αιρετός μπορούσε να ασκήσει εντός δέκα ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης, ενδικοφανή προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της απόφασης του συμβουλίου ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος και αποφάσιζε εάν θα διατηρήσει, μειώσει ή εξαφανίσει την αρχική ποινή. Τέλος, μπορούσε να προσφύγει μέσα σε είκοσι ημέρες και κατά της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών ενώπιον του ΣτΕ (παρ. 6).

Επίσης, ο ΚΝΑ στην παρ. 9 του ως άνω άρθρου κατοχύρωνε την αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης από το θεσμικό τους ρόλο με διαπιστωτική πράξη του ΓΠΠ, εφόσον είχαν καταδικαστεί από τελεσίδικη ή αμετάκλητη δικαστική απόφαση<sup>59</sup>. Παράλληλα, στην παρ. 10 προβλεπόταν η ποινής της αργίας που επιβάλλοταν υποχρεωτικά από τον ΓΠΠ στα αιρετά όργανα των νομαρχιών, αν προγουμένως είχαν παραπεμφθεί στο δικαστήριο με βούλευμα

<sup>58</sup> Στην περίπτωση έκδοσης πράξης καταλογισμού για ζημία σε αιρετό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμμετείχε ως μέλος της επιτροπής και ένα αιρετό πρόσωπο από άλλο νομαρχιακό οργανισμό, που ήταν μέλος του αντίστοιχου νομαρχιακού συμβουλίου. (α. 71 του ΠΔ 30/1996)

<sup>59</sup> «... Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας οφείλει να θέσει σε αργία νομάρχη ή νομαρχιακό σύμβουλο, ο οποίος έχει παραπεμφθεί με αμετάκλητο βούλευμα για κακούργημα ή για πλημμέλημα από τα περιοριστικά αναφερόμενα στην παρ. 9 του άρθρου 72 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εφόσον εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση οπότε και αίρεται αυτοδικαίως το επιβληθέν διοικητικό μέτρο της αργίας. Το εν λόγω διοικητικό μέτρο έχει θεσπισθεί προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο επιβάλλει όπως ο νομάρχης και οι νομαρχιακοί σύμβουλοι που παραπέμπονται με αμετάκλητο βούλευμα για τα ανωτέρω αδικήματα, απομακρύνονται προσωρινώς από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων τους, ώστε να διασφαλίζεται το αδιάβλητο των ενεργειών του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης...». (ΣΤΕ 1421/2011).

## **ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

του δικαστικού συμβουλίου ή μέσω κλητηρίου θεσπίσματος για συγκεκριμένα κακουργήματα ή πλημμελήματα, παραμένοντας σε αυτό το καθεστώς μέχρι την έκδοση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης. Τέλος, η παρ. 11 θέσπιζε ότι οι αιρετοί των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων απολύονταν αυτοδίκαια για λόγους που επίτασσε το δημόσιο συμφέρον μετά από αιτιολογημένη πράξη του ΓΓΠ και σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελούταν από έναν τρεις εφέτες, ένα ανώτατο υπάλληλο του του Υπουργείου Εσωτερικών και τον πρόεδρο της ένωσης των νομαρχιών. Για την απόλυση τους εκδίδοταν και προεδρικό διάταγμα μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορούσε να διαλυθεί και το κάθε Νομαρχιακό Συμβούλιο, οπότε και προσκηρυσσόταν νέα διαδικασία εκλογής του.

## 7<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

### Τα προβλήματα στην άσκηση της κρατικής εποπτείας και η ανάγκη δημιουργίας ενός ισχυρού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου

Όπως εκτέθηκε παραπάνω, το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο προέβλεπε την άσκηση της κρατικής διοικητικής εποπτείας από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, καθώς και από τις Ειδικές Επιτροπές εποπτείας των άρθρων 152 του ΔΚΚ και 68 του ΚΝΑ. Η διάρθρωση του συστήματος της εποπτείας παρουσίαζε σοβαρά προβλήματα που οδηγούσαν σε δυσλειτουργικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καθώς και σε ελλειμματική ολοκλήρωση επιβολής των προβλεπόμενων πειθαρχικών ποινών στους αιρετούς για τις παραβάσεις τους, καθιστώντας έτσι αναγκαία τη δημιουργία ενός ισχυρού θεσμικού ελεγκτικού οργάνου, που θα ασκούσε αμερόληπτα και ομοιόμορφα το εποπτικό του έργο, σύμφωνα με το Σύνταγμα.

Η κρατική εποπτεία ως έκφανση διοικητικής δράσης του δημόσιου οργάνου πολλές φορές νομιμοποιούσε την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά της αυτοδιοίκησης, αντί να λαμβάνει μέτρα καταπολέμησης και καταστολής αυτών των φαινομένων. Ειδικότερα, το κράτος προέβαινε συνήθως σε υπέρβαση των ορίων του εποπτικού του ρόλου προς την αυτοδιοίκηση, εμπλεκόταν στον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων των δήμων, των κοινοτήτων και των νομαρχιών, καθώς και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων τους. Η ουσιαστική πολιτικοποίηση και κομματικοποίηση της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου με τη συμμετοχή πολιτικών προσώπων, όπως ήταν ο Υπουργός Εσωτερικών ήταν άλλη μια περίπτωση που αναδείκνυε την στενή εξάρτηση των θεσμών της αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος. Με άλλα λόγια, « όπως αναφέρει και ο Τσουντας (1993) “... η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. αποτελούσε απλά και μόνο εκδήλωση της συγκεντρωτικής αντίληψης του ελληνικού συστήματος δημόσιας διοίκησης ....”».

Πέραν τούτου, «σύμφωνα με τον Δημητράκη (2011) “... η κεντρική διοίκηση λόγω των εσωτερικών της προβλημάτων, αλλά και στο όνομα της διατήρησης πολιτικών ισορροπιών, ανάμεσα σε αυτήν και την τοπική αυτοδιοίκηση ασκούσε ελλιπώς και πλημμελώς τον προβλεπόμενο έλεγχο ή και την ολοκλήρωση των πειθαρχικών ενεργειών...”»<sup>61</sup>.

Άλλο ένα σημαντικό πρόβλημα στο ήδη δυσλειτουργικό σύστημα διοικητικής εποπτείας, ήταν τα αρμόδια όργανα ελέγχου, τα οποία δεν αποτελούσαν θεσμικοί πυλώνες του κοινοβουλευτικού κράτους δικαίου. Με άλλα λόγια, οι ΓΠΠ ήταν μετακλητοί υπάλληλοι που διορίζονταν από την εκάστοτε κυβέρνηση και όχι αιρετοί, όπως συνέβαινε με τους δημάρχους, κοινοτάρχες και νομάρχες. Με άλλα λόγια ήταν πρόσωπα εμπιστοσύνης των κυβερνώντων και

<sup>61</sup> «... Αποτέλεσμα ήταν ότι η αποκέντρωση δεν είχε οδηγήσει στην αναβάθμιση του ρόλου του κεντρικού κράτους τόσο σε όργανο επιτελικού σχεδιασμού όσο και άσκησης κανονιστικού και ελεγκτικού έργου, με ταυτόχρονη μεταφορά της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης ..» (Δημητράκης, 2011).

## ΑΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

απόλυτα εξαρτημένοι από τον πολιτικό τους προϊστάμενο, ήτοι από τον Υπουργό Εσωτερικών. Συνεπώς, δεν μπορούσαν να θεωρηθούν εγγυητές της νομιμότητας και της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος, ασκώντας με διαφανή και αμερόληπτα κριτήρια τον προβλεπομένο έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. Επίσης, τα διορισμένα μέλη των Επιτροπών ελέγχου που θεσμοθετήθηκαν στους ΔΚΚ και ΚΝΑ για να ελέγχουν το εποπτικό έργο του ΓΓΠ, ήταν συνήθως πρακτική να υπερβαίνουν το εύρος των καθηκόντων τους, καταστρατηγώντας την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης. Μέσα σε αυτό το καθεστώς, η κατάσταση ήταν ακόμη πιο δυσχερής, λόγω της μεθοδευμένης και διαχρονικής παράλειψης των ΓΓΠ να ασκήσουν τον απαιτούμενο πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών δημαρχών, κοινοταρχών και νομαρχών, και ιδιαίτερος εκείνων που ανήκαν στον ίδιο «κομματικό μηχανισμό»<sup>62</sup>.

Επιπλέον, οι ΓΓΠ δεν δημοσιοποιούσαν το εποπτικό τους έργο ούτε τα τυχόν προβλήματα που αντιμετώπιζαν κατά την άσκηση του εποπτικού ελέγχου, ενώ η συνεργασία με τα υπόλοιπα ελεγκτικά όργανα της δημόσιας διοίκησης ή τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ήταν περιορισμένη, οδηγώντας πολλές φορές σε επικάλυψη και περιπλοκή των συναφών αρμοδιοτήτων τους. Άλλωστε, τα περισσότερα ελεγκτικά σώματα ασκούσαν ομοειδείς ελέγχους για την ίδια πράξη ή παράλειψη αιρετού προσώπου, ασκώντας εποπτικό έλεγχο σε κοινά πεδία δράσης, με αποτέλεσμα να μειώνεται η αποτελεσματικότητα των επεμβάσεων τους και η παραγωγικότητα του εποπτικού τους έργου.

Άλλο ένα επίσης σημαντικό πρόβλημα που καθιστούσε αναποτελεσματική την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α και των αιρετών ήταν ότι δεν έχει προβλεφθεί ένας ενιαίος, συστηματικός και κοινός τρόπος ελέγχου και για τους δύο βαθμούς της αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος ήταν διάχυτος, κατακερματισμένος, καθώς κατά την άσκηση της διοικητικής εποπτείας εμπλέκονταν διάφορα όργανα. Ειδικότερα, «όπως επισημαίνουν και Σκοτινιώτης και Ξηρός (2010), *“... η βασική διαφορά μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου βαθμού εντοπιζόταν στο αρμόδιο όργανο και βέβαια στο περιεχόμενο της εποπτείας, έπρεπε δε να αποδοθεί και στο γεγονός ότι οι σχετικές ρυθμίσεις θεσπίστηκαν με διαφορά περίπου μιας δεκαετίας. Πράγματι, το νομικό πλαίσιο που δέπε τον α’ βαθμό περιλαμβάνονταν στον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 3463/2006. Αντίθετα, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καταλαμβάνονταν από το ΠΔ 30/1996, δηλαδή το νομοθέτημα που κωδικοποιούσε τον ιδρυτικό τους νόμο...”*». Αυτό σήμαινε αυτόματα « όπως αναφέρει και η Διβάνη (2006) ότι *“άλλη διαδικασία ελέγχου προβλεπόταν για τους δήμους και τις κοινότητες και άλλη για τις νομαρχίες, καθιστώντας έτσι αδύνατη την άσκηση της εποπτείας επί των*

<sup>62</sup> «... Δεν είναι σπάνιες οι φορές, άλλωστε που αποδείχθηκαν απρόθυμοι να ανταποκριθούν σε πλήρως τεκμηριωμένα αιτήματα για την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων σε βάρος αιρετών... ». (Σκοτινιώτης και Ξηρός, 2010).



## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

*Ο.Τ.Α. με τρόπο ομοιόμορφο και ενιαίο από μια αποκλειστική αρμόδια εποπτεύουσα αρχή<sup>63</sup>. Επίσης, άλλη επιτροπή ελέγχου πράξεων καθιερωνόταν στον ΔΔΚ και άλλη στον ΚΝΑ, με συχνή αντικατάσταση των μελών τους, λόγω των συνεχών τροποποιήσεων των νόμων και των ζητημάτων νομιμότητας στη σύνθεση τους.»*

Ακολουθώς, το προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την διοικητική εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α. περιλάμβανε πολλά σφάλματα όπως για παράδειγμα οι σύντομες προθεσμίες που προβλέπονταν τόσο για τον ολοκληρωμένο και λεπτομερή έλεγχο νομιμότητας από τα αρμόδια εποπτικά όργανα όσο και για την άσκηση των διοικητικών προσφυγών προς τους ΓΠΠ και τις Ειδικές Επιτροπές του ΔΚΚ και ΚΝΑ. Παράλληλα, δεν κατοχυρωνόταν η υποχρεωτική αποστολή κρίσιμων διοικητικών πράξεων όπως ήταν οι αποφάσεις των δημοτικών και νομαρχιακών επιχειρήσεων καθώς και οι αποφάσεις που σχετίζονταν με τις επιχορηγήσεις. Εξίσου σημαντικό ζήτημα ήταν ότι δεν υπήρχε ειδική διάταξη στον νόμο που να επιβάλλει την υποχρεωτική αποστολή των αποφάσεων των μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α. στους ΓΠΠ, κάτι που είχε ως συνέπεια την συχνή υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους, ενώ σε περίπτωση παράλειψης αποστολής των αποφάσεων που ζητούσαν οι εποπτικές αρχές προς έλεγχο νομιμότητας, δεν προβλέπονταν ξεκάθαρες πειθαρχικές ποινές που δύνανται να επιβληθούν στα αιρετά πρόσωπα και στους υπαλλήλους των υπηρεσιών. Το ίδιο ίσχυε και σε περίπτωση που οι ΓΠΠ επενέβαιναν στο έργο και στις αποφάσεις των εποπτευομένων οργάνων Ο.Τ.Α., παραβιάζοντας την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια τους.

Όσον αφορά τη διάρθρωση και την στελέχωση των εποπτευόντων αρχών, οι οποίες λειτουργούσαν πάντα στο πλαίσιο των περιφερειών, εμφάνιζαν σοβαρά ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας. Οι αρμόδιες υπηρεσίες αποτελούνταν συνήθως από ανθρώπους, οι οποίοι δεν είχαν εξειδικευμένες νομικές γνώσεις και δεν ήταν εξοικειωμένοι με νομικούς όρους, όπως και με την ειδική διαδικασία που προβλεπόταν για την άσκηση της διοικητικής εποπτείας. Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούσαν να ανταπεξέλθουν στις σύνθετες απαιτήσεις του εποπτικού ελέγχου και να παράγουν ουσιαστικό και αποδοτικό εποπτικό έργο.

Σημαντικό μερίδιο ευθύνης, όμως, στον ανεπαρκή έλεγχο νομιμότητας αναλογούσε και στο χώρο της τοπικής και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ανέκαθεν, η τοπική αυτοδιοίκηση και των δυο βαθμών θεωρούνταν προνομιακός χώρος για την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφάνειας στην οικονομική διαχείριση, διαφθοράς και διαπλοκής<sup>64</sup>. Συνέπεια των ανωτέρων, ήταν ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων να καταστεί εκ

<sup>63</sup> Άλλωστε, οι Περιφέρειες δεν είχαν την απαραίτητη εσωτερική διάρθρωση ούτε είχαν ως σκοπό σύστασης την άσκηση διοικητικής και πειθαρχικής εποπτείας στις δυο βαθμίδες της αυτοδιοίκησης.

<sup>64</sup> «... Η διαπίστωση αυτή, άλλωστε επιβεβαιώνεται και από τις ετήσιες εκθέσεις διαφόρων σωμάτων εσωτερικού ελέγχου τόσο της διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως είναι το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή ο Συνήγορος του Πολίτη...». (Σκοτινιώτης και Ξηρός, 2010).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

προοιμίου προβληματικός λόγω της διαχρονικής πρόθεσης ή βαριάς αμέλειας ορισμένων αιρετών εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. να μην αποστέλλουν τις αποφάσεις τους προς έλεγχο στην εποπτική αρχή που είχε ως έδρα την περιφέρεια. Ήταν άλλωστε κοινώς γνωστό ότι οι ισχυροί –πολιτικά και κομματικά- δήμαρχοι και νομάρχες εξέδιδαν αποφάσεις, οι οποίες δεν ελέγχονταν ποτέ από τους αρμόδιους ΓΠΠ, όπως και συνειδητή επιλογή τους να μην συμμορφώνονται με τις δικαστικές αποφάσεις, παραβιάζοντας την συνταγματική αρχή του α. 93 παρ. 4.

Εκτός των άλλων, μια πρόσθετη αίτια που δυσκόλευε το εποπτικό έργο των αρμοδίων ΓΠΠ ήταν ο μεγάλος αριθμός των πρωτοβάθμιων και των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων. Παρά το γεγονός ότι οι δήμοι και οι κοινότητες συγχωνευτήκαν με το διοικητικό πρόγραμμα του «Καποδίστρια» (ν. 2539/1997) και μειώθηκαν αριθμητικά<sup>65</sup>, ο κρατικός έλεγχος, ιδίως των μεγάλων δήμων και νομαρχιών, παρέμεινε δύσκαμπτος, λόγω του πλήθους των αποφάσεων και του περιορισμένου χρόνου για τον έλεγχο τους.

Συμπερασματικά, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ήταν απαραίτητη για τον κοινό νομοθέτη, όπως αποτυπώθηκε και θεωρητικά στη διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτη», η θεσμοθέτηση ενός ενιαίου, ομοιόμορφου και αντικειμενικού συστήματος διοικητικής εποπτείας, μέσω της σύστασης μίας ανεξάρτητης και αμερόληπτης ελεγκτικής αρχής, που θα έχει ισχυρό θεσμικό ρόλο, θα είναι πλήρως ανεξαρτημένη από το κεντρικό κράτος και θα είναι αποκλειστικώς αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των τοπικών αρχόντων, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην συνταγματική διάταξη στο α. 102 παρ. 4.

---

<sup>65</sup> «... Μειώθηκαν σε 1.033 δήμους και κοινότητες και ειδικά σε 900 δήμους και σε 133 κοινότητες...». (Χρυσανθάκης, 1998).

## Ε' ΜΕΡΟΣ

### 8<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Η δημιουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και των Ελεγκτών Νομιμότητας με τη διοικητική μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»

Η διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτη» (ν. 3852/2010) άλλαξε τη διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας, με στόχο η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στο νέο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α (δήμοι και κοινότητες) συγχωνεύτηκαν, οι περιφέρειες αντικατέστησαν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ως δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α και τη θέση των παλαιών πλέον περιφερειών έλαβαν οι αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ωστόσο, « όπως ανέφερε ο Χρυσανθάκης (2010), *‘...η ψήφιση του ν. 3852/2010 συνέπεσε με την έναρξη της πλέον ταραχώδους περιόδου από την εποχή της Μεταπολίτευσης...’*».

Ο νέος νόμος για τους δήμους και τις περιφέρειες επέφερε σημαντικές αλλαγές και στην άσκηση της κρατικής διοικητικής εποπτείας, αντικαθιστώντας ουσιαστικά ολόκληρο το σύστημα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών προσώπων, με τη δημιουργία για πρώτη φορά μιας ανεξάρτητης διοικητικής οντότητας που θα ασκεί διοικητική εποπτεία με ενιαίο, καθολικό και αμερόληπτο τρόπο. Έτσι, με το νέο σύστημα κρατικής εποπτείας του «Καλλικράτη» γίνεται προσπάθεια να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, η αρχή της νομιμότητας στην διοικητική δράση και στην προστασία των διοικουμένων.

Συνεπώς για πρώτη φορά θεσμοθετείται η σύσταση μια αυτοτελής και ανεξάρτητης εποπτικής αρχής με λειτουργική και διοικητική αυτοτέλεια που θα έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα την άσκηση της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των δυο βαθμών αυτοδιοίκησης και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών προσώπων των δήμων και των περιφερειών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο α. 102 παρ. 4 του Συντάγματος.

Ταυτόχρονα, το α. 214 παρ. 1 του νόμου επαναλαμβάνει την βασική αρχή που θέτει την ένταση και τα όρια του εποπτικού ελέγχου, σύμφωνα με την οποία οι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής ανεξαρτησίας, γι' αυτό και η διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. περιορίζεται στον κρατικό έλεγχο νομιμότητας συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων, χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους.

Με άλλα λόγια, η εποπτεία από το κεντρικό κράτος προς τους Ο.Τ.Α, όπως αποτυπώθηκε στο κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 214-240) του ν. 3852/2010, θεσμοθετείται να ασκείται από την **Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας (Α.Υ.Ε)**, με αρμόδιο όργανο ελέγχου τον **Ελεγκτή Νομιμότητας (Ε.Ν.)**, ο οποίος προΐσταται στην εν λόγω υπηρεσία εποπτείας.

## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Αναλυτικότερα, με βάση το α. 215 παρ. 1,2,3 προβλέπεται η δημιουργία επτά Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α που συστήνονται στις έδρες των επτά Α.Δ. και αποτελούν αποκεντρώμενες δομές του Υπουργείου Εσωτερικών. Προϊστάμενοι των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας ορίζονται οι Ε.Ν., οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων των Ο.Τ.Α. Οι Α.Υ.Ε. οργανώνονται με βάση τη λειτουργική αυτοτέλεια, χωρίς να επεμβαίνει στο εποπτικό τους έργο το κεντρικό κράτος. Διαρθρώνονται στα τμήματα των α. Γενικών Υποθέσεων, β. Οικονομικών Υποθέσεων, γ. Τεχνικών Υποθέσεων <sup>66</sup> (α. 218). Η στελέχωση τους γίνεται με την πρόσληψη μόνιμου δημόσιου προσωπικού και την μετάταξη υπαλλήλων με συγκεκριμένα προσόντα από τις πρώην πλέον Περιφέρειες. Ακόμη, προβλέπεται η σύσταση θέσεων για αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (α. 217 και 240).

Επίσης, οι Α.Υ.Ε, λόγω του θεσμικού τους ρόλου, οφείλουν δίνουν οδηγίες στους δήμους και τις περιφέρειες για την άσκηση των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων όπως και να διαβιβάζουν τις γενικές κατευθύνσεις του Υπουργείου Εσωτερικών (α. 215 παρ. 5). Σκοπός της εν λόγω διάταξης είναι η τήρηση των βασικών αρχών που διέπουν την ενότητα της διοικητικής δράσης των δημοσίων οργάνων, και κυρίως η προστασία των συμφερόντων του διοικουμένου<sup>67</sup>.

Οι επικεφαλής της κάθε Α.Υ.Ε., **Ελεγκτής Νομιμότητας**, «όπως αναφέρει και ο Χρυσανθάκης (2010) ‘*επιλέγεται με διαφανή και αξιοκρατική διαδικασία από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.)*’<sup>68</sup> και διαθέτει τα αυξημένα προσόντα που εγγυώνται ότι ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από νομικό με αυξημένο θεσμικό κύρος και προσόντα.’». Ειδικότερα, δυνάμει του α. 216 του ν. 3852/2010, ο Ε.Ν. θεωρείται ανώτατος δημόσιος υπάλληλος, λαμβάνοντας τις αντίστοιχες αποδοχές. Η θητεία του είναι πενταετής και προΐσταται στην εσωτερική ιεραρχική διάρθρωση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας.

Τα τυπικά προσόντα που προβλέπει ο νόμος στα πρόσωπα που επιθυμούν να διοριστούν ως Ε.Ν. είναι α) να είναι κάτοχοι πτυχίου νομικής, β) να είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου ή διδακτορικού ή να έχουν πενταετή προυπηρεσία στον κλάδο των δικηγόρων, γ) να μιλούν άριστα μια ξένη γλώσσα (α. 216 παρ. 2). Για την στελέχωση των θέσεων των Ε.Ν. γίνονται δεκτές υποψηφιότητες τόσο μόνιμων ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων με πτυχίο νομικής όσο και δικηγόρων που δεν εργάζονται στο δημόσιο τομέα, χωρίς να υφίσταται ασυμβίβαστο λόγω της φύσης του επαγγέλματός τους. Στην περίπτωση, όμως που οι τελευταίοι αναλάβουν τις θέσεις των

<sup>66</sup> Το άρθρο 218 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 20 παρ. 5 του ν. 4257/2014.

<sup>67</sup> Η Α.Υ.Ε. είναι μια ιδιότυπη δημόσια υπηρεσία εποπτείας, καθόσον αποτελεί μία αποκεντώμενη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, αλλά ο νόμος εγγυάται την λειτουργική ανεξαρτησία του Ε.Ν. και του προσωπικού της υπηρεσίας για να ασκούν δίχως κομματικές και πολιτικές επεμβάσεις τις εποπτικές τους αρμοδιότητες, ελέγχοντας τους ιδιαίτερα μεγάλους, μετά την συνένωση, οργανισμούς της πρώτης και δεύτερης βαθμίδας της αυτοδιοίκησης (βλέπε σχετικά και την Αιτιολογική έκθεση ν. 3852/2010).

<sup>68</sup> Τα μέλη του ΕΙ.Σ.Ε.Π. επιλέγονται από τον ΑΣΕΠ και τον ΣτΠ.

## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Ε.Ν. δεν μπορούν να ασκούν το δικηγορικό επάγγελμα κατά την πενταετή θητεία τους στο εν λόγω αξίωμα (α. 216 παρ. 3).

Στην περίπτωση που οι Ε.Ν. προβούν σε παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση των ορίων κατά την άσκηση της διοικητικής τους δράσης τους επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της έγγραφης επίπληξης, του προστίμου και σε εξαιρετικές περιπτώσεις της οριστικής παύσης των καθηκόντων τους (α. 221). Αρμόδια όργανα για την επιβολή των ως άνω ποινών είναι ο ΓΓΑΔ και το πειθαρχικό Συμβούλιο, ενώ εφαρμόζονται και οι πειθαρχικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007)<sup>69</sup>.

Στο α. 223 παρ. 3,4,5 προβλέπεται ακόμη η ίδρυση του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας, στο οποίο συμμετέχουν και οι επτά προβλεπόμενοι Ε.Ν και προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών. Σκοπός του ήταν η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εποπτικών οργάνων και η κατάθεση απόψεων για την λύση τυχόν προβλημάτων που αντιμετώπιζαν. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου έχουν γνωμοδοτικό χαρακτήρα, χωρίς να παράγει δεσμευτικά αποτελέσματα για τα μέλη του.

### 5.8.1. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των περιφερειών

Η εποπτεία επί των διοικητικών πράξεων των τοπικών και περιφερειακών οργάνων καθιερώνεται στα **α. 224 - 231** του «Καλλικράτη» (ν. 3852/2010). Οι συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις που εκδίδουν τα συλλογικά και μονομελή όργανα των δήμων και των περιφερειών, σύμφωνα με το α. 224 είναι **άμεσα εκτελεστές** και παράγουν ένομα αποτελέσματα, παρά το γεγονός ότι μπορεί να ακυρωθούν στη συνέχεια μέσα από τον έλεγχο του αρμόδιου ελεγκτικού οργάνου. Ωστόσο, το α. 228 κατοχυρώνει την προσωρινή αναστολή της εκτελεστότητας της προσβαλλόμενης πράξης, μετά την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του α. 227, εφόσον ο προσφεύγων επικαλεστεί την πασίδηλη βασιμότητα της προσφυγής του ή αποδείξει την τυχόν βλάβη που μπορεί να προξένησουν οι συνέπειες της απόφασης μέχρι την εξέταση της προσφυγής του<sup>70</sup>. Η αναστολή ισχύει εφόσον εκδοθεί η απόφαση του Ε.Ν. επί της προσφυγής ή εφόσον παρέλθει άπρακτο το προβλεπόμενο δίμηνο εντός του οποίου οφείλει να αποφασίσει επ' αυτής<sup>71</sup>.

Το α. 225 παρ. 1 ορίζει τις διοικητικές πράξεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στον Ε.Ν. Πρόκειται για τις αποφάσεις που περιλαμβάνονται ήδη στον ΔΚΚ και σε αυτές με τον νέο νόμο προστίθενται οι αποφάσεις των δημοτικών επιχειρήσεων<sup>72,73</sup>, καθώς αυτών

<sup>69</sup> Τον πειθαρχικό έλεγχο στους υπαλλήλους που στελεχώνουν τις Α.Υ.Ε. ασκούν οι Ε.Ν., οι προϊστάμενοι τους στην διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α και οι ΓΓΑΔ. (α.221).

<sup>70</sup> Σύμφωνα με την αρχή που ισχύει στην διοικητική δικονομία (α. 200 και επ. ΚΔΔ).

<sup>71</sup> Αποτελεί μία από τις θεσμικές καινοτομίες του ν. 3852/2010.

<sup>72</sup> Εκτός από αποφάσεις -οικονομικής φύσεως- των επιχειρήσεων που οι Ο.Τ.Α. δεν είχαν ποσοστό πλειοψηφίας.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

που αφορούν τη σύνταξη των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων. Παράλληλα, σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπόκεινται και οι απόφασεις των δημοτικών κοινοφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών Α.Ε. όταν έχουν ως αντικείμενο την σύναψη δανειακών συμβάσεων, την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου και την πώληση περιουσιακών στοιχείων τους. Σκοπός της πρόβλεψης αυτής, βάσει της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 3852/2010 είναι να καταστεί ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας ομοιόμορφος και να τηρηθούν οι αρχές του διοικητικού δικαίου<sup>74</sup>.

Οι παρ. 2,3 του ως άνω άρθρου υπογραμμίζουν ότι οι διοικητικές πράξεις των Ο.Τ.Α αποστέλλονται υποχρεωτικά μαζί με όλα τα απαραίτητα έγγραφα εντός δεκαπέντε ημερών μετά την δημοσίευση τους στον Ε.Ν. Ο τελευταίος ασκεί έλεγχο νομιμότητας εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα ημερών, εκδίδοντας ειδικά αιτιολογήμενη πράξη<sup>75</sup>. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι οι πράξεις αντίκεινται στο νόμο, τότε ακυρώνονται παρά την προσωρινή εκτελεστότητα τους, αλλιώς νομιμοποιούνται ως καθ' όλα νόμιμες<sup>76</sup>.

Εν συνεχεία, το α. 226 ορίζει ότι ο Ε.Ν. δύναται να ελέγξει αυτεπάγγελα τις αποφάσεις των δήμων, περιφερειών, των συλλογικών και μονομελών οργάνων τους, των νομικών τους προσώπων, των μονομετοχικών εταιρειών και των κοινοφελών επιχειρήσεων τους εντός δύο μήνων (αντί του ενός που προβλεπόταν) από την έκδοσή τους. Έτσι, ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας προβλέπεται πλέον να ασκείται με ομοιόμορφο τρόπο στις δυο βαθμίδες της αυτοδιοίκησης, αντικαθιστώντας το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο που καθιέρωνε διαφορετική εποπτική διαδικασία για κάθε βαθμό της αυτοδιοίκησης.

Ακολουθώντας, στο α. 227 του νόμου του «Καλλικράτη» καθιερώνεται η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής από διοικούμενο με έννομο συμφέρον<sup>77</sup> κατά των αποφάσεων -των μονομελών και συλλογικών- δημοτικών και περιφερειακών οργάνων και των νομικών προσώπων αυτών, για την οποία αποφαινεται ο Ελεγκτής Νομιμότητας εντός διμήνου από την κατάθεση της<sup>78</sup>. Κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί

<sup>74</sup> Ο νομοθέτης απαρριθμεί περιοριστικούς τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων που θεωρεί ότι είναι ιδιαιτέρως κρίσιμες και κρίνει ότι είναι αναγκαία η αποστολή τους στην αρμόδια Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. προς αποφυγή νομικών σφαλμάτων καθώς και για περιορισμό του φόρτου και του χρόνου απασχόλησης των υπηρεσιών.

<sup>75</sup> Το α' εδάφιο της παρ. 3 αντικαταστάθηκε με την παρ.12 του α. 6 του ν. 4071/2012 (Α'85).

<sup>76</sup> « Οι πράξεις των συλλογικών οργάνων πρέπει να είναι έγγραφες και να φέρουν τις υπογραφές των μελών του δημοτικού συμβουλίου και την ημερομηνία εκδόσεως τους που είναι η ημερομηνία υπογραφής τους και όχι η ημερομηνία διεκπεραίωσης τους (ΣΤΕ 174/19332, 870/1940, 194/1944, 517/1945, 1764/1954). Ο τύπος των πράξεων τους επιβάλλεται για να είναι ευχερής ο έλεγχος τους από τον Ελεγκτή Νομιμότητας κατά το άρθρο 215 του Ν. 3852/2010 (ΣΤΕ 174/1932, 2201/4/1951).» (Καραναστάσης, 2010).

<sup>77</sup> «... Το έννομο συμφέρον στην προκειμένη περίπτωση κατά τα νομολογηθέντα υπό του ΣΤΕ είναι το συμφέρον αυτού που ζητάει την ακύρωση της διοικητικής πράξης κάθε φορά που αυτό απορρέει από ειδικά καθορισμένη νομική κατάσταση αυτού έναντι της διοίκησης που υπάρχει κατά το χρόνο που εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη.» (Καραναστάσης, 2011).

<sup>78</sup> Ερευνάται αν η ρύθμιση που επιβάλλεται με την απόφαση αυτή έρχεται σε αντίθεση με κανόνα δικαίου, δηλαδή νόμο, προεδρικό διάταγμα, κανονιστική απόφαση της διοίκησης, αλλά και κανονιστικές αποφάσεις των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. (σύμφωνα με το άρθρο 79 του ΔΚΚ).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάθεση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων<sup>79</sup>. Επίσης, ο Ε.Ν. αποφασίζει και επί των αιτήσεων θεραπείας που ασκούνται για την ακύρωση έργων με προυπολογισμό ύψους 5.000.000 ευρώ<sup>80</sup>. Συνεπώς, με βάση τα ανωτέρω, ο Ε.Ν. δύναται να ασκεί καθολικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και να επαναφέρει τη νομιμότητα σε περίπτωση που δεν τηρούνται από τα όργανα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, με το εποπτικό του έργο καθιστά τον δικαστικό έλεγχο που ακολουθεί, ταχύτερο και αποτελεσματικότερο. Με άλλα λόγια, καθίσταται το πρώτο και τελευταίο επίπεδο κρίσης επί των διοικητικών προσφυγών<sup>81</sup>, καθώς τόσο η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 ΔΚΚ όπως και οι Επιτροπές του άρθρου 68 του ΚΝΑ καταργήθηκαν νομοθετικά.

Επιπλέον, για τη διασφάλιση του καλύτερου δυνατού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., προβλέπεται στο άρθρο 229 η άσκηση επιτόπιων ελέγχων από την Α.Υ.Ε Ο.Τ.Α., μια θεσμική καινοτομία που εισαγάγει ο ν. 3852/2010. Στο προαναφερθέν άρθρο κατοχυρώνεται και η υποχρέωση των οικείων Ε.Ν. να συντάσσουν ετήσιες εκθέσεις, μέσω των οποίων προβαίνουν σε απολογισμό του εποπτικού τους έργου, αναφέρονται σε προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά την διενέργεια της εποπτείας, αναλύουν τις διοικητικές πράξεις που ελέγχουν και τις προσφυγές που ασκούνται, ενώ καταθέτουν και προτάσεις για την καλύτερη λειτουργία των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας. Οι ετήσιες εκθέσεις των Ε.Ν. τίθενται σε δημόσια διαβούλευση, κατατίθενται στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής, κοινοποιούνται στην ανεξάρτητη αρχή του ΣτΠ, ενώ αποτελούν και αντικείμενο συζήτησης στο Συμβούλιο των Ελεγκτών Νομιμότητας. Με βάση τα ανωτέρω, είναι σαφής η αλλαγή σε σχέση με το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Περιφέρειας δεν αναφερόταν στην ανώτερη προϊστάμενη αρχή του για το εποπτικό του έργο και για τα προβλήματα που αντιμετώπιζε κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας του.

Επιπροσθέτως, στα α. 230 και 231 προβλέπονται αφενός η υποχρέωση για δημοσίευση των αποφάσεων που λαμβάνει ο Ε.Ν. κατόπιν του αυτεπάγγελτου ή υποχρεωτικού ελέγχου αλλά και μετά από άσκηση προσφυγής από διοικούμενο με έννομο συμφέρον και αφετέρου η υποχρέωση συμμόρφωσης των οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων προς τις αποφάσεις αυτές<sup>82</sup>. Σε περίπτωση δε που τα αυτοδιοικητικά στελέχη δεν συμμορφώνονται

---

<sup>79</sup> Με το άρθρο 17 του ν. 4257/2014 (Α' 93), ορίζεται επί των αποφάσεων των μονομελών οργάνων της αυτοδιοίκησης, των μελών που διοικούν τα νομικά τους πρόσωπα και τους τοπικούς συνδέσμους ασκείται η ειδική διοικητική προσφυγή του α. 227 του ν. 3852/2010 (ΕΕΤΑΑ, 2014).

<sup>80</sup> Τα έργα που υπάγονται στο α. 3316/2005.

<sup>81</sup> «.. Σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτων των προθεσμιών, προς ακύρωση πράξεων των αιρετών οργάνων από τον Ελεγκτή Νομιμότητας στο πλαίσιο του προληπτικού ή αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας, υφίσταται στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης, υποχρέωση προς έκδοση διαπιστωτικού χαρακτήρα για την τεκμαιρόμενη νομιμότητα τους.» (Καραναστάσης, 2011).

<sup>82</sup> Σχ. ν. 3068/2002 («Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις») και ΠΔ 61/2004 («Καθορισμός ελέγχου συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις»).

με το περιεχόμενο των αποφάσεων του Ε.Ν., ελέγχονται πειθαρχικά σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

### 5.8.2. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων στους δήμους και τις περιφέρειες

Η κρατική διοικητική εποπτεία επί των στελεχών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης **καθιερώνεται στα α. 232-237 του ν. 3852/2010**<sup>83</sup>. Αρμόδια όργανα πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών προσώπων καθίστανται πλέον αντί του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, **ο Ελεγκτής Νομιμότητας και το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο**, η απόφαση του οποίου είναι δεσμευτική σύμφωνα με το Σύνταγμα<sup>84,85</sup>.

Ως προς την αστική ευθύνη των αιρετών στο α. 232 ισχύουν όσα προέβλεπαν τα α. 141 του ΔΚΚ και α. 71 του ΚΝΑ με τρεις διαφοροποιήσεις. Αρχικά, η αρμόδια τριμελής ελεγκτική επιτροπή συστήνεται με πράξη πλέον του ΓΓΑΔ και συμμετέχουν ως μέλη, ο επίτροπος του Ελ.Συν., ο οικείος Ε.Ν. και ένα αιρετό πρόσωπο. Επίσης, κατά της απόφασης της αρμόδιας επιτροπής προβλέπεται πλέον η απευθείας άσκηση προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου κατά τόπο Διοικητικού Εφετείου<sup>86</sup>, ενώ νομοποιούνται ενεργητικά για τυχόν άσκηση της όχι μόνο ο άμεσα εμπλεκόμενος διοικούμενος αλλά και ο οικείος ΓΓΑΔ. Τέλος, στην περίπτωση που έχει επιβληθεί πράξη καταλογισμού σε αιρετό πρόσωπο ως απόρροια του δημοσιονομικού ελέγχου του Ελ. Συν., δεν μπορεί να επιβληθεί εκ νέου καταλογισμός με την ίδια νομική βάση κατά του ίδιου προσώπου για την ίδια ζημία που προκάλεσε από την αρμόδια τριμελή επιτροπή.

Για την πειθαρχική ευθύνη και διαδικασία (α. 233-234), καθιερώνεται ότι στα μονομελή όργανα των δήμων και των περιφερειών επιβάλλονται με αιτιολογημένη πράξη του Ε.Ν. οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης<sup>87</sup> μετά από σοβαρή παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση των ορίων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Για να έχει ισχύ η πράξη του Ε.Ν. είναι επιβεβλημένη η σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου<sup>88</sup>, την σύσταση του οποίου επιβάλλει το Σύνταγμα. Το πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται κάθε δυο χρόνια με απόφαση του Ε.Ν. και απαρτίζεται από πέντε μέλη, ήτοι τον Πρόεδρο του οικείου Εφετείου, δυο εφέτες, έναν

<sup>83</sup> Το α. 235 σχετικό με την «Ιδιάζουσα Δωσιδικία» καταργήθηκε με το α. 21 του ν. 4257/2014 (ΦΕΚ Α' 93).

<sup>84</sup> « Ο Ελεγκτής Νομιμότητας δεν μπορεί να εκδώσει απόφαση επιβολής πειθαρχικής ποινής με περιεχόμενο διαφορετικό από το περιεχόμενο της σύμφωνης γνωμοδότησης (είδος και ύψος ποινής) του αρμόδιου συμβουλίου, το οποίο προβλέπεται και από το Σύνταγμα.» (Καραναστάσης, 2011).

<sup>85</sup> « ... Το συμβούλιο πρέπει να συνεδριάζει δημόσια, η δε δημόσια συνεδρίαση πρέπει να προκύπτει και από το οικείο πρακτικό του συμβουλίου ...» (ΣΤΕ 2874/1986).

<sup>86</sup> Κρίνεται αναγκαίο ειδικά μετά τη συνένωση των δήμων που σήμανε την μείωση τους αριθμητικά.

<sup>87</sup> Για πχ σε δημοτικό ή περιφερειακό σύμβουλο, που δεν εκτελεί τις υποχρεώσεις του και απουσιάζει σε πάνω από τρεις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου χωρίς την άδεια του προέδρου του συμβουλίου, επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές με απόφαση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας.

<sup>88</sup> Το εκ του Συντάγματος προβλεπόμενο (α. 102 παρ. 4) συμβούλιο αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από δικαστές κρίνει αν η σοβαρότητα του διαπραχθέντος πειθαρχικού παραπτώματος επιτάσσει να επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης ή η πειθαρχική ποινή της αργίας έως έξι μηνών.



## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

άνωτατο δημόσιο υπάλληλο που στελεχώνει την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και τον αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ο ελεγχόμενος προέρχεται από πρωτοβάθμιο Ο.Τ.Α. ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ο ελεγχόμενος προέρχεται από δευτεροβάθμιο Ο.Τ.Α (βλέπε για παράδειγμα Χρυσανθάκης, (2015)).

Επομένως, οι αλλαγές που επιφέρει ο ν. 3852/2010 όσον αφορά το πεδίο του πειθαρχικού δικαίου στοχεύουν αφενός στην τήρηση της νομιμότητας από τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και αφετέρου στην αντιμετώπιση του κατακερματισμένου και ανομοιογενούς εποπτικού ελέγχου με την ενοποίηση της πειθαρχικής διαδικασίας, η οποία καθίσταται πλέον κοινή για τα αιρετά πρόσωπα και των δύο βαθμίδων της αυτοδιοίκησης. Επίσης, η έκπτωση καθιερώνεται πλέον ως πειθαρχική ποινή και όχι ως διοικητική κύρωση, ενώ καταργείται η δυνατότητα του αιρετού να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών κατά της απόφασης του αρμόδιου πειθαρχικού συμβουλίου<sup>89</sup>, με σκοπό την αποπολιτικοποίηση της διαδικασίας.

Επιπλέον, στο α. 236 καθιερώνεται η αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης από το θεσμικό τους ρόλο με διαπιστωτική πράξη του Ε.Ν., με μόνη προϋπόθεση να έχουν καταδικαστεί από τελεσίδικη ή αμετάκλητη δικαστική απόφαση για σοβαρά ποινικά αδικήματα, τα οποία καταγράφονται περιοριστικά στον νόμο. Συνεπώς, με τον ν. 3852/2010 παύει να υφίσταται η σωρευτική προϋπόθεση της πρόκλησης οικονομικής βλάβης στην περιουσία του Ο.Τ.Α. για να τεθεί ο αιρετός σε καθεστώς αυτοδίκαιης έκπτωσης<sup>90</sup>. Με αυτό τον τρόπο ενισχύονται οι αρχές της νομιμότητας και της διαφάνειας, καθόσον δεν παραμένουν σε θεσμικά αξιώματα πρόσωπα που έχουν καταδικαστεί από το δικαστήριο για την διάπραξη σοβαρών ποινικών αδικημάτων.

Επιπλέον, δυνάμει του α. 236 παρ. 2 ορίζεται ότι σε περίπτωση καταδίκης του αιρετού σε πρώτο βαθμό για κακουργήματα ή με τελεσίδικη απόφαση για πλημμελήματα ή σε περίπτωση παραπομπής του με βούλευμα του δικαστικού συμβουλίου σε δίκη για σοβαρό ποινικό αδίκημα ή και επιβολής σε αυτόν περιοριστικών όρων, ο οικείος Ε.Ν. οφείλει με ειδική διαπιστωτική πράξη να τον θέσει σε κατάσταση αργίας. Σε περίπτωση, που η τελεσίδικη απόφαση είναι αθωωτική οφείλει να επιστρέψει στο αιρετό αξίωμα του και να του καταβληθεί αναδρομικά η πάγια αντιμισθία που θα λάμβανε εάν δεν είχε τεθεί σε καθεστώς αργίας.

Τέλος, στο α. 237 θεσμοθετείται το διοικητικό μέτρο της παύσης των αιρετών τοπικών αρχόντων από τα καθήκοντα τους, το οποίο επιβάλλεται για εξαιρετικούς λόγους και προς εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος<sup>91</sup>. Απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Ε.Ν.<sup>92</sup> και

<sup>89</sup> Σύμφωνα με α. 234 παρ. 6 του ν. 3852/2010.

<sup>90</sup> Τα ίδια ισχύουν και για την έκπτωση των αιρετών που εκλέγονται σε περιφέρειες σε αντίθεση με τα ισχύοντα μέχρι σήμερα για τους αιρετούς των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου<sup>93</sup>. Το εν λόγω πειθαρχικό συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο των Εφετών, δυο εφέτες, έναν ανώτατο υπάλληλο του υπουργείου Εσωτερικών και έναν εκπρόσωπο της ΚΕΔΕ ή της ΕΝΠΕ. Τίθεται σε ισχύ με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και κατά της απόφασης του τελευταίου, οι θιγόμενοι μπορούν να προσφύγουν ενώπιον του ΣΤΕ με αίτημα την εξαφάνιση της<sup>94,95</sup>.

---

<sup>92</sup> «... Για κάθε περίπτωση παύσης δημοτικού ή κοινοτικού άρχοντα ή διάλυσης δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου πρέπει να εξακριβώνονται και να στοιχειοθετούνται απόλυτα, όλα ανεξαιρέτα τα περιστατικά που συνιστούν τους σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, να σχηματίζεται ειδικός φάκελος που θα περιέχει τα αποδεικτικά αυτά στοιχεία και την επ' αυτών εμπειριστατωμένη και πλήρως και σαφώς αιτιολογημένη έκθεση του αρμόδιου Ελεγκτή Νομιμότητας.» (Καραναστάσης, 2011).

<sup>93</sup> «... Η απόλυση των δημοτικών αρχόντων δεν αποτελεί ποινή, αλλά διοικητικό μέτρο που αποβλέπει κατά κύριο λόγο στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος.» (ΣΤΕ 670/1958 και 1415/1958).

<sup>94</sup> Καταργείται η προσφυγή ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου, που προβλεπόταν στο προισχύσαν καθεστώς.

<sup>95</sup> « Με την εν λόγω διάταξη παρέχεται το δικαίωμα στον πανθέντα δημοτικό σύμβουλο να ασκήσει προσφυγή στο ΣΤΕ κατά της πράξεως παύσης του μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από της κοινοποίησεως της σχετικής πράξεως.» (Καραναστάσης, 2011).

## 9<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

### 5.9.1. Η μεταβατική περίοδος κρατικής εποπτείας από το 2011 μέχρι σήμερα

Ο ν. 3852/2010 έκρινε απαραίτητη την πρόβλεψη μιας μεταβατικής κατάστασης για την ήπια μετάβαση από το παλαιό στο νέο καθεστώς, λόγω των σύνθετων και πολύπλοκων μεταρρυθμίσεων που θεσμοθέτησε με το νέο σύστημα διοικητικής και πειθαρχικής εποπτείας.

Γι' αυτό το λόγο και το α. 238 του ν. 3852/2010 ορίζει αυτές τις μεταβατικές διατάξεις που θα έχουν ισχύ μέχρι τη πλήρη και ουσιαστική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του «Καλλικράτη», με τη δημιουργία και την οργάνωση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας<sup>96</sup> και τη στελέχωση των θέσεων των επτά συνολικά Ελεγκτών Νομιμότητας, οι οποίοι θα είναι πλέον αρμόδιοι για την διοικητική εποπτεία των πράξεων των Ο.Τ.Α και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών προσώπων.

Ειδικότερα, το ως άνω άρθρο επισημαίνει ότι μέχρι να τεθούν σε πλήρη λειτουργία οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. αρμόδια εποπτικά όργανα παραμένουν ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ΓΓΑΔ)<sup>97</sup>, καθώς και οι προβλεπόμενες στον ΔΚΚ και ΚΝΑ Επιτροπές ελέγχου που εδρεύουν στις περιφέρειες που ανήκουν σε κάθε ενιαία Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Α.Δ.). Επίσης, τις πειθαρχικές αρμοδιότητες του Ε.Ν. ασκεί ο ΓΓΑΔ, ενώ στην τριμελή ελεγκτική επιτροπή που αποφαινεται για την αστική ευθύνη ή όχι των αιρετών αντί του Ε.Ν. συμμετέχει προσωρινά ως μέλος, ένας ανώτατος υπάλληλος της Α.Δ. Επίσης, μέχρι την σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., η διάταξη που προβλέπει την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής του διοικούμενου κατά απόφασης ή παράλειψης οργάνου του Ο.Τ.Α. ενώπιον του Ε.Ν. δεν εφαρμόζεται.

Με τις εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών 60/30-12-2010 και 15/2-2-2011, εξειδικεύονται περαιτέρω τα ζητήματα με το προσωρινό καθεστώς της άσκησης εποπτείας στους Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας των ΑΥΕ.

Πιο συγκεκριμένα, στις παραπάνω εγκυκλίους διευκρινίζονται αναλυτικά ότι τον υποχρεωτικό και αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού ασκεί ο ΓΓΑΔ μέχρι την σύσταση των θέσεων των Ε.Ν., ενώ οι Ειδικές Επιτροπές Ελέγχου του ΔΚΚ και ΚΝΑ συνεχίζουν να υφίστανται παρά την νομοθετική κατάργησή τους.

Αναλυτικότερα, αναφορικά με τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΔΚΚ, η εγκύκλιος 60/30-12-2010 καθορίζει ότι συνεχίζουν να εκτελούν το εποπτικό τους έργο, ελέγχοντας τις αποφάσεις των δήμων για τις οποίες αποφαινεται αρχικά ο ΓΓΑΔ στο πλαίσιο του υποχρεωτικού και του αυτεπάγγελτου ελέγχου καθώς και τις προσφυγές που ασκούν οι διοικούμενοι. Παράλληλα, επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που έχει λήξει η θητεία των μελών των Επιτροπών, αυτές

<sup>96</sup> Συστήνονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

<sup>97</sup> Με το α. 28 του Ν. 4325/2015 καταργήθηκε η διάταξη του α. 6 παρ. 2 του ν. 3852/2010 και ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μετονομάστηκε σε Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, έχοντας τις ίδιες ακριβώς αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων και την διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α.

## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ανασυντάσσονται εντός των ίδιων χωρικών ενοτήτων με ειδική πράξη του ΓΓΑΔ<sup>98</sup>. Αντίστοιχα και οι Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ συνεχίζουν να ελέγχουν τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των σημερινών Περιφερειών ν στο πλαίσιο του υποχρεωτικού και αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας, καθώς και των προσφυγών. Στις Επιτροπές αυτές συμμετέχουν υπάλληλοι από τις οικίες Α.Δ.<sup>99</sup>, ενώ οι διοικούμενοι μπορούν να προσφεύγουν στα αρμόδια δικάστηρια χωρίς την προηγούμενη άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του α. 227.

Αργότερα, με την εγκύκλιο 15/2-2-2011 του ΥΠΕΣ, η οποία εκδόθηκε ως συνέχεια της από 60/30-12-2010 εγκυκλίου, αποσαφηνίζονται κάποια ζητήματα σχετικά με τις αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών φορέων των (πρώην) Δήμων και των νομαρχιών, οι οποίες είχαν ληφθεί μέχρι το 2010, οπότε ίσχυε το προηγούμενο καθεστώς κρατικής εποπτείας, ενώ καθορίζονται και ζητήματα σχετικά με τις προσφυγές κατά αυτών των πράξεων.

Ειδικότερα, η ως άνω εγκύκλιος επαναλαμβάνει ότι οι Επιτροπές ελέγχου του ΚΝΑ ελέγχουν τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών μετά από παραπεμπτική πρόταση των ΓΓΑΔ, όπως και τις τυχόν προσφυγές των ενδιαφερομένων, οι οποίες μάλιστα διακόπτονται τα ένομα αποτελέσματα των προσβαλλόμενων πράξεων. Αντίθετα, για τις αποφάσεις των μονομελών οργάνων των Περιφερειών αρμόδια όργανα εποπτικού ελέγχου παραμένουν οι ΓΓΑΔ. Ακόμη, υπογραμμίζεται ότι η διοικητική εποπτεία του κεντρικού κράτους προς τις δυο βαθμίδες της αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, ασκείται σε συνεργασία από τα Τμήματα Προσωπικού, Διοικητικών και Οικονομικών υπηρεσιών που διαρθρώνονται στο εσωτερικό οργανόγραμμα των Α.Δ.

*Έτσι, λοιπόν, « όπως υποστηρίζει και ο Μαργωμένος (2014) ». Με τον ν. 4257/2014 δεν άλλαξε κάτι ριζικά στην άσκηση εποπτείας απλά τροποποίησε κάποιες διατάξεις και προέβη σε κάποιες διορθωτικές κινήσεις. Μεταξύ άλλων καθιερώθηκε η υποχρέωση αποστολής των αποφάσεων τους για έλεγχο προς τις ΑΥΕ από τις κοινωφελείς επιχειρήσεις, τις ΔΕΥΑ και τις μονομετοχικές ΑΕ των ΟΤΑ, όταν οι αποφάσεις τους αφορούν αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων και λήψη δανείων. Επίσης, προβλέπεται πλέον ότι οι ΑΥΕ δεν θα αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό, αλλά θα εντάσσονται στην οργανωτική δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και θα υπάγονται απευθείας στους ΓΓ αυτών..»».*

Ωστόσο, ακόμα και μετά την ψήφιση του παραπάνω τροποποιητικού νόμου, δεν υπήρξε καμία απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών με την οποία να συγκροτούνται, οι εδώ και οκτώ

<sup>98</sup>. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας των ΑΥΕ, δεν εφαρμόζεται η παρ. 3 του άρθρου 227 του ν. 3852/2010.

<sup>99</sup> Επίσης, στις παραπάνω επιτροπές, αντί αιρετού εκπροσώπου, υποδεικνυόμενου από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, συμμετέχει πλέον αιρετός εκπρόσωπος της Περιφέρειας, οριζόμενος από τον Περιφερειάρχη.

χρόνια προβλεπόμενες Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Συνεπεία της έλλειψης πολιτικής βούλησης από τα στελέχη του κεντρικού κράτους και της αυτοδιοίκησης είναι ότι η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. συνέχισε να ασκείται σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του αρ. 238 του ν. 3852/2010 και τις σχετικές εγκυκλίους που προαναφέρθηκαν.

### **5.9.2. Οι λόγοι μη εφαρμογής των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και των Ελεγκτών Νομιμότητας στην πράξη**

Όπως αναφέρθηκε εκτενώς στα προηγούμενα κεφάλαια, παρά τις νομοθετικές προβλέψεις για την εφαρμογή του νέου συστήματος κρατικής εποπτείας, οι μεταβατικές διατάξεις που είχαν προσωρινό χαρακτήρα μετατράπηκαν σε μόνιμες, καθώς δεν υπήρξε ποτέ απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών περί σύστασης και έναρξης λειτουργίας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. ούτε ολοκλήρωση της διαδικασίας προκήρυξης θέσεων για τη στελέχωση των Ε.Ν. από τον Α.Σ.Ε.Π.

Κατ' ουσία το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυε προ της κύρωσης από την Βουλή του διοικητικού προγράμματος «Καλλικράτη», συνεχίζει να υφίσταται μέχρι και σήμερα, μετά το πέρας οκτώ πλέον χρόνων, κάνοντας πράξη το ρητό *“ ουδέν μονιμότερο του προσωρινού”*.

Με βάση τα όσα καταγράφηκαν παραπάνω, το εποπτικό έργο των τελευταίων συνεχίζουν να ασκούν οι ΓΓΑΔ (σήμερα έχουν μετανομαστεί σε Συντονιστές της ΑΔ), οι οποίοι αντικατέστησαν τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών, λόγω της αναδιάρθρωσης των βαθμίδων της αυτοδιοίκησης με την διοικητική μεταρρύθμιση του 2010 και της εισχώρησης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στη θέση και στις αρμοδιότητες των παλαιών Περιφερειών. Ουσιαστικά, όμως οι ίδιοι μετακλητοί υπάλληλοι που διορίζονταν ως πρόσωπα εμπιστοσύνης από την εκάστοτε κυβέρνηση σε συνδυασμό με τα διορισμένα μέλη των Επιτροπών του ΔΚΚ και του ΚΝΑ, τα οποία πολλές φορές υπερέβαιναν τα όρια ελέγχου που θέσπιζε το Σύνταγμα και ο νόμος, παραμένουν υπεύθυνοι για την άσκηση της κρατικής διοικητικής εποπτείας, χωρίς καμία απολύτως αλλαγή, καταργώντας στην ουσία ολόκληρο το κεφάλαιο της εποπτείας του διοικητικού προγράμματος «Καλλικράτη».

Το γεγονός ότι δεν έχουν εφαρμοστεί μέχρι και σήμερα στην πράξη οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών προσώπων έπληξε ακόμη περισσότερο την εικόνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στα μάτια των πολιτών, ενισχύοντας το αίσθημα της καχυποψίας, καθόσον επιβεβαιώθηκε το ελληνικό φαινόμενο της αντίστασης στην οποιαδήποτε αλλαγή και στον θεσμικό εκσυγχρονισμό.

Οι γενικές παραδοχές για το ανομοιογενές και αδιαφανές σύστημα εποπτείας που δεν πληρούσε τις εγγυήσεις αξιοπιστού και αμερόληπτου ελέγχου νομιμότητας, για την συχνή υποκατάσταση του

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

εποπτεύοντος οργάνου στην άσκηση αρμοδιοτήτων του εποπτευόμενου και για υποβάθμιση του θεσμού της αυτοδιοίκησης από το συγκεντρωτικό και πελατειακό κεντρικό κράτος, που έκριναν απαραίτητες τις θεσμικές αλλαγές και τη νομοθετική κατοχύρωση μιας αυτοτελούς και ανεξάρτητης εποπτεύουσας αρχής που θα ασκούσε αντικειμενικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και θα επέβαλλε τις προβλεπόμενες πειθαρχικές ποινές στους τοπικούς άρχοντες, συνέχιζαν να διατυπώνονται δημόσια. Παρόλα αυτά, όπως αποδείχτηκε, η απουσία συγκεκριμένων στοχεύσεων και πραγματικού στρατηγικού προγραμματισμού, έχει ως συνέπεια η αυτοδιοίκηση να παραμένει δέσμια των πολιτικών και οικονομικών συμφερόντων.

Οι πρακτικές του παρελθόντος συνεχίζουν να υφίστανται και οι σοβαρές δυσλειτουργίες και ελλείψεις που χαρακτήριζαν το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο δεν αντιμετωπίστηκαν στην πράξη. Οι Ε.Ν. δεν καθιερώθηκαν ποτέ ως ισχυροί θεμελιώδεις πυλώνες ενός κράτους δικαίου, που θα μπορούσαν με την βούληση, το θεσμικό τους κύρος και την αμεροληψία τους να αντιμετωπίσουν τις χρόνιες παθολογίες του ανεπαρκούς κρατικού εποπτικού ελέγχου, συμβάλλοντας στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, της ενότητας της διοικητικής δράσης και της προστασίας του διοικουμένου.

Το γεγονός ότι ο έλεγχος νομιμότητας των Ο.Τ.Α. και των αιρετών συνεχίζει να ασκείται από τους μετακλητούς υπάλληλους των κυβερνήσεων και από τα διορισμένα μέλη των επιτροπών σήμανε ότι οι κυβερνήσεις από το 2010 και έκτοτε δεν είχαν την απαραίτητη πολιτική βούληση να εφαρμόσουν γενναίες μεταρρυθμίσεις με την ουσιαστική θεσμοθέτηση μιας αμέροληπτης και ανεξάρτητης ελεγκτικής υπηρεσίας, που θα ήταν αυτόνομη από το κεντρικό κράτος, να σεβαστούν την αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης και την ελευθερία των δράσεων της που ορίζει το Σύνταγμα, καθώς και να από-πολιτικοποιήσουν και από-κομματικοποιήσουν την διαδικασία του ελέγχου νομιμότητας πράξεων των Ο.Τ.Α. και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών προσώπων. Γι' αυτούς τους λόγους, τα στελέχη του κεντρικού κράτους ήταν αρνητικοί στο να αποδεχτούν ένα νέο, ομοίμορφο και λειτουργικό σύστημα κρατικής εποπτείας, διότι θα ξέφευγε από τη σφαίρα των συχνών επεμβάσεων τους ο έλεγχος σημαντικών αποφάσεων της αυτοδιοίκησης.

Ακολούθως, ένας επιπλέον λόγος που δεν εφαρμόστηκε το νέο μοντέλο διοικητικής εποπτείας είναι η ανεκτικότητα των αιρετών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Εκ προοιμίου, «όπως παραδέχεται και ο Χλέπας (2005) “.. είναι προφανές ότι ο ρόλος των δημάρχων ως εκπροσώπων και διαπραγματευτών είναι επί της ουσίας ιδιαίτερα σημαντικός για τις εξελίξεις και τις αλλαγές...”». Εν προκειμένω, οι τοπικοί άρχοντες δεν έχουν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την αποκατάσταση της νομιμότητας και τη εφαρμογή των ελεγκτικών υπηρεσιών που προέβλεπε ο νόμος του «Καλλικράτη», ενώ δεν έχουν προσηθήσει έναν ειλικρινή διάλογο με το κεντρικό κράτος και ειδικότερα με το Υπουργείο Εσωτερικών για τους λόγους που δεν εφαρμόστηκε το νέο σύστημα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών.

## ΛΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Έτσι, συναινούν με την στάση τους στη συνέχιση του παλαιού καθεστώτος και διαιώνίζουν τις διαχρονικές στρεβλώσεις του εποπτικού ελέγχου. Άλλωστε, πολλοί δήμαρχοι και περιφερειάρχες, που έχουν ερείσματα στην κεντρική εξουσία και «φιλικό» διάυλο επικοινωνίας με τους κομματικούς μηχανισμούς, συνεχίζουν κατά συστηματικό τρόπο να είναι αποδέκτες της παράλειψης άσκησης πειθαρχικού ελέγχου από τους οικείους ΓΓΑΔ και να καθυστερούν την αποστολή των κρίσιμων πράξεων των συλλογικών τους οργάνων προς έλεγχο νομιμότητας.

Επίσης, οι τεχνικές και δημοσιονομικές δυσχέρειες λόγω της έκτακτης οικονομικής συγκυρίας, στην οποία περιήλθε η χώρα, δεν έχουν επιτρέψει την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και των Ε.Ν., όπως προβλεπόταν στα άρθρα του νόμου 3852/2010. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού με νομικές γνώσεις είναι εμφανής, καθόσον δεν έχουν δημιουργηθεί μόνιμες οργανικές θέσεις, με στόχο την πρόσληψη έμπειρου δημόσιου προσωπικού, ένεκα των μνημονιακών επιταγών για μείωση των θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα ενώ ταυτόχρονα δεν έχει προχωρήσει και το σχέδιο για την μετάταξη έμπειρων υπαλλήλων από τις Περιφέρειες, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον νόμο.

Ταυτόχρονα, τα προβλήματα στις υποδομές και στον τεχνολογικό εξοπλισμό ιδίως στην περιφέρεια, έχουν καταστήσει ακόμα πιο δύσκολη τη λειτουργία των νέων ελεγκτικών οργάνων στην έδρα κάθε Α.Δ. Πέραν τούτου, οι Α.Δ. δεν συστάθηκαν με σκοπό να ασκήσουν εποπτικές αρμοδιότητες επί των Ο.Τ.Α. και των αιρετών προσώπων. Επομένως, η άκριτη εναπόθεση σε αυτές -έστω και προσωρινά- της άσκησης εποπτικού ελέγχου, πέραν του γεγονότος ότι αποδεικνύει πως το κεντρικό κράτος δεν σέβεται την αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης και συντηρεί τις παθογένειες του παρελθόντος, αποτελεί μία εκ προοιμίου λανθασμένη επιλογή, καθόσον οι Α.Δ. λόγω της φύσης τους δεν μπορούν να ασκήσουν τέτοιες κρίσιμες διοικητικές αρμοδιότητες.

Συμπερασματικά, είναι σαφές ότι δεν υπήρξε ποτέ πρόβλεψη α) για την πρόσληψη ή την μετάταξη του αναγκαίου εξειδικευμένου ανθρωπίνου δυναμικού, β) για την αξιοποίηση των απαραίτητων νομικών και τεχνολογικών εργαλείων για την αναβάθμιση της ποιότητας της διοικητικής εποπτείας έτσι ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική και αποδοτική καθώς και γ) για τη διάθεση των απαραίτητων οικονομικών πόρων για την κάλυψη των αναγκών των νέων ελεγκτικών μηχανισμών.

## ΣΤ' ΜΕΡΟΣ

### 10<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

#### Κλεισθένης Ι: Αρχική αποτίμηση των αλλαγών στην κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α.

Με τον ν. 4555/2018 («Κλεισθένης Ι») θεσμοθετήθηκε το νέο θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Με τις διατάξεις του παρόντος νόμου (α. 108-132) μεταρρυθμίζονται βασικές πτυχές του συστήματος οργάνωσης και διεξαγωγής της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων που ανήκουν σε αυτούς, σύμφωνα με ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος)<sup>100</sup>. Το σύστημα εποπτείας που καθιέρωθηκε επί του «Καλλικράτη» συνεχίζει να ισχύει με ορισμένες αλλαγές.

Με βάση και την αιτιολογική έκθεση του ν. 4855/2018, οι αλλαγές που εισάγει ο νέος νόμος έχουν ως βασική κατεύθυνση την ουσιαστική λειτουργία των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας που συστάθηκαν με τον ν. 3852/2010 και την σταδιακή απεμπλοκή των Α.Δ. από την άσκηση της κρατικής εποπτείας. Μεταξύ άλλων προβλέπεται η μετονομασία των Ελεγκτών Νομιμότητας σε Επόπτες Ο.Τ.Α., η σύσταση νομικών τμημάτων που θα βοηθούν τα ελεγκτικά όργανα στον έλεγχο νομιμότητας, η δημιουργία της Επιτροπής συντονισμού και ελέγχου των Ο.Τ.Α., με σκοπό την προώθηση της συνεργασίας ανάμεσα στους ελεγκτικούς μηχανισμούς, η μείωση των διοικητικών πράξεων που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας ενώπιον των Εποπτών Ο.Τ.Α., με γνώμονα την περαιτέρω διασφάλιση της αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης, καθώς και η θεσμική οχύρωση των προβλεπόμενων στο Σύνταγμα πειθαρχικών συμβουλίων που ασκούν πειθαρχικό έλεγχο στους τοπικούς άρχοντες.

Ειδικότερα, όπως δέχεται η αιτιολογική έκθεση του παρόντος νόμου η αναποτελεσματικότητα του συστήματος εποπτείας και η δύσκαμπτη άσκηση του εποπτικού ελέγχου συνεχίστηκαν και μετά το 2010, καθόσον οι μετακλητοί υπάλληλοι, ήτοι οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών και τα διορισμένα μέλη των Ειδικών Επιτροπών ελέγχου, ενώ είχε αποδειχτεί ότι δεν πληρούσαν τις θεσμικές εγγυήσεις της διαφάνειας και της αμεροληψίας, συνέχισαν να ασκούν την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. και των αιρετών προσώπων. Παράλληλα, τα δημοσιονομικά προβλήματα της χώρας, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και οι τεχνικές

---

<sup>100</sup> Ο νέος νόμος δέχεται ότι η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και η πειθαρχική εποπτεία επί των αιρετών στελεχών αποτελούν αναπόσπαστα κομμάτια της νομικοτεχνικής έννοιας της αυτοδιοίκησης και σέβεται τις θεσμικές τομές που εισήγαγε ο ν. 3852/2010. Με τις παρούσες παρεμβάσεις του προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις χρόνιες θεσμικές παθογένειες καθώς και τις δημοσιονομικές και τεχνικές δυσκολίες που δεν παρείχαν τη δυνατότητα για την ουσιαστική και αποτελεσματική εφαρμογή του νέου, ενίαιου (και πρωτότυπου για τα ελληνικά δεδομένα) συστήματος κρατικής εποπτείας (βλέπε σχετικά και την Αιτιολογική έκθεση ν. 4555/2018).



## ΑΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

δυσχέρειες κατέστησαν αδύνατη την δημιουργία ενός ομοιόμορφου συστήματος επόπτευς και τη σύσταση των θέσεων για τους Ελεγκτές Νομιμότητας.

Έτσι λοιπόν, η πρώτη βασική επιλογή του προγράμματος «Κλεισθένης Ι» είναι η αποδέσμευση των Α.Δ. από την άσκηση διοικητικής εποπτείας και η μεταβίβαση των εποπτικών αρμοδιοτήτων στις αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας που είχαν προβλεφθεί ήδη με τον νόμο «Καλλικράτη». Οι Α.Υ.Ε ορίζονται ρητά ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών που διαθέτουν το δικό τους διοικητικό προσωπικό.

Επίσης, ο προϊστάμενος των ανεξάρτητων αυτών υπηρεσιών είναι πλέον ο **Επόπτης Ο.Τ.Α.** και όχι ο Ελεγκτής Νομιμότητας (α. 110)<sup>101</sup>. Ο όρος αυτός είναι πιο ακριβής σε σχέση με τη φύση του οργάνου και τις αρμοδιότητες του. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. επιλέγεται με διαφανή κριτήρια από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων και η διαδικασία επιλογής του γίνεται βάσει του νόμου περί Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης<sup>102</sup>. Στο εποπτικό έργο του Επόπτη Ο.Τ.Α. συνεπικουρεί το εξειδικευμένο τμήμα Νομικών Συμβούλων, η σύσταση του οποίου προβλέπεται για πρώτη φορά και είναι σίγουρα προς τη σωστή κατεύθυνση. Επίσης, το α. 114 του νέου νόμου μετονομάζει το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας με το **Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α.**, το οποίο έχει ως κύριο σκοπό λειτουργίας τον συντονισμό του εποπτικού έργου των Εποπτών Ο.Τ.Α.

Ακόμη, μια από τις πλέον σημαντικές καινοτομίες του «Κλεισθένης Ι» είναι η πρόβλεψη στο α. 115 για τη σύσταση της **Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.**, με βασικό έργο τον συντονισμό των ελεγκτικών μηχανισμών για την αποφυγή των αλληλοεπικαλύψεων και των ομοειδών ελέγχων επί των ίδιων πράξεων, την συνεχή βελτίωση της ποιότητας των εποπτικών υπηρεσιών, την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη διοικητική δράση και την συνεχή ενημέρωση των εμπλεκόμενων φορέων. Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται ο Υπουργός Εσωτερικών ενώ συμμετέχουν ως μέλη και άλλοι θεμσικοί παράγοντες όπως ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α., ένας λειτουργός του Ελ.Συν., ο Επίτροπος των Διοικητικών Δικαστηρίων, εκπρόσωπος από τον ΣτΠ, ο ΓΕΔΔ, ο Πρόεδρος του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α., ο Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, οι Πρόεδροι της ΚΕΔΕ της ΕΝΠΕ.

Επιπλέον, είναι εμφανές ότι γίνεται προσπάθεια να μειωθεί ο αριθμός των διοικητικών πράξεων που ελέγχονται υποχρεωτικά και αυτεπάγγελα από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. Συνεπώς, προς έλεγχο νομιμότητας δεν αποστέλλονται πλέον οι αποφάσεις που αφορούν την επιβολή δημοτικών τελών και φόρων, τη σύναψη συμβάσεων με τρίτους και την κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Αντίθετα, αποστέλλονται υποχρεωτικά πράξεις που σχετίζονται με την ανάθεση

<sup>101</sup> Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. διορίζεται πλέον με τετραετή και όχι πενταετή θητεία, ενώ οι υποψηφίοι δεν είναι απαραίτητο να είναι κάτοχοι πτυχίου νομικής για να διοριστούν στην εν λόγω θέση, καθόσον με τον νέο νόμο γίνονται πλέον αποδεκτοί και πτυχιούχοι οικονομικών, πολιτικών επιστημών αλλά και δημόσιας διοίκησης.

<sup>102</sup> ν. 4369/2016.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

δημόσιων έργων και υπηρεσιών σε αναδόχους άνω του ποσού των 60.000 € χωρίς ΦΠΑ<sup>103</sup>, με τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης ακινήτων που ανήκουν στους δήμους και στις περιφέρειες σε τρίτους, με τη σύσταση νομικών προσώπων και τη συμμετοχή των αιρετών στη διοίκηση αυτών, με την σύνταξη προγραμματικών συμβάσεων, καθώς και αποφάσεις σχετικές με τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης. Επίσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις αποστέλλονται αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών Α.Ε.

Όσον αφορά τον αυτεπάγγελο έλεγχο νομιμότητας, αυτός συνεχίζει να ισχύει με βάση το νόμο του «Καλλικράτη». Επίσης, παράμενει η διάταξη ότι είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής από διοικούμενο με έννομο συμφέρον για την μη έκδοση διοικητικής πράξης λόγω παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας των οργάνων Ο.Τ.Α. με μόνη διαφορά ότι η προθεσμία άσκησης της ορίζεται από από δέκα σε δεκαπέντε ημέρες μετά την παρέλευση τυχόν ειδικής προθεσμίας που προβλέπει ο νόμος για την έκδοση της σχετικής πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου (α. 117 και 118).

Επίσης, στον νέο νόμο πρωθείται η παρακολούθηση της ποιότητας της διοικητικής και πειθαρχικής εποπτείας για την αντιμετώπιση των δομικών προβλημάτων που εμφανίζονται κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. με την διενέργεια ειδικών δειγματοληπτικών ελέγχων μέσω μεθόδων εκτίμησης κινδύνου (“*risk analysis*”).

Άλλη βασική επιλογή του νέου διοικητικού προγράμματος «Κλεισθένης Ι», βάσει της αιτιολογικής του έκθεσης είναι η θεσμική ενδυνάμωση των πειθαρχικών συμβουλίων, καθόσον προβλέπεται εκτός από την συμμετοχή του Προέδρου Εφετών του Διοικητικού Εφετείου, η συμμετοχή δυο επιπλέον εφετών των διοικητικών δικαστηρίων και τριών αιρετών ως μελών (α. 126)<sup>104</sup>. Επιπλέον, επαναφέρεται η ιδιάζουσα δωσιδικία<sup>105</sup>, στην οποία υπάγονται οι δήμαρχοι, οι περιφερειάρχες και οι πρόεδροι των τοπικών συνδέσμων για πταίσματα ή πλημμελήματα, ενώ η αργία και η έκπτωση παραμένουν οι κύριες πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται με αιτιολογημένη γνώμη του Επόπτη Ο.Τ.Α. (α. 125 και 126).

Επιπροσθέτως, ο ν. 4555/2018 καθιερώνει πιο ρεαλιστικές προθεσμίες σχετικά με την έναρξη λειτουργίας και την επάνδρωση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., καθώς και με τον διορισμό των Εποπτών Ο.Τ.Α.<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Παλαιότερα ελέγχονταν αποφάσεις ανάθεσης έργων σε αναδόχους άνω του ποσού των 120.000 €.

<sup>104</sup> Η επιλογή είναι ορθή, καθόσον οι διοικητικοί εφέτες έχουν την γνώση και την εμπειρία να διαχειριστούν κρίσιμα ζητήματα διοικητικού δικαίου σε ένα οιονεί δικαστικό συμβούλιο, ενώ χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας λόγω της φύσης του επαγγέλματος τους. Από την άλλη, μπορεί να δημιουργηθεί ζήτημα σχετικά με τον συνταγματικό περιορισμό του α. 89 παρ. 3 περί του δικαστικού ασυμβίβαστου δικαστικών λειτουργών με την άσκηση διοικητικών καθηκόντων.

<sup>105</sup> Α.111 παρ. 2 και 102 ΚΠΔ.

<sup>106</sup> Ήδη με την υπ’ αριθμ. 1ΕΟ/2018 προκήρυξη του Α.Σ.Ε.Π. δόθηκε στην δημοσιότητα η πρόσκληση για την υποβολή υποψηφιοτήτων από τους ενδιαφερόμενους για την κάλυψη των προβλεπόμενων θέσεων Εποπτών Ο.Τ.Α., κατ’ εφαρμογή των διατάξεων του α. 110 παρ. 7 (όπως αντικατέστησε το α. 216 παρ. 7 του ν. 3852/2010).

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Τέλος, ο νέος νόμος προκρίνει τη δημιουργία του **Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.**<sup>107</sup>, το οποίο θα ασκεί έλεγχο στα οικονομικά δεδομένα των δήμων και των περιφερειών και θα προτείνει αλλαγές στην περίπτωση που παρατηρείται στους Ο.Τ.Α. απομάκρυνση από τους δημοσιονομικούς στόχους άνω του 10%. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Παρατηρητηρίου είναι η παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών των Ο.Τ.Α, οι εισηγήσεις για τον εξορθολογισμό στη διαχείριση των οικονομικών πόρων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και η κατάθεση προτάσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα οφείλουν να εφαρμόσουν, προκειμένου να ικανοποιηθεί η συνταγματικά προβλεπόμενη οικονομική ανεξαρτησία τους (α. 194)<sup>108</sup>.

Πέρα από τις ανωτέρω νομοθετικές προβλέψεις, το μείζον ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω παραμένει η πλήρης και ουσιαστική εφαρμογή του νέου ομοιόμορφου, αδιαφανούς και αντικειμενικού συστήματος κρατικής εποπτείας επί των πράξεων και των αιρετών των Ο.Τ.Α., έτσι όπως καθιερώθηκε με τον ν. 3852/2010 και τροποποιήθηκε μέσω των παρεμβάσεων που παρουσιάστηκαν παραπάνω με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του ν. 4555/2018.

---

<sup>107</sup> Η θεσμοθέτηση των Παρατηρητηρίων Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. κρίθηκε νόμιμη σύμφωνα με το ΣτΕ, το οποίο έκρινε ότι η ίδρυση τους δεν παραβιάζει την συνταγματικά προβλεπόμενη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., καθώς ο ρόλος του είναι κυρίως γνωμοδοτικός, χωρίς να δεσμεύει τις αποφάσεις των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων ιδίως για την σύνταξη του προϋπολογισμού τους (βλέπε και ΣΤΕ 1716/2014 και 1717/2014).

<sup>108</sup> Όπως τροποποίησε το α. 4 του ν. 4111/2013.

## 11<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

### **Προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας του ελέγχου νομιμότητας και της θεσμικής ενδυνάμωσης των προσώπων ασκούντων τον εποπτικό έλεγχο**

Μέσα από την μελέτη του θεσμικού πλαισίου κρατικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα που αφορούν την βελτίωση της εποπτικής διαδικασίας καθώς και την θεσμική ενίσχυση των προσώπων που στελεχώνουν τις εποπτεύουσες αρχές, με σκοπό την ταχύτερη και αποδοτικότερη παραγωγή εποπτικού έργου. Ειδικότερα:

#### **6.11.1. Περί της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου**

1. Στην περίπτωση της υποχρεωτικής αποστολής των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., εφόσον οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν αποστείλουν τα απαραίτητα στοιχεία που ζητά η εποπτεύουσα αρχή, να προβλεφθεί η έναρξη της προβλεπόμενης τριανκοθήμερης προθεσμίας ελέγχου νομιμότητας της απόφασης από τη στιγμή της μεταβίβασης των εγγράφων που ζητά η εποπτεύουσα αρχή και όχι από την ημέρα αποστολής της απόφασης, με σκοπό να ασκήσει πιο ολοκληρωμένο και προσεκτικό εποπτικό έργο.
2. Οι αποφάσεις των αρμόδιων εποπτικών οργάνων για την νομιμότητα ή μη των πράξεων των Ο.Τ.Α. όπως και οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων σχετικά με τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών να αναρτούνται επίσημα στο «ΔΙΑΥΓΕΙΑ». Σε περίπτωση μη ανάρτησης τους να προβλεφθεί η επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων από την εποπτεύουσα αρχή στους αιρετούς και στο προσωπικό που ευθύνονται για την παράλειψη της ανάρτησης.
3. Να θεσμοθετηθεί ότι το εποπτεύον όργανο θα ασκεί έλεγχο νομιμότητας σε όλες και όχι σε συγκεκριμένες αποφάσεις των Δημοτικών Επιχειρήσεων και των μονομετοχικών Ανωνύμων Εταιρειών, στις οποίες οι δήμοι και οι περιφέρειες κατέχουν το πλειοψηφικό πακέτο.
4. Επίσης, απαιτείται η αντιμετώπιση της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων φορέων του Δημοσίου που ασκούν εποπτικό έλεγχο και καθιστούν τη Δημόσια Διοίκηση και ειδικά την αυτοδιοίκηση χρονοβόρα, κοστοβόρα και αναποτελεσματική. Η κάθε αρμοδιότητα θα πρέπει να αντιστοιχεί σε έναν αποκλειστικά αρμόδιο και να ελέγχεται από αυτόν. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες θα πρέπει να περιοριστούν όσο το δυνατόν περισσότερο και να διατηρηθούν μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Έτσι, κρίσιμο στοιχείο είναι να λειτουργήσει η σημερινή Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α., με σκοπό να συντονίσει όλους τους κρατικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς και έτσι να προαχθεί η συνεργασία μεταξύ τους και να αρθούν οι επικαλύψεις στην άσκηση των εποπτικών

## **ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

αρμοδιοτήτων τους, ώστε να αποφεύγονται ομοειδείς έλεγχοι επί των ιδίων πράξεων ή παραλείψεων.

5. Ακολούθως, στην εποπτεία επί των προσώπων, επειδή ένα παράπτωμα αιρετού οργάνου είναι συνήθως και ποινικής και πειθαρχικής φύσεως, να υπάρξει σαφής διαχωρισμός μεταξύ πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας, έτσι ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος παραγραφής των εξεταζόμενων πειθαρχικών παραπτωμάτων.
6. Ακόμη, να προβλεφθεί ότι σε περίπτωση αυτοδίκαιης έκπτωσης ή οριστικής παύσης των αιρετών, οι τελευταίοι να μην έχουν δικαίωμα να ξαναθέσουν υποψηφιότητα στο μέλλον για το ίδιο ή άλλο αιρετό αυτοδιοικητικό αξίωμα. Απότοκος μιας τέτοιας νομοθετικής ρύθμισης θα είναι η διασφάλιση της νομιμότητας, η αποτροπή πειθαρχικών και ποινικών αδικημάτων στο μέλλον από τα στελέχη της αυτοδιοίκησης που θα έχει ως συνέπεια την έξωθεν νόμιμη και όχι νομιμοφανής εικόνα της διοίκησης προς τους πολίτες.
7. Ο πειθαρχικός έλεγχος πρέπει να αυστηροποιηθεί περαιτέρω, με σκοπό να καταπολεμηθούν πρακτικά τα προβλήματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Για παράδειγμα, στα εγκλήματα που οδηγούν στην αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών από το αξίωμα τους πρέπει να προστεθεί και αυτό της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επίσης, οι πειθαρχικές ποινές θα πρέπει να είναι πιο αυστηρές για τους αιρετούς στην περίπτωση που κριθούν ότι είναι υπαίτιοι για την ρύπανση του περιβάλλοντος ή για την παράλειψη φροντίδας και προστασίας των αδέσποτων ζώων ή όταν απουσιάζουν κατ' εξακολούθηση και αδικαιολόγητα από τις συνεδριάσεις των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων
8. Το πλέον σημαντικό είναι οι αλλαγές να έχουν ως βασική κατεύθυνση προς την εμπάθυνση της τοπικής δημοκρατίας με την αναβάθμιση του θεσμού της αυτοδιοίκησης, την εμπέδωση της νομιμότητας της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και την αντιμετώπιση της νοοτροπίας ότι η διοίκηση έχει συγκεκριμένους ιδιοκτήτες που ασκούν τον πλήρη έλεγχο, παραβιάζοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα του διοικουμένων και το δημόσιο συμφέρον.

### **6.11.2. Περί της θεσμικής ενδυνάμωσης των προσώπων ασκούντων τον εποπτικό έλεγχο**

1. Οι υπηρεσίες εποπτείας της αυτοδιοίκησης να λειτουργούν ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες που θα υπάγονται όμως διοικητικά στη Βουλή και όχι στον εκάστοτε Υπουργό Εσωτερικών και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθόσον οι τελευταίες πρέπει να αποδεσμευθούν πλήρως από τις ελεγκτικές αρμοδιότητες. Έτσι, οι υπηρεσίες εποπτείας θα μπορούν να οργανώνονται όπως οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.
2. Τα εποπτικά πρόσωπα να απολαμβάνουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των εποπτικών του καθηκόντων, στα οποία δεν θα παρεμβαίνουν πολιτικά πρόσωπα και κομματικά στελέχη. Το Υπουργείο Εσωτερικών θα

## ΑΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

πρέπει να αρκείται σε συμβουλευτικό ρόλο, δίνοντας εγκύκλιες οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές σύμφωνα με το νόμο.

3. Οι ετήσιες εκθέσεις σχετικές με το εποπτικό έργο να αποτελούν αντικείμενο ευρείας δημόσιας συζήτησης των αρμόδιων επιτροπών της Βουλής, των θεσμικών παραγόντων αλλά και της ίδιας της κοινωνίας, με σκοπό την κατάθεση προτάσεων για τη λήψη νέων νομοθετικών μέτρων.
4. Σχετικά με τις σημερινές Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας κρίνεται απαραίτητη η στελέχωση τους με προσωπικό ανεξάρτητο από αυτό του Υπουργείου Εσωτερικών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Απαιτείται η δημιουργία Μητρώου Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, από το οποίο και θα επιλέγεται το προσωπικό των υπηρεσιών εποπτείας με διαδικασία διαφανή και αμερόληπτη. Είναι πολύ σημαντικό να λειτουργήσει το Τμήμα Νομικών Συμβούλων για να συνεπικουρεί το έργο της Διεύθυνσης Εποπτείας και προσληφθεί εξειδικευμένο προσωπικό με άριστες νομικές γνώσεις.
5. Παράλληλα είναι δυνατό να υπάρξει απόσπαση προσωπικού που έχει εργαστεί προηγουμένως σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, όπως στον ΣτΠ και στα ελεγκτικά σώματα, για να στελεχωθούν οι αυτόνομες εποπτικές αρχές με έμπειρο ανθρώπινο δυνάμικο που έχει εξειδικευμένες γνώσεις επί του αντικειμένου της εποπτείας.
6. Οι υπάλληλοι που στελεχώνουν τις υπηρεσίες εποπτείας να έχουν διευρυμένο εύρος καθηκόντων, αναλαμβάνοντας το ρόλο των ειδικών επιθεωρητών που θα συνεπικουρούν στο εποπτικό ελεγκτικό έργο των Εποπτών Ο.Τ.Α. και θα προβαίνουν σε ελέγχους και επιθεωρήσεις στους οργανισμούς των Ο.Τ.Α. σε κρίσιμες περιπτώσεις μετά από υποδείξεις των προϊστάμενων τους.
7. Να αντιμετωπιστούν οι τεχνικές δυσχέρειες και να χρησιμοποιηθούν τα απαραίτητα τεχνολογικά εργαλεία και οι κατάλληλες υποδομές που θα βοηθήσουν το προσωπικό στην αποδοτικότερη άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων και των αιρετών προσώπων των Ο.Τ.Α.
8. Να προωθηθεί η συνεργασία μεταξύ των εποπτικών οργάνων, του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως διοικητικού οργάνου για την αποτελεσματική εποπτεία επί των δαπανών της αυτοδιοίκησης μέσα από την κατάθεση εισηγήσεων και προτάσεων για την καλύτερη διαχείριση των οικονομικών πόρων της και την διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών δεδομένων της, σύμφωνα πάντα με τα όρια που θέτει το σύνταγμα.

**Ζ' ΜΕΡΟΣ**

**Συγκριτικός Πίνακας**

	<b>Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας και Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης</b>	<b>Πρόγραμμα «Καλλικράτης»</b>	<b>Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»</b>
<b>Όργανα ελέγχου</b>	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας και Ειδικές Επιτροπές Εποπτείας.	Ελεγκτής Νομιμότητας και Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (μεταβατικά Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης).	Επόπτης Ο.Τ.Α. και Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (μεταβατικά Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης).
<b>Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας</b>	Στο ΓΓΠ αποστέλλονταν υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας αποφάσεις οικονομικής φύσεως όπως για πχ ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, αναθέσεις έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και σύναψη συμβάσεων.	Στον Ελεγκτή Νομιμότητας αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας εκτός από τις προβλεπόμενες στον ΔΚΚ και οι αποφάσεις που αφορούν την κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, καθώς και τις αποφάσεις των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών.	Πρόβλεψη για μείωση των πράξεων που αποστέλλονται υποχρεωτικά για την νομιμότητά τους στον Επόπτη Ο.Τ.Α. Δεν αποστέλλονται πλέον οι αποφάσεις που αφορούν την επιβολή δημοτικών τελών και φόρων, τη σύναψη συμβάσεων με τρίτους και την κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Αντίθετα, αποστέλλονται πράξεις σχετικές με την ανάθεση δημόσιων έργων και υπηρεσιών σε αναδόχους άνω του ποσού των 60.000 € χωρίς ΦΠΑ, με τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης ακινήτων που ανήκουν στους δήμους και στις περιφέρειες σε τρίτους, με τη σύσταση νομικών προσώπων και τη συμμετοχή των αιρετών στη διοίκηση αυτών, με την σύνταξη προγραμματικών συμβάσεων, καθώς και οι αποφάσεις με τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης. Επίσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις

ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

			αποστέλλονται αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών Α.Ε.
<b>Προθεσμία υποχρεωτικού ελέγχου</b>	Ο ΓΠΠ όφειλε εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών να ελέγξει τη νομιμότητα των πράξεων και να εκδώσει σχετική πράξη.	Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την αποστολή των στοιχείων στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη.	Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την αποστολή των στοιχείων στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη.
<b>Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας</b>	Ο ΓΠΠ ακύρωνε αυτεπαγγέλτως αποφάσεις δήμων και ΝΠΔΔ αυτών εντός ενός (1) μηνός από την δημοσίευση ή έκδοση τους ενώ τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Νομαρχιών τις παρέπεμπε στην Επιτροπή του ΚΝΑ.	Ο Ε.Ν. μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση δήμων και περιφερειών καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών για λόγους νομιμότητας εντός δύο (2) μηνών από δημοσίευση ή έκδοση τους.	Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση δήμων και περιφερειών καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών για λόγους νομιμότητας εντός δύο (2) μηνών από δημοσίευση ή έκδοση τους.
<b>Ειδική διοικητική προσφυγή διοικουμένου</b>	Οποιοσδήποτε με έννομο συμφέρον μπορούσε να υποβάλλει ειδική διοικητική προσφυγή για πράξη ή παράλειψη οργάνου σε πρώτο βαθμό στο ΓΠΠ και σε δεύτερο επίπεδο στις ειδικές επιτροπές εποπτείας, κατά της απόφασης του ΓΠΠ.	Προσφυγή του διοικουμένου μόνο στον Ε.Ν. για πράξη ή παράλειψη, ο οποίος μπορεί κατόπιν αιτήματος να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης.	Προσφυγή του διοικουμένου μόνο στον Ε.Ν. για πράξη ή παράλειψη, ο οποίος μπορεί κατόπιν αιτήματος να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης.
<b>Προθεσμία απάντησης στην προσφυγή</b>	Ένας μήνας.	Δύο μήνες.	Δύο μήνες.
<b>Επιτόπιοι έλεγχοι και ετήσιες εκθέσεις</b>	Δεν προβλέπονταν.	Προβλέφθηκε δυνατότητα επιτόπιων ελέγχων και υποχρέωση σύνταξης ετήσιων εκθέσεων σχετικών με το εποπτικό έργο από τον Ε.Ν.	Διατηρήθηκε η δυνατότητα επιτόπιων ελέγχων και υποχρέωση σύνταξης ετήσιων εκθέσεων σχετικών με το εποπτικό έργο από τον Επόπτη Ο.Τ.Α.



**ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

<b>Πειθαρχικές ποινές</b>	Ο ΓΓΠ επέβαλε την πειθαρχική ποινή της αργίας μετά από σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου. Αντίθετα, η έκπτωση καθιερωνόταν ως διοικητικό μέτρο.	Ο Ελεγκτής νομιμότητας μπορεί να επιβάλει της πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι (6) μηνών και της έκπτωσης στους αιρετούς με αιτιολογημένη απόφαση και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου εάν έχουν διαπράξει παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση καθηκόντων από δόλο ή βαριά αμέλεια.	Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί να επιβάλει της πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι (6) μηνών και της έκπτωσης στους αιρετούς με αιτιολογημένη απόφαση και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου εάν έχουν διαπράξει παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση καθήκοντος από δόλο ή βαριά αμέλεια.
<b>Πειθαρχικό Συμβούλιο</b>	Συγκροτούταν κάθε δυο χρόνια μετά από απόφαση του ΓΓΠ και αποτελούταν από τον πρόεδρο του Πρωτοδικείου ως πρόεδρο, δύο πρωτοδίκες, έναν ανώτατο υπάλληλο και έναν αιρετό εκπρόσωπο.	Συγκροτούταν κάθε δυο χρόνια με απόφαση του Ε.Ν. και αποτελούταν: από τον πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της εποπτικής αρχής, ως πρόεδρο, δύο εφέτες, έναν ανώτατο δημόσιο υπάλληλο και έναν αιρετό εκπρόσωπο από τον δήμο ή την περιφέρεια ως μέλη	Αποτελείται από έναν πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της εποπτικής αρχής ως πρόεδρο, δύο εφέτες του Διοικητικού Εφετείου, δύο εφέτες του Εφετείου της έδρας της εποπτικής αρχής, έναν ανώτατο δημόσιο υπάλληλο, τρεις αιρετούς εκπροσώπους από τον Δήμο ή την Περιφέρεια ως μέλη.
<b>Προσφυγή αιρετού</b>	Προσφυγή αιρετού σε πρώτο βαθμό στον Υπουργό εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης και σε δεύτερο βαθμό στο ΣΤΕ.	Προσφυγή απευθείας στο ΣΤΕ εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση απόφασης.	Προσφυγή απευθείας στο ΣΤΕ εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση απόφασης.

## Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, γίνεται κατανοητό ότι η κρατική εποπτεία επί των πράξεων και των αιρετών των Ο.Τ.Α. αποτελεί ένα από τα πολλά ζητήματα που οι αρμόδιοι κρατικοί και τοπικοί φορείς οφείλουν να επιλύσουν. Μέσα από την παρουσίαση των θεσμικών πλαισίων αποδεικνύεται πως πρόκειται για μια διαχρονική παθολογία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, οι οποίες δεν τηρούν τις αρχές της νομιμότητας, του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των διοικουμένων και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης. Πρόκειται για ένα σύνθετο διοικητικό πρόβλημα, το οποίο απαιτεί διαδικασίες επίλυσης, που να εξασφαλίζουν την ορθολογική προσέγγιση, την συνεργασία των εμπλεκομένων, την εμπέδωση της νομιμότητας και την κοινωνική αποδοχή.

Το πλέον κρίσιμο στοιχείο είναι η αλλαγή νοοτροπίας των διοικούντων του κεντρικού κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθόσον το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την διοικητική εποπτεία κρίνεται επαρκές και προβλέπει μετά την ψήφιση του «Καλλικράτη» διαφανείς διαδικασίες και θεσμικές εγγυήσεις για την ανεξάρτητη και αμερόληπτη άσκηση εποπτικών αρμοδιοτήτων. Επομένως, το μεγάλο στοίχημα παραμένει οι εν λόγω νομοθετικές διατάξεις να αποτυπωθούν στην πράξη και τα θεσμικά όργανα να επιδείξουν την απαραίτητη πολιτική βούληση για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό και την καθιέρωση ενός συστήματος εποπτείας αποτελεσματικού, διαφανούς, αποδοτικού και σύμφωνου πάντα με τα όρια που θέτει ο συνταγματικός νομοθέτης.

Τέτοιου είδους θεσμικές αλλαγές αντιμετώπισης των φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς και διαπλοκής θα εμβαθύνουν τη δημοκρατική λειτουργία του πολιτεύματος, θα ικανοποιήσουν το δημόσιο συμφέρον, θα αναβαθμίσουν το θεσμό της αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας και θα οδηγήσουν στην οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία-Νομολογία

- Σύνταγμα της Ελλάδος (1995/1986/2001).
- Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (κύρωση με ν. 1850/1989, ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989).
- Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/Α'/8-6-2016).
- ΠΔ 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» ( ΦΕΚ 21/Α'/2-2-1996).
- Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010).
- Ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133/Α/19-7-2018).
- Ποινικός Κώδικας.
- Αστικός Κώδικας.
- Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.
- Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας.
- Ν. 3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 296/Α/4-2-2002).
- Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημοσίας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α 59/17-4-1997).
- Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ Α 90/13-6-1994).
- Ν. 2307/1995 (ΦΕΚ Α-13/15-6-1995).
- Ν. 3587/2007 «Κώδικας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (ΦΕΚ 143/Α/28-6-2007).
- Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (ΦΕΚ Α' 52/28-2-2013).
- Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 143/28-06-2014).
- Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20-9-2002).
- Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α 196/12-9-2000).
- Ν. 2190/1994 «Α.Σ.Ε.Π.» (ΦΕΚ 28 Α/3-3-1994).
- Ν. 2539/1997 «Πρόγραμμα Καποδίστριας» (ΦΕΚ 244 Α/4-2-1997).
- Ν. 3528/2007 «Υπαλληλικός Κώδικας» (ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007).
- Ν. 3870/2010 «Εκλογικές Δαπάνες υποψηφίων στις διοικητικές και περιφερειακές εκλογές» (ΦΕΚ 138/Α/9-8-2010).
- Ν. 3861/2010 «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» (ΦΕΚ Α'112/13-6-2010).

## **ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

- Ν. 4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση - Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.» (ΦΕΚ Α' 85/11-04-2012)
- Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α 18/25-01-2013).
- Ν. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (ΦΕΚ Α' 93/14-04-2014).
- Ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση» (ΦΕΚ Α' 47/11-05-2015).
- Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 33/27-02-2016).
- Ν. 3068/2002.
- ΠΔ 61/2004.
- Ν. 4257/2014
- Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 11/7-2-2007.
- Εγκύκλιοι ΥΠΕΣ 60/30-12-2010 και 15/2-2-2011.
- ΣΤΕ 637/2002, 1985/2010.
- ΣΤΕ 2599/2011.
- ΣΤΕ 487/1936, 32/1938, 1890/1953, 1120/1955.
- ΣΤΕ 1023/1947, 1752/1947.
- ΣΤΕ πρακτικό επεξεργασίας 17/1997.
- ΣΤΕ 174/19332, 870/1940, 194/1944, 517/1945, 1764/1954, 2201/4/1951.
- ΣΤΕ 2874/1986.
- ΣΤΕ 670/1958, 1415/1958.
- ΣΤΕ 2274/2003.
- ΣΤΕ 1421/2011.
- ΣΤΕ 1716/2014 και 1717/2014
- Ελ.Συν πρακτ. 2<sup>ης</sup> ΓενΣυν/19.1.2011.

## **Εκθέσεις**

- Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»,
- Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της

## **ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».

- Γνωμοδότηση ΝΣΚ 508/2003.
- Ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) για το 2005.
- Ετήσια έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ για τους ελέγχους στους Ο.Τ.Α. για το 2006.
- Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ για το 2016.

### **Παρουσιάσεις**

- Χλέπας Ν.Κ (2010), Συστήματα ελέγχου και Διοικητική Εποπτεία, *Ν. 3852/2010: Η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»*.

### **Βιβλία**

#### **-Ελληνόγλωσσα**

- Γεραπετρίτης Γ. (1999), Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο περ. «Ελληνική Δικαιοσύνη», σελ. 1686-1692, Αθήνα.
- Δαγτόγλου Π.Δ. (1997), «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» έκδοση 4η, Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Διβάνη Χριστίνα (2006), «Ο Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα: εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- ΕΕΤΑΑ (2014), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης" Ν.3852/10» επικαιροποιημένη έκδοση, Αθήνα: εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.
- ΕΕΤΑΑ (2006), «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» - Με τις τροποποιήσεις και τις συμπληρώσεις των διατάξεων μέχρι και την εφαρμογή του ν. 3013/2002, Αθήνα: εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.
- ΕΕΤΑΑ (1996), «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα: εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.
- Καραναστάσης Μάρκος (2010), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης"», Αντικατάσταση, τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Αθήνα: Εκδόσεις Γ.Μ. Καραναστάση.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

- Καραναστάσης Μάρκος (2011), «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης"*», Αντικατάσταση, τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Ολοκληρώμενη Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Γ.Μ. Καραναστάση.
- Κατσούλης Δημ. (1993), Το συνταγματικό πλαίσιο για την οργάνωση των Ο.Τ.Α., «*Ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση*», Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- ΚΕΔΕ (2000), «*Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας με τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις των διατάξεων μέχρι την εφαρμογή του Ν.2753/1999*», Αθήνα: εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.
- Λύτρας Σ. (1993), «*Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*». Αθήνα - Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. - Χρυσανθάκης Χ. - Κουλούρης Ν.Δ. - Οικονόμου Αλ. Κ. (1996), Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 154 - «*Ombudsman*» Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ.-Χρυσανθάκης Χ.-Χλέπας Ν. (2000), Προτάσεις για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, «*Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση*», Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Μακρυδημήτρης Αντ.- Πραβίτα Μ. (2011), «*Διοικητικός Κώδικας*» (Ε' Έκδοση), Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), «*Διοικητική Επιστήμη II - Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*», Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μηλιώνης Νικόλαος (2012), «*Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες Τάσεις και Εξελίξεις*», Αθήνα: εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπεσίλα Ευρ. (2004), Η έκταση του περιεχομένου του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης – Η κρατική εποπτεία στους Ο.Τ.Α., «*Τοπική Αυτοδιοίκηση*» (Τόμος Ι), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπεσίλα-Μακρίδη Ελ. (2004), Η συνταγματική και νομοθετική ρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη, «*Έλεγχος Διοίκησης*» (Τόμος Ι), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σκοτινώτης Π.- Ξηρός Θ. (2010), Σειρά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μελέτες 7 - Οι οργανωτικές επιλογές για την πολιτικό-διοικητική ανασυγκρότηση του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, «*Από την νομαρχιακή στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση*», Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπηλιωτόπουλος Επ.- Χρυσανθάκης Χ. (2007), Η πειθαρχική ευθύνη, «*Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*» (7<sup>η</sup> Έκδοση), Αθήνα- Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.

## ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

- Σπηλιωτόπουλος Επ.. (2001), «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» (Τόμος ΙΙ), Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σπυρόπουλος Φ. (2006), «Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσουντας Κων/νος (1993), «Σύστημα Εποπτείας επί Ο.Τ.Α.: Ελληνικό παράδειγμα», Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσουντας Κων/νος (1994), Το νέο ελληνικό σύστημα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.: η επιβεβαίωση της παρουσίας του κράτους στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο περ. «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τεύχος 4-5, σελ. 70-80, Αθήνα.
- Τσουντας Κων/νος – Τριανταφυλλοπούλου Αθ. (2010), Διοίκηση και οργάνωση Ο.Τ.Α. – Σχέσεις κράτους και Ο.Τ.Α., «Η οργάνωση και η λειτουργία της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης», Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.
- Χλέπας Ν. (2005), «Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης» (Τόμος πρώτος), Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.
- Χλέπας Ν. (1999), Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 23, «Η τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα – Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση», Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας Ν. (1994), Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 7, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις», Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χρυσανθάκης Χ. (2015), Το πρόγραμμα Καλλικράτης – Ειδικές ρυθμίσεις: Μηχανισμός Εποπτείας, ελέγχου, διαφάνειας, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκεντρωμένη Διοίκηση», Αθήνα: εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης Χ. (2010), «Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση», Αθήνα: εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης Χ. (1998), «Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης» - Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα.

### -Ξενόγλωσσα

- Blau P.M. and Meyer M.W. (1971), “Bureaucracy in Modern Society” 2<sup>nd</sup> ed., N.Y: Random House.
- Chevallier J. (1978), “Science Administrative”, France: LGDC - [μεταφρ. Σπανού Κ. (1993), «Διοικητική Επιστήμη», Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα].

## **ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

- Council of Europe - Greece, situation in 2000 (June 2001), “*Structure and operation of local and regional democracy*”, p.p. 6 – 29, Council of Europe Publishing.
- Himsforth C.M.G. (2015), “*European Charter of Local Self-Government: A treaty for Local democracy*”, Edinburgh University Press.
- Koontz H. and Wehrich H. (1988), “*Management*” 9<sup>th</sup> ed., Englewood Cliffs, N.J.: McGraw-Hill.
- Lazonick W. (2001), “*Business organization and the myth of the market economy*”, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης.
- Regourd Serge (1987), “*Le service public et la doctrine: Pour un plaidoyer dans le procès en cours*”, p. 205, RDP.
- Simon H.A. (1962), the architecture of complexity, “*Proceedings of the American Philosophical Society*”, p. 82.

### **Διπλωματικές εργασίες**

- Δημητράκης Π. (2011), «*Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ΟΤΑ με βάση τη Διοικητική Μεταρρύθμιση «Πρόγραμμα Καλλικράτης»: Ανάλυση του Νομοθετικού Πλαισίου και διερεύνηση τρόπων συνεργασίας του με το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα: Βιβλιοθήκη εκπαιδευτικού υλικού ΕΚΔΔΑ.
- Μαργωμένος Ε. (2014), «*Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. 2011-2014*», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα: Βιβλιοθήκη εκπαιδευτικού υλικού ΕΚΔΔΑ.
- Σιώτα Φ. (2008), «*Ο Θεσμικός ρόλος της Εποπτείας των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού από την Περιφέρεια (παλαιό και νέο καθεστώς)*» – Η περίπτωση συγκεκριμένης Περιφέρειας (π.χ. Περιφέρεια Αττικής), Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα: Βιβλιοθήκη της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **Πηγές από το διαδίκτυο**

- ΝΟΜΟΣ (Διαδικτυακή τράπεζα νομικών πληροφοριών),
- ΔήμοςNet,
- Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΕΤΑΑ ([www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr))
- Επίσημη Ιστοσελίδα Υπουργείου Εσωτερικών ([www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)),
- Επίσημη Ιστοσελίδα ΚΕΔΕ ([www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)),
- Επίσημη Ιστοσελίδα ΙΤΑ ([www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr))
- Επίσημη Ιστοσελίδα του Ελληνικού Κοινοβουλίου ([www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr))