

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Το Συνταγματικό Πλαίσιο Άσκησης αρμοδιοτήτων από  
τους Δήμους.**

**Μελέτη Περίπτωσης: Η Δημόσια Πολιτική της Χωροταξίας**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : Αναπτυξιακών Περιφερειακών Πολιτικών**

**Επιβλέπων:**

**Σιδηρόπουλος Κίμων**

**Σπουδαστής:**

**Μητσιόπουλος Χρήστος**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ  
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ.  
ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ:  
Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

---

ΜΗΤΣΙΟΠΟΥΛΟΣ ΧΡΗΣΤΟΣ



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ ΚΙΜΩΝ

ΑΘΗΝΑΙ ๓ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2018

ΕΣΔΔΑ, ΜΗΤΣΙΟΠΟΥΛΟΣ ΧΡΗΣΤΟΣ © 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση:

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2018

Υπογραφή

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει ρητά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Όμως, ο νομοθέτης ταλανίζεται για τον προσδιορισμό αυτών των υποθέσεων. Στην παρούσα εργασία γίνεται μια παρουσίαση των θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων για το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων των δήμων. Αναλύεται η έννοια της τοπικής υπόθεσης, το περιεχόμενο, ο ρόλος του νομοθέτη και τα όρια του. Ακόμη, καταγράφεται η «διαδρομή» των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα επίπεδα της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης με σκοπό τον εμπλουτισμό της προβληματικής της κατανομής των αρμοδιοτήτων.

Ως μελέτη περίπτωσης επιλέχθηκε η δημόσια πολιτική της χωροταξίας, καθώς είναι αντιπροσωπευτική, εξαιτίας των προβλημάτων που ανέκυπταν κατά την προσπάθεια μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αναδεικνύονται οι λόγοι που ένα κατεξοχήν τοπικού ενδιαφέροντος θέμα απουσιάζει από το εύρος των αρμοδιοτήτων των δήμων. Μέσα από τη μελέτη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας διαφαίνεται η ισχυρή επίδρασή της στην εξέλιξη του θέματος.

Στη συνέχεια, το ζήτημα εντάσσεται στην ευρύτερη προβληματική που αφορά την αποσπασματική και ασαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις από τον επιστημονικό και τον διοικητικό χώρο. Τέλος, ως λύση για την άρση του αδιεξόδου, υιοθετείται εκείνη της «δημόσιας πολιτικής». Η προσέγγιση αυτή αποβλέπει στην ενιαία δράση της διοίκησης με έναν κοινό, ανά τομέα, σκοπό.

Λέξεις- Κλειδιά: Σύνταγμα, αρμοδιότητα, δήμος, χωροταξία, δημόσια πολιτική, τοπική υπόθεση

## ABSTRACT

The Constitution expressly enshrines the management of local affairs in local government. However, the legislator is agonized over the division of these affairs. The paper presents theoretical and case-law approaches to the issue of local affairs of municipalities. It analyzes the concept of the local affair, the content, the role of the legislator and his limits. Furthermore, the "trail" of competences between the levels of administration and self-government is noted in order to enrich the discussion of competencies' allocation.

The public policy of spatial planning was chosen as a representative case study due to the issues that arose during the attempt of the competences' transfer to the local government. The reasons why a matter of primary local interest is absent from the scope of the municipalities' competence are highlighted. The study of the case law of the Council of State shows its strong impact on the issue's trajectory.

In addition, the matter comes within a broader context of the fragmented and unclear division of competences into the Greek public administration. Alternatives from scientific and administrative area are being examined. Finally, the "public policy" approach is adopted, as a solution to remedy the impasse. This approach aims at the unified action of the administration with a common, sector-specific goal.

Key words: Constitution, competence, municipality, spatial planning, public policy,  
local affair

## Πίνακας περιεχομένων

<i>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</i> .....	4
<i>ABSTRACT</i> .....	5
<i>Πίνακας περιεχομένων</i> .....	6
<i>Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών</i> .....	8
<b>Εισαγωγή</b> .....	10

### **Α΄ Μέρος: Αρμοδιότητες και δήμοι, η έννοια και το συνταγματικό πλαίσιο**

I. Η έννοια της αρμοδιότητας .....	13
II. Σύντομη ιστορική αναδρομή στην κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	15
III. Η κατοχύρωση του θεσμού από το ισχύον Σύνταγμα .....	16
III. Α. Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος.....	18
III. Β. Θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.....	20

### **Β΄ Μέρος: τοπικές υποθέσεις και κατανομή αρμοδιοτήτων στους δήμους**

I. Το τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων.....	24
I. Α. Η θεωρητική και νομολογιακή επεξεργασία της έννοιας της τοπικής υπόθεσης.....	24
I. Β. Νομοθετικό πλαίσιο .....	28
II. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στους Δήμους.....	29
II. Α. Οι Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων .....	30
II. Β. Τα όρια της εξουσίας του νομοθέτη .....	32
II. Γ. Η ανάθεση κρατικών υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση: «Διπλασιασμός» ή «κατ' εντολήν άσκηση».....	35

**Γ΄ ΜΕΡΟΣ: Η Δημόσια Πολιτική της Χωροταξίας**

I.	Σύντομη αναδρομή στο πεδίο.....	41
II.	Απόπειρες μεταβίβασης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το Κράτος.....	42
III.	Η νομολογιακή επεξεργασία των πολεοδομικών ρυθμίσεων.....	45
IV.	Η απόφαση «σταθμός» της Ολομέλειας του ΣτΕ 3661/2005.....	47
V.	Ευρύτερες συνέπειες από την απόφαση του Δικαστηρίου.....	51
VI.	Αδιέξοδο ή ευκαιρία;.....	53

**Δ΄ ΜΕΡΟΣ : Συνολική προβληματική και αναζήτηση λύσεων**

I.	Ένταξη του ζητήματος στην ευρύτερη προβληματική των αρμοδιοτήτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	57
II.	Προτάσεις επίλυσης.....	58
III.	Η δημιουργία Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών με τον ν.4555/2018 - Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι».....	62
IV.	Επίλογος.....	64

**Βιβλιογραφικές αναφορές**

I.	Βιβλία.....	66
II.	Άρθρα σε έντυπα και ηλεκτρονικά περιοδικά – Εκθέσεις - Μελέτες.....	67
III.	Νομοθεσία.....	69
IV.	Νομολογία ΣτΕ.....	70

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ.	Διυπουργικές Επιτροπές Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών
εδ.	εδάφιο
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
κυρωτ.	κυρωτικός (νόμος)
ν.	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ολ.	Ολομέλεια (του Συμβουλίου της Επικρατείας)
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Περιφερειακή διοίκηση
Σ.Χ.Ο.Π.	Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
υπ.	υποσημείωση



*«τοπικό και κεντρικό είναι οι δύο όψεις της ίδιας πραγματικότητας,  
οι δύο αναγκαίοι και αδιαίρετοι πόλοι με βάση τους οποίους η διοίκηση  
εργάζεται εναλλακτικά για να εκπληρώσει την αποστολή  
με την οποία έχει επιφορτισθεί μέσα στην κοινωνία»*

Jacques Chevallier, Διοικητική Επιστήμη,  
Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993

## Εισαγωγή

Το σύγχρονο ελληνικό κράτος αποτελείται από ένα θεσμικό δίκτυο που περιλαμβάνει την κυβέρνηση, τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα και τους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει επίσης, να προστεθεί και εκείνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ολοκληρώνοντας το σχήμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η λειτουργία των επιπέδων αυτών διέπεται από το συνταγματικό πλαίσιο, το οποίο καθορίζει τα όρια και τις δυνατότητες τους. Η επίσημη και τυπική κατανομή των αρμοδιοτήτων παραμένει «ο θεμέλιος λίθος» της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hague & Harrop 2011).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση της βασικής αποστολής των δήμων, της διοίκησης τοπικών υποθέσεων. Στο ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνεται το τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τον νομοθέτη, όμως, να ταλανίζεται για τον προσδιορισμό αυτών των υποθέσεων. Παράλληλα, επιχειρείται μια κριτική παρουσίαση των θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων για το ποιες κατηγορίες δημόσιας πολιτικής μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διοίκησης από την τοπική αυτοδιοίκηση. Ακόμη, ερευνάται η δυνατότητα επαναφοράς μίας αρμοδιότητας σε κρατική δομή ή εκ παραλλήλου άσκηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων από κρατικά όργανα.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο μέρος της εργασίας παρουσιάζεται το συνταγματικό πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων των δήμων. Αρχικά, γίνεται μια επεξήγηση της νομικής διάστασης της έννοιας της αρμοδιότητας, ώστε να γίνει αντιληπτή η χρήση της στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ακολουθεί η παρουσίαση των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν τον θεσμό και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδίως το άρθρο 102 του Συντάγματος.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μια προσπάθεια ερμηνείας της έννοιας του τεκμηρίου της τοπικής υπόθεσης μέσα από θεωρητικές και νομολογιακές προσεγγίσεις. Αναδεικνύεται το περιεχόμενο του τεκμηρίου, η εφαρμογή του, ο ρόλος του κοινού νομοθέτη, αλλά και τα όρια του τελευταίου. Παράλληλα, παρουσιάζεται η δυνατότητα μεταφοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση των αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, τις προϋποθέσεις και τα προβλήματα που ανακύπτουν.

Στη συνέχεια, το τρίτο μέρος, περιλαμβάνει την μελέτη περίπτωσης που αφορά την δημόσια πολιτική της χωροταξίας. Η περίπτωση αυτή αποτελεί αντιπροσωπευτική,

τόσο ως θεματική σχετιζόμενη με τους δήμους, όσο και εξαιτίας των προβλημάτων που ανέκυπταν από την ανάθεση αρμοδιοτήτων προς αυτούς, ιδίως μέσα από την πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Παράλληλα, η μελέτη περίπτωσης αναδεικνύει τις αιτίες, αλλά και τις συνέπειες από τις προσπάθειες μεταφοράς και άσκησης των αρμοδιοτήτων από τους δήμους.

Στο τελευταίο και τέταρτο μέρος, επιχειρείται η ένταξη του ζητήματος στην ευρύτερη προβληματική των αρμοδιοτήτων, όπως περιγράφεται παραστατικά και από τις κατά καιρούς εκθέσεις για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Παρουσιάζονται κριτικά προτάσεις επίλυσης από τον επιστημονικό χώρο, αλλά και η πρόσφατη προσπάθεια του Υπουργείου Εσωτερικών, όπως περιλαμβάνεται στον ν. 4555/2018, ενώ η εργασία ολοκληρώνεται με μια αποτίμηση στο τελευταίο κεφάλαιο.

Η παρούσα εργασία δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς την σημαντική συμβολή του εισηγητή του θέματος κ. Κίμωνα Σιδηρόπουλου, Προϊστάμενου του Τμήματος Οργάνωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού στο Υπουργείο Εσωτερικών, τον οποίο ευχαριστώ θερμά. Οι προβληματισμοί και η εμπειρία του ήταν καθοριστικής σημασίας για τα υπό διαπραγμάτευση θέματα. Σε κάθε περίπτωση όμως, λάθη και παραλείψεις της εργασίας βαρύνουν τον γράφοντα και μόνο.

ΠΡΩΤΟ

ΜΕΡΟΣ



αρμοδιότητες και δήμοι:  
η έννοια και το συνταγματικό  
πλαίσιο

---

*de lege lata...*

*«...το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί».*

ΣτΕ 3440/1998

## I. Η έννοια της αρμοδιότητας

Αναζητώντας την σημασία της αρμοδιότητας στην δημόσια διοίκηση, οδηγούμαστε εν πρώτοις, στον καθορισμό της από το διοικητικό δίκαιο. Ως αρμοδιότητα γενικά ορίζεται από τον Δαγτόγλου (2014: 434) «η αποκλειστική συσχέτιση αντικειμένου προς το υποκείμενο», ενώ ειδικότερα στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης «είναι η κατά τους οργανωτικούς κανόνες δικαίου υποχρέωση και το δικαίωμα ενός διοικητικού οργάνου να προβαίνει, με αποκλειστικότητα και με ορισμένο τρόπο και τύπο, σε ορισμένες ενέργειες, που παράγουν έννομα αποτελέσματα αναφερόμενα στο κράτος ή ένα δημόσιο οργανισμό».

Περαιτέρω εξηγεί ότι η αρμοδιότητα προσδιορίζεται πολλές φορές και ως «εξουσία, ικανότητα ή δικαίωμα», ωστόσο δεν θα πρέπει να οριοθετείται, όπως το δικαίωμα που αναφέρεται στον άνθρωπο, καθώς η κρατική δράση εξαρτάται από την νομιμότητα και επιδιώκει το γενικό συμφέρον από το οποίο προέρχεται και το οποίο υπηρετεί. Επομένως, προκύπτει ότι οι αρμοδιότητες της διοίκησης είναι «μόνο εξουσίες προς ένα ορισμένο σκοπό, τελεολογικά καθορισμένες ικανότητες», όπου όμως η έννοια της εξουσίας διαχωρίζεται από τις τρεις κρατικές λειτουργίες. Βασική κατηγοριοποίηση της έννοιας της αρμοδιότητας είναι σε «καθ' ύλην που αναφέρεται στο αντικείμενο της διοικητικής ενέργειας», «κατά τόπον που είναι η τοπική έκταση της αρμοδιότητας» αλλά και στην αρμοδιότητα «κατά χρόνον» όταν προβλέπεται ο χρονικός περιορισμός της. Επίσης, η αρμοδιότητα διακρίνεται σε «αποφασιστική» που αφορά τη λήψη αποφάσεων μέσω της έκδοσης εκτελεστών πράξεων της διοίκησης και «συμβουλευτική ή γνωμοδοτική» εκείνη που περιορίζεται σε γνώμη ή πρόταση (Δαγτόγλου 2014: 436-437).

Μια νέα διάκριση αρμοδιοτήτων εισήγαγε ο νόμος 1232/1982 καθορίζοντας τες ως «αποφασιστικές και επιτελικές». Η χρήση του όρου επιτελικές, προέρχεται πιθανόν από τις ΗΠΑ, όπου και αφορά τη συμμετοχή στη διαμόρφωση και λήψη των αποφάσεων σε επίπεδο επιτελείου του υπουργείου σε αντίθεση με το προσωπικό που έρχεται σε επαφή με το κοινό.

Σε μια κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων προχώρησε και το Ε' Τμήμα του ΣτΕ, με την απόφαση 263/1997, διακρίνοντας τες σε εκτελεστικές που ανήκουν στα περιφερειακά όργανα του κράτους και αφορούν στην υλοποίηση της πολιτικής και σε επιτελικές που παρακρατούνται υπέρ των κεντρικών οργάνων και περιλαμβάνουν τον προγραμματισμό και τον συντονισμό. Ακόμη, στο Πρακτικό Επεξεργασίας του ΣτΕ 2/1996 είχε προτείνει και τη ρυθμιστική αρμοδιότητα για τα κεντρικά ή αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους και την εκτελεστική για τους Ο.Τ.Α.. Ωστόσο, οι παραπάνω διακρίσεις δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν ως ακριβείς για την περιγραφή της κατανομής μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του Κράτους, καθώς εντοπίζονται περιπτώσεις που ασκούν όλων των κατηγοριών αρμοδιότητες (Χλέπας 1999: 66-84).

Ο νόμος μπορεί να προβλέπει ότι η αρμοδιότητα δύναται να είναι αποκλειστική, συλλογική όπου απαιτείται συναπόφαση περισσοτέρων του ενός οργάνου και διαζευκτική ή συντρέχουσα αρμοδιότητα ή συναρμοδιότητα που αφορά περιπτώσεις όπου ο νόμος ορίζει ότι μπορεί να ασκηθεί η αρμοδιότητα από οποιοδήποτε των ονομαζόμενων οργάνων ή στην περίπτωση «επιφυλακτικής μεταβίβασης αρμοδιότητας». Ο Δαγτόγλου (2014: 438) επισημαίνει πως η χρήση της διαζευκτικής αρμοδιότητας κατά κανόνα θα πρέπει να αποφεύγεται, καθώς «δημιουργεί συχνά σύγχυση στο θέμα του υπεύθυνου οργάνου και αποτελεί επομένως αντίφαση προς την ουσία και τον σκοπό της αρμοδιότητας».

Οι αρμοδιότητες διέπονται από την «αρχή της δεσμευτικότητας και αποκλειστικότητας της κατανομής» προκειμένου να εξυπηρετήσουν τους σκοπούς της κατανομής τους. Μέσω αυτής επιδιώκεται η αποκέντρωση της εξουσίας, ο καθορισμός της ευθύνης και η κατανομή της εργασίας. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι ο νόμος δεν αναγνωρίζει γενική αρμοδιότητα επέμβασης ιεραρχικού προϊσταμένου, σε περιπτώσεις προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ακολουθείται η αρχή της συνέχειας, όπου ειδικός νόμος μπορεί να προβλέπει «ιεραρχική υποκατάσταση»(Δαγτόγλου 2014: 439).

Παράλληλα, ο ν. 2218/1994 προβλέπει και τη δυνατότητα ανάθεσης με μονομερή διοικητική πράξη για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την άσκηση ορισμένης αρμοδιότητας στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο. Ακόμη δίνεται η δυνατότητα συμβατικής ανάθεσης αρμοδιότητας σε άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου μέσω της σύναψης διοικητικής σύμβασης, αλλά και σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή κοινοπραξίες για την εκτέλεση όμως συγκεκριμένων υπηρεσιών (Δαγτόγλου 2014: 579).

## II. Σύντομη ιστορική αναδρομή στην κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης

*«Τους θεσμούς αυτούς δεν εδημιούργησεν εκ του μηδενός το νεώτερον ελληνικόν κράτος κατά τας διαδοχικάς ανασυντάξεις του, αλλ' εύρε τούτους πλήρως διαμορφωμένους κατά την μακράϊωνα ιστορικήν διαδρομήν του έθνους μέχρι της παλιγγενεσίας. Κατ' αντίθεσιν δε προς το Δυτικό Σύγχρονο Κράτος που προήλθεν εξ απολυταρχικής δυναστικής εξουσίας, το νεώτερον ελληνικόν κράτος προέκυψεν από εθνεγερσίαν που προετοιμάσθη και υπεστηρίχθη από την προϋπάρχουσαν οργάνωσιν των δήμων και κοινοτήτων.»*

ΣτΕ 700/1999

Με αφορμή τη μεταρρύθμιση «Καποδίστριας», το ανώτατο ακυρωτικό Δικαστήριο της Χώρας, αναφέρεται στο σκεπτικό του στην βαθιά ριζωμένη στην ελληνική ιστορία τοπική αυτοδιοίκηση με εξαιρετική εκφραστικότητα. Τοπικές αρχές στον ελληνικό χώρο δημιουργήθηκαν με την έναρξη του επαναστατικού αγώνα και αντικατέστησαν τις κοινότητες επί τουρκοκρατίας, προκειμένου να καλύψουν τόσο τις ανάγκες της επανάστασης, όσο και καθημερινά προβλήματα. Οι πρώτες Εθνικές Συνελεύσεις με τους Οργανισμούς των ελληνικών επαρχιών διαίρεσαν τη χώρα σε επαρχίες και κοινότητες. Η σύσταση των δήμων γίνεται αργότερα από την βαυαρική αντιβασιλεία, με το νόμο 27.12.1833-8.1.1834, κατηγοριοποιώντας τους σε τρεις τάξεις, με διακριτή νομική προσωπικότητα και αιρετό δημοτικό συμβούλιο.

Με το Σύνταγμα του 1864 κατοχυρώνεται συνταγματικά ο θεσμός στο άρθρο 105 με την πρόβλεψη της εκλογής των δημοτικών αρχών (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου 2009: 444-448). Έτσι, η τοπική αυτοδιοίκηση συνδέεται με την δημοκρατική αρχή, αποτελώντας ένα ιδιαίτερο «εθνικό χαρακτηριστικό» (Χλέπας 1994: 233). Παρόμοια και η διάταξη του Συντάγματος του 1911, χωρίς την άμεση κατοχύρωση του θεσμού. Ο νόμος ΔΝΖ' του 1912 αντικαθιστά εκείνον του 1834 και προσθέτει τις κοινότητες ως μια ακόμη μονάδα πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου 2009: 449-450).

Η ρητή κατοχύρωση του θεσμού γίνεται με το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 107 που προβλέπει τη διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες για την απευθείας διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους πολίτες. Παράλληλα, αναγνωρίζει την αποφασιστική αρμοδιότητα σε αιρετά όργανα, ενώ η εποπτεία από το κράτος δεν θα πρέπει να εμποδίζει την ελεύθερη πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σύνταγμα του 1952 αρκείται σε μια πιο περιορισμένη αναφορά στους Ο.Τ.Α. .

Με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1954 (ν.δ. 288/1954) που αντικαθιστά τον προγενέστερο ΔΝΖ' με τις κατά καιρούς τροποποιήσεις του, αναγνωρίζεται η αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων για συγκεκριμένες κατηγορίες τοπικών υποθέσεων (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου 2009: 453-454).

### **III. Η κατοχύρωση του θεσμού από το ισχύον Σύνταγμα**

Το ισχύον Σύνταγμα αναγνωρίζει την τοπική αυτοδιοίκηση ως πολιτικο-διοικητικό θεσμό με ιδιαίτερο δημοκρατικό- νομιμοποιητικό έρεισμα και προστατευόμενο πεδίο αρμοδιότητας. Οι Ο.Τ.Α. είναι υπεύθυνοι για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και το Κράτος για την εκπλήρωση συγκεκριμένων συνταγματικών υποχρεώσεων απέναντί τους (Χλέπας 1999: 214-215).

Η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από το συνταγματικό κείμενο, εντάσσεται στην κρατική διοίκηση με την ευρεία έννοια, ως μέρος της αποκεντρωτικής διοίκησης του κράτους, καθώς οι σχετικές διατάξεις βρίσκονται στο Τμήμα ΣΤ «Διοίκηση» του Τρίτου Μέρους



που αφορά την «Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας», και επομένως δεν κατοχυρώνεται ως ατομικό δικαίωμα, όπως συμβαίνει σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ένα αμυντικό θεμελιώδες δικαίωμα με την δυνατότητα αυτοδιάθεσης των οικισμών υπό προϋποθέσεις (Χλέπας 1994: 238,239).

Η καθιέρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο άρθρο 102, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, προσεγγίζει εκείνο του 1927. Το άρθρο αυτό κατοχυρώνει την αυτοδιοίκηση, «δηλαδή την εξουσία να αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις με ίδια όργανα, μέσα στα πλαίσια των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό ή την κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (ΣτΕ 1809/1983,389/2009)» (Γέροντας 2014: 313) ή κατά άλλο ορισμό «είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτοτελείς, αλλά κρατικώς εποπτευόμενους και επικουρούμενους οργανισμούς με αιρετές αρχές». Επομένως, κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα ως θεσμική εγγύηση και θεμελιώδες δικαίωμα (Δαγτόγλου 2014: 570).

Σε έναν πιο ευρύ ορισμό προχωρά ο Ράικος (2002: 952), στην «γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης» όπου ορίζεται ως «η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση της τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του Κράτους». Παράλληλα, ο ίδιος, συνάγει πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία, τα οποία αφορούν την κατοχύρωσή τους ως διακριτά εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τη σύμπραξη του λαού διαμέσου των εκλογών στην άσκηση της διοίκησης, την αυτοτέλειά τους, την εποπτεία από το Κράτος και την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτούς

Επιπρόσθετα, με τα άρθρα 56 παρ. 1 εδ α', 57 παρ. 4 εδ. α' του Συντάγματος καθορίζεται η διακριτή μορφή των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης από το νομικό πρόσωπο του κράτους (*stricto sensu*) ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Διαθέτουν επομένως, εκτός από αρμοδιότητα, δικαιώματα και υποχρεώσεις, περιουσία και προϋπολογισμό. Ωστόσο, δεν έχουν «αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα αν και μπορούν να είναι αποδέκτες ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησεως κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. 2 του Συντάγματος». Με το άρθρο 79 του ΚΔΚ (κυρωτ. ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006) διευρύνεται η νομοθετική εξουσιοδότηση προς του δήμους και τις κοινότητες με την έκδοση κανονιστικών διατάξεων για αρκετά ζητήματα (Δαγτόγλου 2014: 561).

Η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το ισχύον Σύνταγμα είναι απόλυτη, κατά τον Ράικο (2002), ενώ η επιφύλαξη του νόμου αφορά τη ρύθμιση ζητημάτων σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία τους και όχι της καθιέρωσης περιορισμών. Αντίθετα, ο Χλέπας (1994:245, υπ. 115) σημειώνει πάντως ότι τόσο η επιφύλαξη του νόμου, όσο και ο χαρακτήρας του Κράτους ως ενιαίου και δημοκρατικού κράτους δικαίου δεν κατοχυρώνουν τους Ο.Τ.Α. με «απόλυτο» χαρακτήρα.

### III. Α. Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος

Στο αναθεωρημένο άρθρο 102<sup>1</sup> του Συντάγματος ανατίθεται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δύο βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνονται στο ισχύον Σύνταγμα, χωρίς να εξειδικεύεται η μορφή τους. Παράλληλα, θεσπίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, επιφυλάσσοντας στο νομοθέτη τον καθορισμό του εύρους και των κατηγοριών των τοπικών αυτών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>1</sup>«1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης» Άρθρο 102, Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008.

Ωστόσο, κατά τον Σπηλιωτόπουλο (2010: υπ.2 312,313), με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 102 δεν κατοχυρώνεται με απόλυτο τρόπο η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτι που συνέβαινε με την προηγούμενη διατύπωση, εφόσον κρινόταν μια υπόθεση ως τοπική. Με τη νέα διάταξη καθορίζεται «τεκμήριο αρμοδιότητας» υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο επιτρέπει εξαιρέσεις. Οι τελευταίες, όμως, θα πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας και τη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (2010: 317).

Στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου κατοχυρώνεται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης από αιρετά όργανα. Ωστόσο, δεν συνεπάγεται και τοπική αυτονομία, καθώς δεν διαθέτει την εξουσία για την έκδοση κανονιστικών διατάξεων<sup>2</sup>. Λειτουργούν εντός των πλαισίων των γενικών κανόνων και μόνο με ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 43 παρ.2 εδ. 2 του Συντάγματος μπορούν να προβούν στην έκδοση κανονιστικών διατάξεων (Δαγτόγλου 2014: 582). Η νομοθετική εξουσιοδότηση αυτή θα πρέπει να γίνεται εντός της ισχύουσας νομοθεσίας και να είναι ειδική και ορισμένη (Σπηλιωτόπουλος 2010: 57) Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων παρέχει εξουσιοδότηση προς τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια για την έκδοση «τοπικών κανονιστικών αποφάσεων» για ένα πλήθος ζητημάτων που ανήκουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητές τους με την υποχρέωση δημοσίευσής τους (Δαγτόγλου 2014: 582), όπως με τα άρθρα 79 και 82 του ΚΔΚ, όπου, όμως, «τα όρια και κυρίως το αντικείμενο αυτής της εξουσιοδότησης είναι αρκετά περιορισμένο» κατά τον Σωτηρέλη (2013).

Με την προσθήκη του δ' εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 102 Συντάγματος επιτρέπεται η ανάθεση με νόμο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Με την επόμενη παράγραφο το Σύνταγμα εγγυάται τόσο την διοικητική όσο και την οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, στην παρ. 5, το Σύνταγμα επιτάσσει τη λήψη των κατάλληλων (νομοθετικών, κανονιστικών και δημοσιονομικών) μέτρων

---

<sup>2</sup> «Περαιτέρω με τις ίδιες διατάξεις δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον η αυτοδιοίκησή τους, δηλαδή η εξουσία των οργανισμών αυτών να αποφασίζουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που καθ' εξαίρεσιν έχουν ανατεθεί σε αυτούς από τον νόμο, η οποία ασκείται μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και θεσπίζονται από τον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση» (ΣτΕ 3787/2001, 1397/1995, 3229/1987, 3849/1986, 1809/1983 Ολομ.)

που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτεί κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κρατικά όργανα προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Επίσης, προβλέπει την απόδοση και κατανομή με νόμο των φόρων ή τελών που καθορίζονται και εισπράττονται υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος, ενώ επιτρέπει και τον καθορισμό και την είσπραξη εσόδων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με νόμο (Δαγτόγλου 2014: 569,570).

Το Σύνταγμα, λοιπόν, κατοχυρώνει έναν «σκληρό πυρήνα» της τοπικής αυτοδιοίκησης, την αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων, το αιρετό των οργάνων της και την διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά της. Συνέπεια των παραπάνω είναι ο περιορισμός της ανάθεσης σημαντικών αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. σε άλλα νομικά πρόσωπα ή σε ιδιώτες εάν δεν εκπληρώνουν τις συνταγματικές επιταγές της παρ. 3 του άρθρου 102 (Χλέπας 1994: 247-252).

### **III. Β. Θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους**

Με την αναθεωρημένη μορφή (2001) του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται πληρέστερα και ανεπιφύλακτα η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Έτσι, στην παρ. 2 εδ. α' αναγνωρίζεται εκτός από την διοικητική και η οικονομική αυτοτέλεια τους, με την δεύτερη να καθορίζεται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια. Στην παρ. 4 εδ. α' και β' προβλέπεται η άσκηση μόνο ελέγχου νομιμότητας, ο οποίος δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελεύθερη τους δράση και πρωτοβουλία<sup>3</sup>. Το είδος αυτής της διοικητικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. έχει ως σκοπό τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και των διοικουμένων από ενδεχόμενες επιζήμιες πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α., διατηρώντας την ενότητα του κράτους (Μπεςίλα-Βήκα 2004: 325,369). Ο χαρακτήρας του ελέγχου είναι κατασταλακτικός, καθώς από το 1995 έχει καταργηθεί ο προληπτικός

---

<sup>3</sup> Σημειώνεται ότι η συνταγματική κατοχύρωση της άσκησης αποκλειστικά ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ διασφαλίζει την ελεύθερη δράση τους σε μεγαλύτερο βαθμό από αυτόν που προβλέπεται στο άρθρο 8, παρ. 2 του ΕΧΤΑ, κατά τον οποίο είναι επιτρεπτός και ο έλεγχος σκοπιμότητας όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους ΟΤΑ. Η επιφύλαξη της Ελληνικής πολιτείας περί μη δέσμευσης από την εν λόγω διάταξη του ΕΧΤΑ είναι δικαιολογημένη (βλ. άρθρο 1 του ν. 1850/1989).

σύμφωνα με τις παρ. 1 και 6, άρθρο 47 του ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13.06.1994). Ωστόσο, κατά τον Γέροντα (2014:316) δεν αποκλείεται ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας με τη μορφή έγκρισης.

Επομένως, το πλαίσιο αυτό εξασφαλίζει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονται με δική τους ευθύνη τις υποθέσεις τους και τα όργανά τους δρουν ελεύθερα εντός των νόμων. Έχουν δικαίωμα «να αποφασίζουν κυριαρχικά, αν και πως θα διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους και να εκτελούν τις σχετικές αποφάσεις τους με δικά τους όργανα» (Ράικος 2002: 969). Η αυτοτέλεια τους όμως, δεν συνεπάγεται και αυτονομία, όπως διαφαίνεται με την άσκηση της διοικητικής εποπτείας και όχι δικαστικής έναντι των πράξεων τους, αλλά και των αιρετών προσώπων (Σπηλιωτόπουλος 2010: 330).

Συναφής και η άποψη στο σκεπτικό της απόφασης 3661/2005 της Ολομέλειας του ΣτΕ όπου αναφέρεται ότι «από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή συνάγεται κανόνας υποχρεωτικού προληπτικού ελέγχου νομιμότητας πράξεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως είναι οι νομάρχες, από όργανα του Κράτους, οι οικείες δε διατάξεις προβλέπουν, πάντως, την δυνατότητα ελέγχου από κρατικό όργανο των εν λόγω πράξεων κατόπιν ασκήσεως κατ' αυτών διοικητικής προσφυγής»<sup>4</sup>.

Παράλληλα, με την κατοχύρωση και τη διασφάλιση της αρχής της οικονομικής αυτοτέλειας από τις συνταγματικές διατάξεις, «εισάγεται η αρχή της

---

<sup>4</sup>Μάλιστα ο Πρόεδρος και δέκα Σύμβουλοι υποστήριξαν: «Από τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, οι οποίες ρητώς προβλέπουν ότι ο εκ μέρους του Κράτους έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ασκείται «όπως νόμος ορίζει» και μάλιστα κατά τρόπο ο οποίος «δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους», σαφώς προκύπτει ότι σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλεται από το Σύνταγμα η άσκηση προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να επιλέξει τόσο το είδος του ασκουμένου κατά περίπτωση ελέγχου, δηλαδή αν θα είναι προληπτικός ή κατασταλτικός, όσο και τον τρόπο και τη διαδικασία ελέγχου, καθώς και το αρμόδιο για διενέργεια του κρατικό όργανο. Δεδομένου δε ότι στις εν λόγω διατάξεις δεν γίνεται καμία διάκριση, τα ανωτέρω ισχύουν είτε πρόκειται για πράξεις που αφορούν τοπικές, κατά το άρθρο 102 παρ. 1, υποθέσεις, είτε πρόκειται για πράξεις που εκδίδονται κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων που αποτελούν αποστολή του Κράτους, όπως είναι και οι πράξεις, με τις οποίες θεσπίζονται πολεοδομικές ρυθμίσεις. Η έννοια αυτή, που αβιάστως προκύπτει από τη διατύπωση των ερμηνευόμενων συνταγματικών διατάξεων, ανταποκρίνεται και στη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, όπως αυτή προκύπτει από τις συζητήσεις στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, σύμφωνα με την οποία η κρατική εποπτεία επί των πράξεων, που εκδίδονται από όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, «για την άσκηση κρατικών κατά τη φύση των αρμοδιοτήτων», ασκείται κυρίως κατασταλτικά και σε «οριακές περιπτώσεις» μπορεί ο κοινός νομοθέτης να επιβάλει, κατ' εξαίρεση, προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, όταν και όπου αυτός το κρίνει σκόπιμο (βλ. πρακτικά συζητήσεων της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρ. ΡΜΔ' της 21.3.2001 - πρωί - σελ. 6224 και 6231 επ.). Συνεπώς, κατά το Σύνταγμα, στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη ανήκει, σε κάθε περίπτωση, να προβλέψει την άσκηση προληπτικού ελέγχου νομιμότητας για όποια κατηγορία υποθέσεων κρίνει, κατά την κυριαρχική του εκτίμηση, αναγκαίο τον προληπτικό έλεγχο». ΣτΕ 3661/2005

αποτελεσματικότητας στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, που προϋποθέτει άρρηκτη σχέση αρμοδιότητας, διαδικασίας, μέσου-εργαλείου και αποτελέσματος» (Σωτηρέλης 2013: 18).

Όμως, η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιορίζεται τόσο από το ίδιο το Σύνταγμα με την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων τους (αρ. 103 παρ. 6 ), τους αναγκαστικούς συνδέσμους (αρ. 103 παρ.3), όσο και από τη νομοθετική εξουσία με την υποχρεωτική πρόσληψη ως υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. ορισμένης κατηγορίας προσώπων ή την μεταφορά του προσωπικού κατηργημένων κρατικών φορέων (Μπεσίλα-Βήκα 2004: 326-329). Έτσι, ακόμη και αν αποκτήσουν πραγματική οικονομική αυτοτέλεια, δεν θα καταφέρουν να εκπληρώσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους χωρίς τα απαραίτητα λειτουργικά μέσα, το κατάλληλο προσωπικό, τις διοικητικές υποδομές κ.α.(Σωτηρέλης 2013: 20).

ΔΕΥΤΕΡΟ

ΜΕΡΟΣ



τοπικές υποθέσεις και  
κατανομή των αρμοδιοτήτων  
στους δήμους

---

*in concreto*

## **I. Το τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων**

Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1, υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων, αλλά εναπόκειται στον νόμο να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Το Σύνταγμα δεν καθορίζει ούτε γενικά ούτε κατ' ελάχιστο όριο ούτε απαριθμεί πλήρως τις τοπικές υποθέσεις (Δαγτόγλου 2014: 570). Είναι καθοριστική η αποσαφήνιση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης, διότι μεταξύ άλλων αποτελεί και θεμελιώδες ουσιαστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό των εδαφικών ορίων των Δήμων (Γέροντας 2014: 314).

### **I. Α. Η θεωρητική και νομολογιακή επεξεργασία της έννοιας της τοπικής υπόθεσης.**

Ο καθορισμός της τοπικής υπόθεσης είναι αρκετά δύσκολος και είναι ευχερέστερη η αντίστιξη της έννοιας με εκείνη της «υπερτοπικής», ενώ σήμερα είναι ελάχιστες οι υποθέσεις που μπορούν να χαρακτηριστούν ως αμιγώς τοπικές. Σε μια προσπάθεια προσδιορισμού της έννοιας ο Δαγτόγλου (2014: 571) αναφέρει ότι «οι τοπικές υποθέσεις διακρίνονται από τις υπερτοπικές και κρατικές υποθέσεις κατά το ότι είναι ριζωμένες σ' ένα συγκεκριμένο τόπο, αναφέρονται ειδικά σ' αυτόν και γι' αυτό μπορούν και πρέπει να διοικηθούν αυτοτελώς και ίδια ευθύνη από την τοπική κοινότητα»

Επομένως, η σημασία τους επεκτείνεται και στο ότι αποτελούν κριτήριο για το εύρος της περιφέρειας των δήμων, καθώς οποιαδήποτε μεταβολή των ορίων τους από τον νομοθέτη δεν θα πρέπει να καταργεί την έννοια της τοπικότητας των υποθέσεων ή να στερεί από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την διαχείρισή τους (Γέροντας 2014: 318-319).



Παράλληλα, με την σύνδεση της τοπικής υπόθεσης με τους Ο.Τ.Α. αναγνωρίζεται ένα ιδιαίτερο τοπικό συμφέρον που μπορεί να ικανοποιηθεί μέσω των αιρετών οργάνων. Την σχέση αυτή υποστήριξε ο Παυλόπουλος<sup>5</sup> (1984) αναγνωρίζοντας το τοπικό συμφέρον ως μία μορφή δημοσίου συμφέροντος, ειδικότερο σε σχέση με το εθνικό, καθώς προσδιορίζεται χωρικά «και συγκεκριμένα με βάση την ένταξή του σε μία ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων, που εμφανίζονται ως υποκείμενά του» (Παυλόπουλος 1984: 49). Διαμέσου λοιπόν της αυτοτελούς διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α., ενσωματώνεται και η έκφραση ενός διακριτού δημοσίου συμφέροντος, εδαφικά προσδιορισμένου από τα όρια των Ο.Τ.Α., του τοπικού που μετατρέπει τα ατομικά συμφέροντα σε κοινή βούληση και πράξη (Χλέπας 1999:219).

Στη διαμόρφωση και την οριοθέτηση της έννοιας συνέβαλε σημαντικά και το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις αποφάσεις του, διατυπώνοντας και ορισμό για τον όρο με την απόφαση 263/1997 που αναφέρει ότι *«αι μεν γενικαί υποθέσεις απορρέουν από την διαχείρισιν γενικής κρατικής πολιτικής, ήτοι πολιτικής ισχυούσης κατ' αρχήν δι' ολόκληρον την επικράτειαν και τα αντικείμενα των κρατικών παρεμβάσεων, και ασκουμένης εις την περιφέρειαν επ' ευκαιρία ζητημάτων αναφουομένων εις αυτήν, ενώ αι τοπικές υποθέσεις αφορούν την τοπικήν διοίκησιν, συνδεομένην κατά την φύσιν της και το αντικείμενον της αποκλειστικώς με τα τοπικά ενδιαφέροντα και ζητήματα της περιφέρειας εκάστου ΟΤΑ»*. Ακόμη, προσέθεσε την ύπαρξη δύο κατηγοριών υποθέσεων, τις γενικές κρατικές που αποτελούν τον κανόνα και τις τοπικές ως εξαίρεση που τις διαχειρίζονται οι Ο.Τ.Α. (Χλέπας 1999: 76,77).

Σχετικά με τη διάκριση γενικών και τοπικών υποθέσεων ο Ράικος (2002: 978-980) προτείνει ως κριτήριο την βαρύτητα του τοπικού ή γενικού ενδιαφέροντος, και αυτό διότι καμία υπόθεση δεν είναι αποκλειστικά γενική ή τοπική. Επομένως, για τον χαρακτηρισμό της ως τοπική υπόθεση, δεν λαμβάνεται υπόψη τόσο η ίδια η φύση της υπόθεσης ή ικανότητα του οργάνου για την άσκησή της, όσο η σχέση της με τα συμφέροντα των κατοίκων της περιοχής και η προαγωγή των συμφερόντων τους. Η διάκριση των υποθέσεων θα πρέπει να εφαρμόζεται με ενιαίο τρόπο σε όλη τη χώρα.

Από την παραπάνω συλλογιστική απορρέει ότι, καθώς οι υποθέσεις μεταβιβάζονται από το Κράτος στους Ο.Τ.Α. ρητά μέσω των διατάξεων του Συντάγματος και της

---

<sup>5</sup>«Τοπικό συμφέρον είναι η χρησιμότητα ή η ωφέλεια εκείνη, η οποία έχει ως υποκείμενο μία ομάδα προσώπων που αφενός προσδιορίζονται με βάση το σύνδεσμό τους με ορισμένο χώρο και αφετέρου ενεργούν in concreto ως εκπρόσωποι της τοπικής εκείνης κοινότητας, στην οποία έχουν ενταχθεί».

νομοθεσίας, σε περίπτωση αμφιβολίας για το είδος της υπόθεσης προκρίνεται ο καθορισμός της υπόθεσης υπέρ του Κράτους. Επομένως, οι Ο.Τ.Α. διέπονται από την αρχή της ειδικότητας και το τεκμήριο αρμοδιότητας που κατοχυρώνει το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 1 εδ. α'- β' αφορά τις υποθέσεις, οι οποίες είναι αναμφίβολα τοπικές (Ράικος 2002: 980,981).

Ως παράμετροι για τον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων αναφέρονται και από τον Χλέπα (1994: 219) η εδαφική έκταση των Ο.Τ.Α. και η σύνδεση μια υπόθεσης με τους δημότες, δηλαδή το τοπικό συμφέρον. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α. αποτελεί υποχρέωση τους για την ικανοποίηση του ιδιαίτερου τοπικού συμφέροντος και την ικανοποίηση ζωτικών αναγκών των κατοίκων τους. Παράλληλα, όπως υποστηρίζει ο ίδιος, κάθε αμφισβήτηση του χαρακτήρα των υποθέσεων ως γενικές θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη εκτός από το συνταγματικά κατοχυρωμένο τεκμήριο της αρμοδιότητας, την αρχή της εγγύτητας όπως κατοχυρώνεται από τον Ε.Χ.Τ.Α. και την ενωσιακή αρχή της επικουρικότητας. Δεν αρκεί η σύνδεση μιας υπόθεσης με συνταγματικά κατοχυρωμένους σκοπούς για να χαρακτηριστεί ως γενική, καθώς οι σχετικές διατάξεις απευθύνονται στο Κράτος με την ευρεία έννοια. Γι' αυτό προτείνει ως κριτήριο για την μεταφορά μιας υπόθεσης στην ευθύνη του Κράτους, την ύπαρξη γενικού συμφέροντος για ενιαία διαχείριση στο σύνολο της χώρας (1994: 266-269).

Την παραπάνω διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές κρίνει ως αναχρονιστική ο Φλογαΐτης (2018: 183,184), καθώς δεν συμβαδίζει με τη σύγχρονη εποχή όπου οι υποθέσεις εμφανίζουν μια ρευστότητα και έχουν πάντα μια τοπική αναφορά, προτείνοντας την κατανομή της δημόσιας εξουσίας με ορθολογικά κριτήρια, αλλά και της μέγιστης εξυπηρέτησης του πολίτη. Ιδιαίτερα δε και μετά την υιοθέτηση της διάταξης του άρθρου 102 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος, με την οποία επιτρέπεται η ανάθεση στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους .

Στο επιχείρημα περί αναχρονισμού της διάκρισης των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, αντιπαραβάλλεται η άποψη ότι θα οδηγούσε στην υποβίβαση της συνταγματικής διάταξης σε κατευθυντήρια. Παράλληλα, θα απέρριπτε και την ίδια την τοπική αυτοδιοίκηση ως αναχρονιστική, εφόσον θα απορριπτόταν η λειτουργική της

προϋπόθεση, η αποκλειστική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων (Χλέπας 1994:264,265).

Για τον Φλογαίτη (2018: 183,184) η κατανομή των αρμοδιοτήτων πρέπει να γίνεται με κριτήριο την ικανότητα άσκησης της από το επίπεδο στο οποίο ανατίθεται. Με το κριτήριο αυτό θα πρέπει να γίνεται και η ερμηνεία της οικείας συνταγματικής διάταξης που αφορά το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρρηγνύοντας την αρχή της καθολικότητας για την ικανοποίηση των αναγκών το πολιτών .

Η τοπική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων είναι γενική, ενώ μια απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων δεν δύναται να είναι «ούτε εξαντλητική ούτε οριστική», εξαιτίας της ρευστότητας των ζητημάτων που περιλαμβάνονται στον όρο αυτό. Σε περίπτωση που ο νομοθέτης κρίνει ότι οι υποθέσεις υπερβαίνουν του τοπικού ενδιαφέροντος, μπορεί να τις αναθέσει στα όργανα του κράτους, κάτι που το ΣτΕ επικυρώνει, περιορίζοντας την έννοια της τοπικής υπόθεσης. Ωστόσο, κατά το ΣτΕ προκειμένου ο νομοθέτης να αναθέσει τη διοίκηση τοπικής υπόθεσης σε κρατικές υπηρεσίες, αφαιρώντας την αρμοδιότητα από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει πρώτα να την επαναπροσδιορίσει ως «υπερτοπικού» ενδιαφέροντος (Δαγτόγλου 2014: 573-574).

Διότι, παρά τη σχετική ευχέρεια που παρέχεται στο νομοθέτη, η έννοια της τοπικής υπόθεσης κατά το ΣτΕ (3440/1998) «είναι αποκλειστική και απαραβίαστη στον πυρήνα της» (Γέροντας 2014: 314) και «δεν μπορεί να εγκαταλειφθεί χωρίς διακινδύνευση της ουσίας της τοπικής αυτοδιοικήσεως» (Δαγτόγλου 2014).

Ως τοπική υπόθεση αντιλαμβάνεται το ΣτΕ, εκείνη που μπορεί να διοικηθεί ορθολογικότερα στο πλαίσιο ενός δήμου ή ενός συνδέσμου δήμων, εν αντιθέσει με εκείνες σε «υπερτοπικό» επίπεδο ή με «υπερτοπικές» συνέπειες και επιπτώσεις. Για παράδειγμα, ο καθορισμός των ορίων ή η σύσταση και η συνένωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης παρά το τοπικό ενδιαφέρον και συμφέρον που έχουν, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως τοπικές, καθώς υπάρχει παράλληλα και εθνικό συμφέρον και ενδιαφέρον (Δαγτόγλου 2014: 572,573). Σε άλλες αποφάσεις του ΣτΕ (μειοψ. στην 35-40/2013) χαρακτηρίζεται ως τοπική, εκείνη η υπόθεση για την οποία η τοπική κοινωνία αποφασίζει με τα δικά της κριτήρια, χωρίς να επηρεάζει άλλες

περιοχές ή την χώρα, ενώ αν ανατεθεί σε άλλους σε υπερκείμενους βαθμούς διοίκησης να μην επηρεάζει αρνητικά την τοπική κοινωνία (Γέροντας 2014:314).

Καθώς δεν υπάρχουν σαφή κριτήρια ούτε για το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής ούτε για τον καταμερισμό μιας τοπικής υπόθεσης ανάμεσα στην τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού η σχετική αναζήτηση παραμένει. Επηρεασμένη από την νομολογιακή επεξεργασία είναι και η πρόταση για το «κριτήριο των συνεπειών». Έτσι, προκειμένου να καθοριστεί το περιεχόμενο της έννοιας των τοπικών υποθέσεων θα πρέπει να εξετάζονται η σημασία και η φύση των συνεπειών που προκύπτουν από την άσκηση μιας αρμοδιότητας (Μακροδημήτρης & Πραβίτα 2012: 335).

## **I. B. Νομοθετικό πλαίσιο**

Με τον ν. 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10.05.1989) επικυρώθηκε από τη χώρα μας ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας του 1985, κατέχοντας τυπική ισχύ υπέρτερη των τυπικών νόμων, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος. Το πεδίο εφαρμογής του περιοριζόταν σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου, μόνο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Μόλις πρόσφατα με τον 4555/2018 (ΦΕΚ Α 133/19.7.2018) επεκτάθηκε και στον β' βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον Χάρτη κατοχυρώνονται θεμελιώδεις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο άρθρο 4 παρ. 3 προβλέπεται ότι «η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες» και συνεχίζει «πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας». Περιλαμβάνεται επομένως, η αρχή της εγγύτητας, η οποία μπορεί να αποτελέσει κριτήριο για την κατανομή των αρμοδιοτήτων, εμπλουτισμένη με τα στοιχεία «της φύσης του έργου» και «της αποτελεσματικότητας».

Μια δεύτερη αρχή, προερχόμενη από το ενωσιακό δίκαιο και το ευρωπαϊκό μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η αρχή της επικουρικότητας. Με αυτήν την αρχή προωθείται η διάχυση της εξουσίας προς τα κάτω. Με την εφαρμογή της, η ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. σημαίνει ότι αυτή η δραστηριότητα πρέπει, κατ' αρχήν, να ασκείται από αυτούς και μόνο εάν είναι αδύνατη

η αποτελεσματική άσκησή της σε τοπικό επίπεδο, να ανατίθεται σε ανώτερα επίπεδα (Μακρουμετήρης & Πραβίτα 2012: 336,337).

Τις αρχές αυτές βρίσκουμε και στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων όπου σύμφωνα με το άρθρο 75 παρ. 1 του, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 94 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010) οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Όμως, θα πρέπει να επισημανθεί, όπως αναφέρει και ο Σπηλιωτόπουλος (2010: 316 υπ.6), ότι δημιουργούνται ζητήματα από την εφαρμογή των εν λόγω αρχών, καθώς η αρχή της επικουρικότητας προϋποθέτει μη αποκλειστικότητα των αρμοδιοτήτων από τους δήμους, άρα «οιονεί συντρέχουσες» με άλλο βαθμό αυτοδιοίκησης ή με το κράτος. Εφόσον δεν ασκούνται από τους τελευταίους ανατίθενται στους δήμους με βάση το κριτήριο της εγγύτητας.

## **II. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στους Δήμους**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Σύνταγμα αναθέτει στο νομοθέτη την εξειδίκευση των τοπικών υποθέσεων και του εύρους αυτών. Το ζήτημα του εύρους των υποθέσεων αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς μεταβάλλεται διαρκώς, «επηραζόμενο από τις συνεχείς μεταβολές του κοινωνικό-πολιτικού περιβάλλοντος». Επομένως απαιτείται συνεχής προσαρμογή του πλαισίου από τον νομοθέτη που ταυτόχρονα αντανακλούν τις αντιλήψεις του για το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπεσίλα-Βήκα 2004: 389).

Η αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων είναι αποκλειστική και απαραβίαστη. Καθώς τα όρια των τοπικών υποθέσεων είναι ρευστά, ο νομοθέτης μπορεί να καθορίζει την εκάστοτε έννοια, τα κριτήρια και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων. Παράλληλα, με την κατοχύρωση υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του τεκμηρίου αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναγνωρίζεται η αρχή της καθολικότητας, καθώς

περιέρχονται στην αρμοδιότητά τους όλες οι τοπικές υποθέσεις (Δαγτόγλου 2014: 572,573).

Στον καθορισμό του εύρους των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης συντείνει και το άρθρο 4 παρ. 2 του Ε.Χ.Τ.Α. που προβλέπει την ελευθερία της πρωτοβουλίας τους για θέματα που δεν έχουν παραχωρηθεί σε άλλη αρχή ή που δεν έχει εξαιρεθεί η ίδια. Παράλληλα, η κατανομή τους θα πρέπει να διέπεται από τις αρχές της εγγύτητας, της επικουρικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας (Σωτηρέλης 2013: 32).

## II. Α. Οι Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του ν. 1065/1980 καθιερώνει το δυαδικό σύστημα των αρμοδιοτήτων και αναγνωρίζει το τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων. Εκτός από τις «αποκλειστικές» αρμοδιότητες τον αριθμό των οποίων εμπλουτίζει, προσθέτει και ενδεικτικό κατάλογο «συντρεχουσών» αρμοδιοτήτων, η άσκηση των οποίων συνδέεται με τη διαφοροποίηση των Ο.Τ.Α. στη βάση της ικανότητας άσκησής τους (Χλέπας 1999: 323).

Ως αποκλειστικές ορίζονταν εκείνες «που ήταν ανατεθειμένες από το νόμο αποκλειστικά στους δήμους και τις κοινότητες που είχαν το δικαίωμα και την υποχρέωση να τις ασκούν κατ' αποκλεισμό του κράτους». Μπορούσαν να τις αναθέσουν στο κράτος ή άλλο νομικό πρόσωπο για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, εφόσον δεν μπορούσαν να τις ασκήσουν οι ίδιοι. Ως συντρέχουσες ορίζονταν εκείνες που μπορούσαν να ασκηθούν τόσο από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και από το κράτος και δεν περιλαμβάνονταν στις αποκλειστικές με σκοπό την προαγωγή των κοινωνικών, πολιτιστικών, πνευματικών και οικονομικών συμφερόντων των δημοτών. Για την καλύτερη κατανόηση του ορισμού, ο νόμος περιείχε και ενδεικτικές δραστηριότητες για τις οποίες είχε δικαίωμα ο δήμος ή η κοινότητα να αναλάβει (Δαγτόγλου 2014: 575).

Η διάκριση αυτή εγκαταλείπεται με το ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13.6.1994) προχωρώντας στην απαρίθμηση δραστηριοτήτων που ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, περιλαμβάνοντας εκτός από τις αποκλειστικές (άρθρο 24)

και πολλές από τις συντρέχουσες του άρθρου 25 του π.δ. 323/1989 (ΦΕΚ 146 - 01.06.1989). Ο κατάλογος παραμένει ενδεικτικός αν και με αρκετά διευρυμένο αριθμό αρμοδιοτήτων, καθώς δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν όλες οι υποθέσεις που ανήκουν στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων. Παράλληλα, προβλέπεται η ανάπτυξη οποιασδήποτε δραστηριότητας για την προαγωγή των συμφερόντων των κατοίκων τους<sup>6</sup>.

Καθώς οι αρμοδιότητες των δήμων πληθαίνουν με το πέρασμα των χρόνων, πληθαίνουν<sup>7</sup> τα προβλήματα και οι αμφισβητήσεις που αναφύονται από την αποσπασματική και πολύπλευρη ανάθεση αρμοδιοτήτων σε αυτούς. Με το νέο ΚΔΚ του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α'114/8.6.2006) επιχειρείται μια θεματική συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων σε επτά τομείς<sup>8</sup>. Σε καθένα από τους τομείς περιλαμβάνεται ενδεικτική απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων, διότι όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (2006: 2) παρατηρήθηκαν αμφισβητήσεις κατά την εφαρμογή του προηγούμενου ΚΔΚ. Η καταγραφή τους δεν είναι εξαντλητική διότι η έννοια της τοπικής υπόθεσης «είναι έννοια γένους και επιπλέον είναι έννοια δυναμική και μεταβλητή». Παράλληλα, γίνεται και αναλυτική παράθεση των κρατικών αρμοδιοτήτων που είναι ανατεθειμένες στους Δήμους, «ώστε να αποσαφηνιστεί η φύση τους». Ο νέος ΚΔΚ προβλέπει πως οι δήμοι διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας (άρθρο 75) και διευρύνει τη δυνατότητα έκδοσης τοπικών κανονιστικών αποφάσεων για θέματα αρμοδιότητάς τους (άρθρο 79).

Με την ανακατανομή των αυτοδιοικητικών επιπέδων και την κατάργηση των κοινοτήτων και των νομαρχιών, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7.6/2010), διευρύνθηκε η κλίμακα των δήμων και κατ' επέκταση η έννοια της

---

<sup>6</sup>Βλ. άρθρο 41: «Η διοίκηση όλων τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της», ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13.6.1994).

<sup>7</sup> «Το πρόβλημα έχει, μάλιστα αποκτήσει και μεγάλη πρακτική σημασία, δεδομένου ότι κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των δαπανών των Δήμων και των Κοινοτήτων άνω των 5.000 κατοίκων πολλές φορές επικρατεί ασάφεια για τον εάν ορισμένες δαπάνες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο απονεμημένων αρμοδιοτήτων» (2006, σ. 2)

<sup>8</sup> α) ανάπτυξης β) περιβάλλοντος γ) ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών δ) απασχόλησης ε) κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης στ) παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού ζ) πολιτικής προστασίας.

τοπικής υπόθεσης. Παράλληλα, ενισχύθηκαν με νέες αρμοδιότητες<sup>9</sup> ιδίως στους τομείς παιδείας, υγείας, περιβάλλοντος, ανάπτυξης, επαγγελματικών αδειών, έκδοσης οικοδομικών αδειών και εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές<sup>10</sup>. Οι αρμοδιότητες των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης οριοθετούνται «επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας» και οι σχέσεις τους «δεν είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας» (Αιτιολογική Έκθεση 2010).

## II. Β. Τα όρια της εξουσίας του νομοθέτη

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η σχετική ασάφεια αλλά και το εύρος του όρου των τοπικών υποθέσεων οδήγησαν πολλές υποθέσεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο συνεισέφερε σημαντικά στη νομολογιακή επεξεργασία του όρου, επηρεάζοντας και τις επιλογές του νομοθέτη. Άλλωστε, οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 87 και της παρ. 4 του άρθρου 93 του Συντάγματος υπαγορεύουν στο δικαστή να ελέγχει τη συνταγματικότητα των διατάξεων που εφαρμόζει. Δεν δεσμεύεται από τον νομοθετικό προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων, αλλά ελέγχει τη συμφωνία τους με την παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος που κατοχυρώνει τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. . (Μπεςίλα-Βήκα 2004: 299). Εκτός όμως, από τον σκληρό πυρήνα της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις τοπικές υποθέσεις, χρήζει προστασίας και το υπόλοιπο πεδίο που καθορίζεται από το νομοθέτη και μόνο λόγοι δημοσίου συμφέροντος μπορούν να το περιορίσουν, σεβόμενοι πάντοτε την αρχή της αναλογικότητας (Χλέπας 1999: 218). Οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός (ΣτΕ 3440/1998).

Το ΣτΕ εξετάζει το ζήτημα της τοπικής υπόθεσης κατά περίπτωση (Χλέπας 1994: 266). Δεν επιδεικνύει μια ενιαία αντιμετώπιση του θέματος. Στην απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 3194/1990, με την οποία κρίθηκε ο θεσμός των συνενώσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του πδ 323/ 1989, το Δικαστήριο αποτύπωσε ορισμένες βασικές αρχές

<sup>9</sup> με το άρθρο 94, παρ. 5 του ν. 3852/ 2010 προστέθηκε και ο τομέας της «Αγροτικής Ανάπτυξης-Κτηνοτροφίας- Αλιείας» στους προηγούμενους 7 του ν. 3463/2006.

<sup>10</sup> Όμως σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (2010) με τον λεπτομερή καθορισμό, ειδικών εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στις αυτοδιοικητικές περιφέρειες στον ν.3852/2010 περιορίζεται το συνταγματικά κατοχυρωμένο τεκμήριο της αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (σ. 337).



σύμφωνα με τις οποίες δεν είναι μεν δυνατή η νομοθετική κατάργηση Ο.Τ.Α. με παράλληλη ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στην κεντρική διοίκηση, όμως δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η κατάργηση περισσότερων Ο.Τ.Α. με τη συγχώνευση ή συνένωσή τους σε ενιαίο οργανισμό. Σε άλλη απόφαση το Γ' Τμήμα του ΣτΕ (545/2001) έκρινε ότι η κοινότητα δεν κατοχυρώνεται υποχρεωτικά ως οργανωτική μονάδα υπέδειξε όμως ότι η κατάργηση Ο.Τ.Α. δεν επιτρέπεται να οδηγήσει στην παράλληλη ανάθεση τοπικών υποθέσεων σε όργανα της κρατικής διοίκησης και δεν θα ήταν επιτρεπτή η δημιουργία πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. τόσο ευρείας περιφέρειας ώστε να καταργείται η έννοια της τοπικότητας σε ένα πρώτο επίπεδο. Για την τελευταία υπόθεση το Δικαστήριο εξέτασε την τήρηση των κριτηρίων του Συντάγματος (γεωοικονομικά, κοινωνικά, συγκοινωνιακά) προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης για τους κατοίκους των νέων Ο.Τ.Α. διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και της διασφάλισης της αρχής της ισότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α. σε όλους τους πολίτες της επικράτειας (Πικραμένος 2012).

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προέβλεπε την δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α.. Με την παρ. 1 του άρθρου 8 του ν.1416/1984, όπως περιλήφθηκε στην παρ. 1 του άρθρου. 26 του π.δ. 323/1989 και, ακολούθως, στην παρ. 1 του άρθρου 32 του π.δ. 410/1995 δίνεται η δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων που ασκούνται από όργανα της κεντρικής ή της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης προς τους Ο.Τ.Α. με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα.

Ωστόσο, το ΣτΕ έκρινε ως μη νόμιμη τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, καθώς η σχετική εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 8 του ν.1416/1984 προβαίνει σε γενικότατο καθορισμό των αντικειμένων που μπορούν να μεταβιβαστούν, χωρίς να προσδιορίζεται η έκτασή τους, ενώ η παραπομπή στην έννοια των τοπικών υποθέσεων δεν αρκεί. Κατά το Δικαστήριο επιβάλλεται να γίνεται μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων, μόνο με ρητή περιγραφή του αντικειμένου της<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>«Η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 και 4 του Ν. 1416/84 που επιτρέπει τη μεταβίβαση στους ΟΤΑ κάθε ανεξαιρέτως αρμοδιότητας οργάνων της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, με μοναδικό κριτήριο να αφορά σε υποθέσεις "τοπικού χαρακτήρα", προβαίνει μόνο σε γενικότατο καθορισμό των αντικειμένων που μπορούν να μεταβιβαστούν χωρίς να προσδιορίζει την έκτασή τους με συνέπεια να

Η ανάγκη οριοθέτησης των τοπικών υποθέσεων προέκυψε ιδίως, κατά την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με το ν.2218/1994 και κυρίως με το άρθρο 5 παρ. 1 του νόμου που ακολούθησε, για τη διευθέτηση των ζητημάτων που προέκυψαν σχετικά με την εν συνόλω μεταφορά των αρμοδιοτήτων, και αφορούσε την μεταφορά αρμοδιοτήτων της κρατικής νομαρχίας που σχετίζονται με τις τοπικές υποθέσεις. Ο νομοθέτης δεν προέβη σε μια συστηματική καταγραφή των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, ευνοώντας την προσπάθεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να επεκτείνουν το εύρος των αρμοδιοτήτων τους στους νέους Οργανισμούς σε βάρος των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Για το ζήτημα αυτό η παρ. 19 του άρθρου 13 του ν. 2307/1997 περιόρισε το εύρος των αρμοδιοτήτων σε εκείνες που είναι σύμφωνες με τους προγενέστερους νόμους 2218/1994 και 2249/1994. Ακόμη, το ΣτΕ με σειρά αποφάσεων, έπειτα από προσφυγές κυρίως επαγγελματικών συλλόγων, ακύρωσε την άσκηση αρκετών, αλλά και κρίσιμων αρμοδιοτήτων από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Χλέπας 1999: 360-363)<sup>12</sup>.

Με σειρά αποφάσεων του (Ολομέλεια 3440,3442,3444/1998) το Δικαστήριο αναγνωρίζει στο νομοθέτη τη δυνατότητα «να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων». Δεν αποκλείεται, ωστόσο, «να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή

---

αφίεται παντελώς στην κρίση της Διοίκησης η επιλογή των αντικειμένων αυτών. Η πλημμέλεια αυτή δεν μπορεί να θεραπευθεί, έστω και αν θεωρηθεί ότι η εξουσιοδοτική διάταξη παραπέμπει στη γνωστή νομική έννοια των τοπικών υποθέσεων (αρθρ. 102 παρ. 1 Σ.), διότι το κριτήριο αυτό, τελείως μοναδικό, δεν αρκεί για να καταστήσει ειδική την προαναφερθείσα ευρύτατη και αόριστη εξουσιοδότηση. Και από τη φύση άλλωστε των κανόνων περί αρμοδιότητας των δημοσίων οργάνων, επιβάλλεται να γίνεται η μεταβίβαση αρμοδιότητας, με εξουσιοδοτικές διατάξεις, σε άλλα όργανα, μόνο με ρητή περιγραφή του αντικειμένου της ώστε για λόγους νομικής ασφάλειας πρέπει η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση να είναι πλήρως εξειδικευμένη» (ΣτΕΟλ. 2309/1992, 1607/1997).

<sup>12</sup>Βλ. και 700/1999 του ΣτΕ που αναφέρει ότι «το Σύνταγμα πράγματι εγγυάται υπέρ αυτών και την διαχείρισιν των "τοπικών" των υποθέσεων με την αληθή έννοιαν του όρου τούτου, ήτοι των υποθέσεων εκείνων των οποίων η καλή γνώσις και διαχείρισιν στηρίζεται εις τοπικόν δεσμόν μικράς κλίμακος. Οι γνωστές αυτές τοπικές υποθέσεις δεν επιτρέπεται να αφαιρεθούν απ' αυτούς και να ανατεθούν εις άλλους μείζονας τεχνητούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως».

κρατικά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας». Ως κριτήριο για την κατανομή είναι «η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια».

Από την άλλη επιτρέπεται στο νομοθέτη «να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δε επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαιρέτου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες» (ΣτΕ Ολ. 3440/1998). Έτσι, παρά την σχετική ευχέρεια του νομοθέτη να καθορίζει το εύρος των τοπικών υποθέσεων, η έννοια της είναι κατά τη νομολογία αποκλειστική και απαραβίαστη στον πυρήνα της.

## **II. Γ. Η ανάθεση κρατικών υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση:**

### **«Λειτουργικός Διπλασιασμός» ή «κατ' εντολήν άσκηση»**

Με την παρ. 1 εδ. δ' του άρθρου 102 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, δίνεται η δυνατότητα άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Η με νόμο «κατ' εντολήν» διεκπεραίωση των κρατικών υποθέσεων, όπως ληξιαρχικές, πολεοδομικές, στρατολογικές, από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης γινόταν

και πριν τη ρητή πρόβλεψη από το αναθεωρημένο άρθρο 102. Η μεταβίβαση αυτή θα πρέπει, σύμφωνα με την παρ. 5 εδ. γ' του άρθρου 102, να συνοδεύεται και από την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων (Δαγτόγλου 2014: 580,581), διότι σε αντίθετη περίπτωση θα έθιγε την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. (Χλέπας 1999: 266). Στον ΚΔΚ άρθρο 75 παρ. II περιλαμβάνονται 25 κρατικές αρμοδιότητες για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών που ασκούνται ήδη από τους δήμους.

Απαραίτητες προϋποθέσεις, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 506/2010), προκειμένου να κριθεί νόμιμη η κανονιστική πράξη μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι η υποβολή γνώμης των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ύστερα από ερώτημα του αρμόδιου οργάνου και ταυτόχρονα, η μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων μαζί με τις αρμοδιότητες. Οι παραπάνω προϋποθέσεις συνάγονται από τις αρχές της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κατά τον Ράικο (2002: 974) με το εδ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος, που αφορά την δυνατότητα ανάθεσης κρατικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. κατοχυρώνεται η διάκριση των αρμοδιοτήτων σε ίδιες και δοτές. Στις πρώτες περιλαμβάνονται εκείνες που απορρέουν από την δημιουργία τους και αφορούν τις τοπικές υποθέσεις. Στην δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται εκείνες οι κρατικές υποθέσεις τις οποίες το κράτος αναθέτει για λόγους σκοπιμότητας στους Ο.Τ.Α.. Στην περίπτωση κατά την οποία δρουν σαν κρατικά περιφερικά όργανα, οι αποφάσεις τους μπορούν να ακυρώνονται και να μεταρρυθμίζονται από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα του κράτους, εν αντιθέσει με τις αποφάσεις που ανήκουν στον ίδιο κύκλο των Ο.Τ.Α. και είναι κατ' ουσία οριστικές και αμετάκλητες (Μπεσίλα-Βήκα 2004: 323). Όμως, η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων δεν θα πρέπει να θίγει ούτε τον πυρήνα του θεσμού των Ο.Τ.Α. ούτε των αποκεντρωμένων κρατικών θεσμών. Και τούτο διότι θα μπορούσε να οδηγήσει στην ενοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την περιφερειακή αποκεντρωμένη διοίκηση (Ράικος 2002: 985,986).

Οι «δοτές» ή «αλλότριες» ή «μη αυτοτελείς» αρμοδιότητες που ανατίθενται για διεκπεραίωση εντός της εδαφικής έκτασης των Ο.Τ.Α, έλκουν την καταγωγή τους από τη βαναρική περίοδο και την δημιουργία των πρώτων δήμων το 1834. Το καθεστώς των αρμοδιοτήτων αυτών είναι αρκετά ασαφές, καθώς δεν υπάρχει ενιαία αντιμετώπιση,

ενώ κάποιες από αυτές είναι πιθανόν να ανήκουν στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων (Χλέπας 1999: 265).

Στην περίπτωση που οι «δοτές» αρμοδιότητες ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. από το Κράτος και δεν ανήκουν στις «ειδικές» αρμοδιότητες του άρθρου 101 παρ. 3 εδ. β' , μετατρέπουν τους Ο.Τ.Α. σε διφυή -οιονεί περιφερειακά- όργανα του Κράτους με γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων αυτών στην εδαφική τους έκταση, αποκαλείται δε «λειτουργικός διπλασιασμός». Μια ακόμη περίπτωση μεταφοράς αρμοδιοτήτων είναι και η «κατ' εντολήν» άσκηση τους, όπως τις ορίζει ο εκάστοτε νόμος. Η ανάθεση τους γίνεται συνήθως προς τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και όχι στους οργανισμούς, ενώ παρόμοιες σχέσεις περιλαμβάνουν και οι «συμβασιακές» πολιτικές (Χλέπας 1999: 267,268).

Το ΣτΕ δίνει έμφαση στη σύνδεση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με την μεταφορά πόρων, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των παρ. 2 και 5 του άρθρου 102, του Συντάγματος για να διασφαλισθεί η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Με την απόφαση 389/2009 το Δικαστήριο έκρινε αίτηση ακυρώσεως κοινότητας κατά απόφασης Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας με την οποία συστήθηκε κοινοτικός παιδικός σταθμός, με την μορφή κοινοτικού νομικού προσώπου, στην εν λόγω κοινότητα ο οποίος προηγουμένως λειτουργούσε ως κρατικός παιδικός σταθμός. Το Δικαστήριο έθεσε ως κανόνα ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους Ο.Τ.Α. πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά αντίστοιχων πόρων. Σε περίπτωση αδράνειας εκ μέρους των Ο.Τ.Α. τα όργανα του έχουν εκ του Συντάγματος τη δυνατότητα να προβούν αυτά στις προβλεπόμενες ενέργειες υποκαθιστώντας τους ως ένα σημείο. Με την παρέμβαση αυτή, σύμφωνα με τον Πικραμένο (2012) «στη διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων των Ο.Τ.Α. αποδεικνύει ότι οι τελευταίοι αποτελούν τμήμα του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης που θεραπεύουν το δημόσιο συμφέρον παρέχοντας υπηρεσίες στους πολίτες οι οποίες δεν είναι πλέον μόνον τοπικού χαρακτήρα αλλά μπορεί να είναι και γενικές κρατικές υποθέσεις, για την εύρυθμη διεκπεραίωση των οποίων η κεντρική διοίκηση έχει άμεσο ενδιαφέρον».

Σε άλλη απόφαση (ΣτΕ 506/2010 7μ. συνθ.) το Γ' Τμήμα έκρινε επί αιτήσεως ακυρώσεως που στρεφόταν κατά κανονιστικού διατάγματος με το οποίο οι αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών περιήλθαν από δήμο σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από

κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς τους Ο.Τ.Α. και για την κατανομή των τοπικών υποθέσεων μεταξύ των βαθμίδων θα πρέπει πριν το αρμόδιο όργανο ασκήσει την κανονιστική του αρμοδιότητα να απευθύνει σχετικό ερώτημα προς τον Ο.Τ.Α. στον οποίο πρόκειται να μεταβιβασθούν αρμοδιότητες για να ζητηθεί η γνώμη του επί της σχεδιαζόμενης μεταβίβασης και συγχρόνως με την μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων πρέπει να μεταφέρονται και οι αντίστοιχοι πόροι.

Την αποτελεσματικότητα στην άσκηση των αρμοδιοτήτων από τους Ο.Τ.Α., με την εξασφάλιση των απαραίτητων μέσων εξυπηρετεί και προγενέστερη απόφαση του Γ' Τμήματος του ΣτΕ. Η υπόθεση αφορούσε τη συνταγματικότητα των μετατάξεων των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων που υπηρετούσαν στις νομαρχίες, ως αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες, στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αναγκαστικές μετατάξεις εξυπηρετούν τον οργανωτικό σχεδιασμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων για την ακώλυτη εκπλήρωση της αποστολής τους, διότι με αυτές τις, μόνιμου χαρακτήρα, υπηρεσιακές μεταβολές στελεχώνεται κατά πάγιο τρόπο η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Πικραμένος 2012).

Ένα ακόμη ζήτημα που αφορά την μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων, είναι και προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή από τα αποκεντρωμένα όργανα προς τα κεντρικά όργανα του κράτους. Εξετάζοντας αποφάσεις του ΣτΕ για το θέμα, ανευρίσκει κανείς στην ΣτΕ 1306/2000 απόφαση του Ε' Τμήματος την αναγνώριση του «αποκεντρωτικού κεκτημένου» και απόρριψη της δυνατότητας επαναφοράς αρμοδιοτήτων στα κεντρικά όργανα<sup>13</sup>. Ωστόσο, αργότερα και μετά τον ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α'10/30.5.1997) που αφορά την οργάνωση και διοίκηση της κρατικής περιφέρειας, στο σκεπτικό των ΣτΕ 4319/2005 (7μελής) και ΣτΕ 2087/2007(5μελής) του Ε' Τμήματος, δίνεται η δυνατότητα επαναφοράς στο κράτος των αρμοδιοτήτων για λόγους γενικότερου συμφέροντος και ενιαίας άσκησης στις στη χώρα<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> «αρμοδιότητες, επομένως, οι οποίες είτε κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος ανήκαν σε περιφερειακές υπηρεσίες, είτε μετά την έναρξη ισχύος του μεταβιβάστηκαν σε αυτές με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, δεν επιτρέπεται να επαναφέρονται σε κεντρικές υπηρεσίες, έστω και για το λόγο ότι καταργήθηκαν οι αντίστοιχες οργανικές μονάδες, δεδομένου ότι και στην τελευταία αυτή περίπτωση οι διατηρούμενες πάντως αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν σε άλλα περιφερειακά όργανα (πρβλ. ΣτΕ 1974/1991, Π.Ε. 610/1977, 519, 524/1992)» ΣτΕ 1306/2000 Ε' Τμήμα.

<sup>14</sup> «επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος εισάγεται το αποκεντρωτικό σύστημα ως κατευθυντήρια αρχή για την οργάνωση της διοικήσεως του Κράτους, χωρίς όμως, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, να αποκλεισθεί η επάνοδος συγκεκριμένης αρμοδιότητας στην κεντρική διοίκηση, όταν ο νομοθέτης, κατά την κρίση του, που υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο, θεωρεί τη μεταφορά της αρμοδιότητας αναγκαία για λόγους γενικότερου συμφέροντος, συνδεδεμένους ιδίως με μεταβολή κρίσιμων για τον ορισμό του αρμόδιου οργάνου δεδομένων, με τη σημασία και το χαρακτήρα της

Τα παραπάνω είναι ιδιαίτερα χρήσιμα στο βαθμό που το ΣτΕ θεωρεί επίσης τις πολεοδομικές αρμοδιότητες και στον βαθμό ακόμη που μεταβιβάζονται στους δήμους και τις κοινότητες ως μη τοπικές υποθέσεις, «δεδομένου ότι οι κρίσιμες πολεοδομικές αρμοδιότητες παρέμενα και παραμένουν κρατικές. Το άρθρο 101 του Συντάγματος δεν εμποδίζει επομένως την επαναφορά τους στην κρατική διοίκηση (Δαγτόγλου 2014: 573). Οι περιπτώσεις αυτές ενισχύουν τη θεώρηση μας για την προβληματική των αρμοδιοτήτων, του πολλαπλού χαρακτήρα τους και τα όρια του κοινού νομοθέτη στο ισχύον συνταγματικό πλαίσιο. Η εικόνα θα εμπλουτιστεί περαιτέρω από την ακόλουθη μελέτη περίπτωση της δημόσιας πολιτικής της χωροταξία.

# ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ



η δημόσια πολιτική της  
χωροταξίας

---

*impossibile nulla obligatio est*



Ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός δεν αποτελεί μόνο μια τεχνική ή γραφειοκρατική διαδικασία, γιατί μέσα από αυτόν εκπληρώνονται περιβαλλοντικοί, κοινωνικοί, οικονομικοί και αναπτυξιακοί στόχοι. Έτσι για παράδειγμα, διαμέσου μιας ορθολογικής πολεοδομίας υλοποιούνται πολλές δημόσιες πολιτικές, όπως η στέγαση, η υγεία, η παιδεία και η κοινωνική φροντίδα. Για να είναι επιτυχής ο σχεδιασμός και η υλοποίησή του απαιτείται και η συμμετοχή των πολιτών προκειμένου να αντιμετωπίσει ή και να εναρμονίσει αντιτιθέμενους στόχους και συμφέροντα. Η διεθνής πρακτική επιφυλάσσει στην τοπική αυτοδιοίκηση σημαντικό ρόλο για την εκπλήρωση των σύνθετων και με τοπικές αναφορές αρμοδιοτήτων, καθώς μπορούν να διαμεσολαβήσουν μεταξύ της τοπικής κοινωνίας και της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας. Όμως, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από τη συγκέντρωση στα κεντρικά όργανα του Κράτους των περισσότερων πολεοδομικών αρμοδιοτήτων. Ταυτοχρόνως, η τοπική αυτοδιοίκηση επέδειξε παθητικό ρόλο στο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού, περιοριζόμενη μαζί με τα περιφερειακά κρατικά όργανα σε εφαρμοστικούς χαρακτήρα αρμοδιότητες. Παράλληλα, η διαχρονική απουσία χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο ανήγαγε τον πολεοδομικό σχεδιασμό σε πεδίο επίλυσης των ρυθμιστικών κενών που δημιουργούσε η απουσία αυτή (Χλέπας 2006).

## I. Σύντομη αναδρομή στο πεδίο

Με την πρώτη ενιαία και ολοκληρωμένη πολεοδομική νομοθεσία, ν.δ. 17/07/1923, η έγκριση, τροποποίηση και επέκταση των σχεδίων πόλεως και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης γίνεται με προεδρικό διάταγμα. Ωστόσο, η πρωτοβουλία αυτή για τον εξορθολογισμό του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας, δεν ευοδώθηκε, ενώ οι αδυναμίες του και οι διαδοχικές καταστρατηγήσεις του, έπληξαν τη φερεγγυότητά του και τη δυνατότητά του να λειτουργήσει ως ένα αποτελεσματικό και κοινωνικά αποδεκτό πλαίσιο ρύθμισης της οικιστικής ανάπτυξης του ελληνικού χώρου (ΙΤΑ 2006: 7).

Από τα πρώτα ευρωπαϊκά Συντάγματα που κατοχύρωσαν την χωροταξία ήταν το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 που μεταξύ άλλων περιέλαβε εκτενείς διατάξεις για την

πολεοδομία, αντανακλώντας το μέγεθος των τραυματικών εμπειριών αλλά και της δυσπιστίας έναντι της κρατικής εξουσίας (Χλέπας 2006). Η συνταγματική κατοχύρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού περιελάμβανε την υποχρέωση των ιδιοκτητών για συμμετοχή στις δαπάνες πολεοδομικής ενεργοποίησης των περιοχών και κατασκευής των κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων. Παράλληλα, η μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίστηκε από μεταρρυθμίσεις της πολεοδομικής πολιτικής που αφορούσαν τη δημιουργία ειδικών διοικητικών δομών για την άσκηση της πολεοδομικής πολιτικής, καθώς και τη διεύρυνση και εμβάθυνση των εργαλείων άσκησης και εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Παρότι φαίνεται να ολοκληρώνεται ένα συμπαγές, αυστηρό, ιεραρχικό και δεσμευτικό πλαίσιο σχεδιασμού, στην πράξη το πλαίσιο αυτό χαρακτηρίζεται από αδυναμία εφαρμογής και διάχυτη αναποτελεσματικότητα. Κύριες συνέπειες των ρυθμίσεων αυτών ήταν ο πολλαπλασιασμός των επιπέδων σχεδιασμού αλλά και των ειδικών καθεστώτων πολεοδόμησης, επαύξηση των πολεοδομικών ρυθμίσεων αλλά και των απαιτούμενων αδειών και εγκρίσεων, έντονη εξάρτηση του σχεδιασμού από τους δημοσιονομικούς μηχανισμούς του κράτους, αναντιστοιχία μεταξύ στόχων και διαθέσιμων μέσων, καθώς και μεταξύ θεσμοθέτησης και ουσιαστικής εφαρμογής (ΙΤΑ 2006: 7-11).

## **II. Απόπειρες μεταβίβασης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το Κράτος**

Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας και οι βασικές θεσμικές επιλογές διατηρήθηκαν στους εκτελεστικούς νόμους του Συντάγματος του 1975. Με το π.δ. 183/1986 μεταβιβάζονται στους νομάρχες, ως όργανα της κρατικής περιφερειακής διοίκησης, αρμοδιότητες έγκρισης τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης. Με σειρά προεδρικών διαταγμάτων από το 1986 έως το 1994 μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες σε συγκεκριμένους δήμους για τη θέσπιση ατομικών και κανονιστικών πολεοδομικών ρυθμίσεων (Γιαννακούρου 2006).

Ωστόσο, οι εξουσιοδοτική διάταξη των άρθρων 61 παρ.3 του ν. 947/1979 (ΦΕΚ Α' 169) και 33 παρ. 3 του ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33) που προέβλεπε τη δυνατότητα μεταβίβασης όλων ή ορισμένων αρμοδιοτήτων πολεοδομικών εφαρμογών, με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, κρίθηκε αντισυνταγματική. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων ήταν και η έγκριση σχεδίου πόλεως, με απόφαση δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, χωρίς μεταβολή όρων και περιορισμών δόμησης, πλην εκείνων που ορίζονται από τα προεδρικά διατάγματα (Ευστρατίου 2003).

Αργότερα με την πολεοδομική νομοθεσία του 2508/1997 μεταβιβάζονται στους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών ρυθμιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και στους Νομάρχες η έγκριση της πολεοδομικής μελέτης. Η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων, εξαιτίας και της αλλαγής στο διοικητικό σύστημα της χώρα με την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των περιφερειών ως αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, «έγινε επί τη βάσει εμπειρικών και αποσπασματικών δεδομένων», όπως επισημαίνει η Γιαννακούρου (2006: 217). Δεν προηγήθηκε μελέτη και κατάταξη των αρμοδιοτήτων σε γενικές-τοπικές, ρυθμιστικού-εφαρμοστικού χαρακτήρα ούτε επανεξέταση των επιπέδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, γεγονός που «μετέθεσε αναγκαστικά την επίλυση ενός κρίσιμου νομικού και μεθοδολογικού θέματος στην αποκλειστική ευθύνη της νομολογίας».

Μέσω της επανασυγκέντρωσης των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού χαρακτήρα απέβλεπε στη διασφάλιση των εγγυήσεων νομιμότητας που συνοδεύουν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και την προηγούμενη επεξεργασία τους από το ΣτΕ. Ωστόσο, αυτό δεν μπορεί να αποτελεί εγγύηση της ποιότητας των πολεοδομικών ρυθμίσεων, της αποτελεσματικής εφαρμογής τους, ταχύτερων και απλούστερων διαδικασιών όπως, άλλωστε, έχει αποδειχθεί κατά την προηγούμενη περίοδο (Γιαννακούρου 2006: 218).

Όμως, κρίθηκε αντισυνταγματική και αυτή η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 7 του ν. 2508/1997 (ΦΕΚ Α' 124) που αντικατέστησε την διάταξη του άρθρου 33 παρ. 3 του ν. 1337/1983 και προέβλεπε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μέσω προεδρικών διαταγμάτων σε όσους δήμους και κοινότητες διέθεταν οργανωμένη υπηρεσία. Οι αρμοδιότητες περιελάμβαναν την υλοποίηση και εξειδίκευση των στόχων και κατευθύνσεων του

γενικού πολεοδομικού σχεδίου μέσω της εκπόνησης και έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης και τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης. Η έγκριση και ο καθορισμός αυτός γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ακόμη, δεν έγινε δεκτή και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού προς τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με την συνολική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κρατικές νομαρχίες με το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 2218/1994, όπως κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 8 παρ. 1 του π.δ. 30/1996 (Ευστρατίου 2003: 25,26).

Με το άρθρο 26 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ Α' 140) επιχειρήθηκε μία αναδιάρθρωση των αρμοδιοτήτων του πολεοδομικού σχεδιασμού υπέρ των κρατικών οργάνων, αφαιρώντας τις από τους νομάρχες και τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Η τροποποίηση των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων, ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης και η έγκριση των πολεοδομικών μελετών πραγματοποιείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μετά από γνώμη του περιφερειακού Σ.Χ.Ο.Π. ή με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων με γνώμη του κεντρικού Σ.Χ.Ο.Π.. Κατά τον Ευστρατίου (2003: 30,31) οι αλλαγές αυτές δεν έγιναν ως συμμόρφωση προς τη νομολογία του ΣτΕ, αλλά προσχηματικά και ενόψει της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης.

Με την προσθήκη του εδ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 102 στο Σύνταγμα, επιχειρείται μια προσπάθεια αντιμετώπισης από τον αναθεωρητικό νομοθέτη του ζητήματος μεταβίβασης αρμοδιοτήτων πολεοδομικής φύσεως προς τους Ο.Τ.Α., προερχόμενης από την πάγια αρνητική στάση του ΣτΕ. Το Δικαστήριο βασιζόταν στην γραμματική διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 2<sup>15</sup>, το οποίο προβλέπει ότι ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός είναι στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους (Ευστρατίου 2003). Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, απεδέχθη πλέον έμμεσα τις ερμηνευτικές επιλογές του Συμβουλίου της Επικρατείας και τον κρατικό χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Χλέπας (2006) «η συνέχεια αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού που ορισμένοι ονομάζουν «ετερογονία των

<sup>15</sup>«Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους» άρθρο 24 παρ. 2 Σύνταγμα.

σκοπών», αν και θα έπρεπε να αναμένουν την μελλοντική αρνητική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Έτσι, λοιπόν, με το αναθεωρημένο άρθρο 102 και την προσθήκη στην παράγραφο 1 του δ' εδαφίου, μπορούν να ανατεθούν στους Ο.Τ.Α. αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Με τη διάταξη αυτή οι υποθέσεις αυτές παραμένουν κρατικές και ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. με νομοθετικές ρυθμίσεις, ασκούνται δε «κατ' εντολήν»(Ευστρατίου 2003: 31).

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος τροποποιήθηκε το άρθρο 29 του ν. 2831/2000 με το άρθρο 10 παρ. του ν. 3044/2002 (ΦΕΚ Α' 197) μεταβιβάζοντας τις σχετικές αρμοδιότητες στους Νομάρχες ή τους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας και στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν προς το Νομάρχη δεν μεταβιβάστηκαν ως τοπικές υποθέσεις, αλλά με επίκληση του δ' εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος, ως κρατικές και ασκούμενες από αυτόν κατ' εντολήν. Το Ε' Τμήμα του ΣτΕ στα πρακτικά επεξεργασίας των προεδρικών διαταγμάτων του ν. 3044/2002 απέρριψε τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων, διότι αντίκειται στο άρθρο 43 παρ.2 εδ. β' του Συντάγματος και παρέπεμψε το θέμα στην Ολομέλεια. Οι λόγοι ήταν: α) οι αρμοδιότητες αυτές προβλέπουν τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων, καθορισμό και τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και μπορούν να ανατεθούν με νόμο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή και σε άλλα όργανα της διοίκησης σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και β) οι υποθέσεις αυτές παρότι αφορούν συγκεκριμένη εδαφική περιοχή, δεν ανήκουν στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, και δεν συνιστούν εξ' ορισμού θέμα τοπικού ενδιαφέροντος, αν δεν αποτελούν συγχρόνως ειδικότερο θέμα εντός των ορίων και χωρίς ευρύτερη σημασία. Με αποτέλεσμα, το Υπουργείο να αποσύρει τα προς έκδοση κανονιστικά διατάγματα πολεοδομικού περιεχομένου (Ευστρατίου 2003: 32-35).

### **III. Η νομολογιακή επεξεργασία των πολεοδομικών ρυθμίσεων**

Ανεξαρτήτως του τοπικού ενδιαφέροντος που έχουν τα πολεοδομικά θέματα, οι υποθέσεις συνήθως κρίνονται κατά πάγια νομολογία ως κρατικές και η απόφαση αυτή

στηρίζεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος και τη ρητή επιταγή του συνταγματικού νομοθέτη. Σε μία πιο ελαστική θέση το δικαστήριο (Στε2114/1978,1703/1984) δέχτηκε πως όταν οι νομοθετικές διατάξεις προβλέπουν την έναρξη νέας διαδικασίας όπως η έγκριση η τροποποίηση του σχεδίου πόλεως με πρωτοβουλία των τοπικών οργανισμών τότε το Προεδρικό Διάταγμα επί του πολεοδομικού σχεδίου θα πρέπει να είναι σύμφωνο με την προηγηθείσα γνώμη των τοπικών οργανισμών διότι το θέμα αυτό αποτελεί μία ιδιαίτερου ενδιαφέροντος τοπική υπόθεση. Συνεπώς, ο αρμόδιος Υπουργός για την έκδοση του προεδρικού διατάγματος δεν μπορεί να απομακρυνθεί από αυτό εκτός αν υπάρξει αντίθετη γνώμη ειδικά αιτιολογημένη του Συμβουλίου Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος (Μπεσίλα-Βήκα 2004: 424).

Σύμφωνα με σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας των προς έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων του Ε' Τμήματος που εκδόθηκαν με βάση το άρθρο 61 παρ. 3 του ν. 947/1979 η μεταβίβαση σε Δήμο της αρμοδιότητας πολεοδομικών εφαρμογών αρμοδιότητας που εμπίπτει στον κύκλο της κρατικής δραστηριότητας δεν αποτελεί μετάθεση της στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων η διοίκηση των οποίων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Το κράτος μεταβιβάζει την αρμοδιότητα αυτή, επειδή το κρίνει σκόπιμο στα πλαίσια της αποσυγκέντρωσης και νομίμως μπορεί να την επαναφέρει στα κεντρικά ή τα περιφερειακά του όργανα. Ως προς την κανονιστική αρμοδιότητα αναστολής οικοδομικών εργασιών παρατηρείται ότι αυτή αποτελεί περιορισμό δόμησης και συνεπώς μεταβίβαση της νομίμως γίνεται δυνάμει της εξουσιοδοτικής διατάξεις του άρθρου 33 παρ. 3 του ν. 1337/1983. Εν προκειμένω ο δήμος ασκεί κατά παραχώρηση κρατική αρμοδιότητα δηλαδή δρα ως Κρατικό όργανο (λειτουργικός διπλασιασμός) και συνεπώς η μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα θα πρέπει να ανήκει σε μία από τις κατηγορίες που αναφέρει το β' εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος. Ο εισηγητής του ΣτΕ έκρινε ότι η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στην κατηγορία των θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος έννοια η οποία είναι διαφορετική από την έννοια των τοπικών υποθέσεων. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ναι μεν η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποσκοπεί στην προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των οικείων διοικητικών περιφερειών (ΣτΕ 3982/1981), κάθε όμως, θέμα τοπικού ενδιαφέροντος δεν αποτελεί και τοπική υπόθεση, εάν το συγκεκριμένο αυτό θέμα περιλαμβάνεται στον κύκλο των κρατικών αρμοδιοτήτων η άσκηση των οποίων στη συγκεκριμένη εδαφική περιοχή βεβαίως είναι θέμα τοπικού ενδιαφέροντος (Π.Ε. 654-658/1986).

Κατά το Δικαστήριο οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν πολεοδομική ρυθμιστική αρμοδιότητα παρά μόνο αρμοδιότητα εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων καθώς και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Στην εφαρμογή των σχεδίων περιλαμβάνεται και η επουσιώδης τροποποίηση αυτών εφόσον καλύπτεται από το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και δεν ασκεί άμεση ή έμμεση επίδραση άλλες πολεοδομικές ρυθμίσεις. Ο καθορισμός των ζωνών οικιστικού ελέγχου η κατάρτιση πολεοδομικών σχεδίων και μελετών και ο καθορισμός ορίων οικισμών ανήκουν στα κρατικά όργανα (ΣτΕ 2/1996).

#### IV. Η απόφαση «σταθμός» της Ολομέλειας του ΣτΕ 3661/2005

Τις απόψεις του Ε' Τμήματος υιοθέτησε και η Ολομέλεια του ΣτΕ, με την απόφαση 3661/2005, κρίνοντας ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 10 του ν. 3044/2002. Εν προκειμένω επανέλαβε την θέση του ότι η μεταβίβαση κρατικών κανονιστικών αρμοδιοτήτων στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού σε άλλα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, είτε της κρατικής διοίκησης είτε της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, δηλαδή μόνο εφόσον πρόκειται για πολεοδομικές ρυθμίσεις που αφορούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα.

Όμως μετέστρεψε την πάγια θέση του που αποδεχόταν την ανάθεση και σε άλλα όργανα της διοίκησης αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού. Και τούτο διότι, η προσθήκη στο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, με την αναθεώρηση του 2001, της δυνατότητας ανάθεσης κρατικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. οδήγησε το Δικαστήριο στην αναγόρευση των αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού σε υπόθεση εθνικής εμβέλειας προκειμένου να μην υπάγονται στις κατηγορίες του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος (Γιαννακούρου 2006: 216)

Πιο συγκεκριμένα αναφέρεται στο σκεπτικό του Δικαστηρίου ότι *«κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της Χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξη τους και να επιτυγχάνει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σ' αυτούς, έχει*

ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλ' εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αφεύκτως συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Τούτο, διότι η μορφή κάθε οικισμού της Χώρας, ο τρόπος δομήσεως των κτιρίων του, η σχέση μεταξύ των κοινοχρήστων και των οικοδομήσιμων χώρων και τα λοιπά ουσιώδη πολεοδομικά του χαρακτηριστικά είναι πρόδηλο ότι δεν αφορούν μόνον τους κατοίκους του και τις τοπικές αρχές, και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, που ενδέχεται, εν τούτοις, να καθορίσει κατά τρόπο μη αντιστρεπτό όλη την περαιτέρω εξέλιξη του, αλλ' αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα. Πράγματι, όπως είναι αδιανόητο να εισάγονται πολεοδομικές ρυθμίσεις ερήμην των ενδιαφερομένων κατοίκων και αρχών, είναι εξ ίσου αδιανόητο να ρυθμίζονται τα σχετικά ζητήματα αποκλειστικώς σε τοπικό επίπεδο, χωρίς την σύμπραξη κεντρικών κρατικών οργάνων. Η αντίθετη άποψη, κατά την οποία τα ανωτέρω δεδομένα αποτελούν ζητήματα προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος, δυνάμενα, επομένως, να ρυθμίζονται αποκλειστικώς από όργανα αποκεντρωμένων και αυτοδιοικουμένων αρχών, εμφανίζει την Χώρα, από απόψεως οικιστικής πολιτικής, ως αποτελούσα ένα απλό μηχανικό άθροισμα αυτόνομων οικισμών, οι οποίοι μπορεί να δομούνται κατά το δοκούν, χωρίς να υπάρχουν οι προς τούτο αρχές και κανόνες, καταλείπει δε η ερμηνεία αυτή χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο τον, ρητό εν τούτοις, θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά τον οποίο η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η πολεοδόμηση των οικισμών υπάγονται στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους. Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντ., αλλ' ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος».

Ακόμη δεν γίνεται διαφοροποίηση των πολεοδομικών σχεδίων που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας με την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων: «Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις



(λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως)διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρυθμίσεως να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό, μέρος αυτής, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της».

Η απόφαση αποδέχεται την εξαίρεση των «όλως εντετοπισμένων» τροποποιήσεων εξομοιώνοντας την με την αρμοδιότητα εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων (ως εκτελεστικές αρμοδιότητες) «δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και το νόμο όργανα». Δεν ισχύουν οι παραπάνω εντοπισμένες τροποποιήσεις «όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος».

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η άποψη της μειοψηφίας του Δικαστηρίου, η οποία αναγνωρίζει επίσης ότι «ο πολεοδομικός σχεδιασμός (όπως και ο χωροταξικός), υπαγόμενος, κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, «στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους», αποτελεί αποστολή του Κράτους, δηλαδή κρατική αρμοδιότητα» και «δεν περιλαμβάνεται στις κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος «τοπικές υποθέσεις», η διοίκηση των οποίων ανήκει, όπως ορίζει το άρθρο αυτό, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έστω και αν, σε συγκεκριμένη περίπτωση, πρόκειται για πολεοδομική ρύθμιση τοπικού ενδιαφέροντος».

Ωστόσο, παρακάτω αποδέχεται ότι «ο πολεοδομικός σχεδιασμός, και ως προς τα δύο του στάδια (γενικό πολεοδομικό σχέδιο, πολεοδομική μελέτη, καθώς και οι τροποποιήσεις εγκεκριμένου σχεδίου) αναφερόμενος, σε αντίθεση με τον χωροταξικό σχεδιασμό, στην πολεοδομική οργάνωση και ανάπτυξη συγκεκριμένης οικιστικής περιοχής (πόλης ή οικισμού), αποτελεί εξ ορισμού σχεδιασμό τοπικής κλίμακας, που ικανοποιεί τις ανάγκες και εξυπηρετεί τα συμφέροντα της τοπικής κοινωνίας. Συνεπώς πρόκειται για ρύθμιση θέματος με ιδιαίτερος τοπικό σύνδεσμο, με τοπική κατ' εξοχήν διάσταση και άρα με προεχόντως τοπικό, κατ' αρχήν, ενδιαφέρον». Γι' αυτό τον λόγο, ο Ευστρατίου (2005) θεωρεί ότι τα επιχειρήματα της μειοψηφίας ταιριάζουν

περισσότερο με τον καθορισμό του χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού ως τοπικής υπόθεσης, κατά το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος και τελούν σε δυσαρμονία προς την ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου.

Τις βασικές αρχές της απόφασης του 3661/2005 υπηρετεί σταθερά το ΣτΕ μέχρι και στις πιο πρόσφατες αποφάσεις. Έτσι, στην ΣτΕ 930/2017 με θέμα την αρμοδιότητα καθορισμού παραλιακών οικισμών επαναλαμβάνει ότι η οριοθέτηση οικισμού με πληθυσμό έως 2000 κατοίκους αποτελεί ρύθμιση γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού, η οποία τον υπάγει στο κανονιστικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του π.δ. 24.4/3.5.1985 «Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησής τους» (ΦΕΚ Δ' 181), ως προς την αρτιότητα, το ποσοστό καλύψεως, τον συντελεστή δομήσεως, το σύστημα δομήσεως και το μέγιστο ύψος των κτιρίων. Επομένως, η οριοθέτηση των εν λόγω οικισμών πρέπει να γίνεται με προεδρικό διάταγμα, *«αδιαφόρως αν περιλαμβάνει ή όχι και τον καθορισμό όρων και περιορισμών δομήσεως»*.

Ομοίως και στην απόφαση ΣτΕ 920/2017 για την ανάκληση απόφασης για το χαρακτηρισμό δρόμου ως κοινοτικού αναλύει στο σκεπτικό του ότι *«η αναγνώριση με διοικητική πράξη δημοτικών ή κοινοτικών οδών, που συνδέουν οικισμούς, ως μοναδικών ή κυριότερων, κατ' εφαρμογήν των προπαρατεθεισών διατάξεων του ΚΒΠΝ, συνιστά άσκηση αρμοδιότητας οιονεί πολεοδομικού σχεδιασμού, η οποία δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν αποτελεί, κατ' αρχήν, ειδικότερο θέμα εφαρμογής υφισταμένου πολεοδομικού σχεδιασμού ή άλλου παρεμφερούς σχεδιασμού. Επομένως, η αρμοδιότητα «πρέπει κατ' αρχήν να ασκείται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, είτε πρόκειται για περιοχές ειδικής προστασίας του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπου και οι όλως εντετοπισμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις πρέπει να επιχειρούνται με προεδρικό διάταγμα, είτε όχι (ΣτΕ 3965/2015, πρβλ. 1671/2014, πρβλ. και άρθρο 20 παρ. 15 του ν. 3937/2011, Α' 60, όπως ισχύει)»*.

Ομοίως, και στην ΣτΕ 2194/2006 επαναλαμβάνονται οι πάγιες πλέον απόψεις του Δικαστηρίου, στο ζήτημα των εντοπισμένων τροποποιήσεων πολεοδομικών σχεδίων που παύουν να διατηρούν τον ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες, κατά τις ισχύουσες διατάξεις, περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, προσθέτοντας στο σημείο αυτό και τους παράκτιους οικισμούς υπό προϋποθέσεις, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών και, ως εκ

τούτου, των ευρύτερων επιπτώσεων των αναφερομένων σ' αυτές πολεοδομικών ρυθμίσεων, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Στην υπόθεση ΣτΕ 2957/2016 αποφαίνεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου αρμοδίως εκδόθηκε από το Νομάρχη Αθηνών, εφόσον έχει ως αντικείμενο εντοπισμένη σε ένα μόνο Ο.Τ., τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, επαναλαμβάνοντας στο σκεπτικό ότι οι αρμοδιότητες, εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντοπισμένη τροποποίησή τους.

Με την ΣτΕ3377/2015 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι είναι υποχρεωτική η έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων για την έγκριση πολεοδομικών ρυθμίσεων επί βασικού οδικού δικτύου. Ήδη είχε κριθεί ανίσχυρη η παρ. 1 του άρθρου 10 του ν. 3044/ 2002, η οποία μεταβίβαζε την αρμοδιότητα έκδοσης αποφάσεων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, ως αντίθετη προς τα άρθρα 43 παρ.2 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Και τούτο διότι, «ο καθορισμός και η τροποποίηση χρήσεων γης σε Ο.Τ. εκατέρωθεν οδικών αξόνων περιλαμβανομένων στο οδικό δίκτυο του νομού Αττικής, δεν ανάγονται σε εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου ή σε πολεοδομικές εφαρμογές».

## **V. Ευρύτερες συνέπειες από την απόφαση του Δικαστηρίου**

Κατά την Γιαννακούρου (2006: 215) το ζήτημα που ανακύπτει με την απόφαση του ΣτΕ (Ολ.3661/2005) είναι το «εύρος της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους», καθώς με την απόφαση αυτή αναγνωρίζεται η πολεοδομική οργάνωση σε υπόθεση γενικού ενδιαφέροντος. Δεν αναγνωρίζονται ως θέματα με τοπικό ή ειδικότερο ενδιαφέρον ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος. «Η αυστηρή ερμηνεία του όρου κράτος από το Συμβούλιο της Επικρατείας αποξενώνει τους τοπικούς οργανισμούς από τόσο κρίσιμα για αυτούς

θέματα όπως είναι τα θέματα Πολεοδομίας και χωροταξίας» σημειώνει η Μπεσήλα-Βήκα (2004: 424). Παράλληλα τίθενται και άλλα θέματα που δεν περιορίζονται μόνο στον τομέα της πολεοδομίας, αλλά μπορούν να επεκταθούν και σε άλλα πεδία διοικητικής δράσης.

Κατά συνέπεια το ζήτημα επιστρέφει και πάλι στην προβληματική των τοπικών υποθέσεων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η νομολογιακή επεξεργασία των τοπικών υποθέσεων κατέδειξε πως δεν αρκεί το τοπικό ενδιαφέρον και συμφέρον για την υπαγωγή μιας υπόθεσης στις τοπικές, εφόσον συντρέχει και υπεριοπικό ή εθνικό συμφέρον. Όμως, η έντονη αλληλοεξάρτηση και αλληλοσύνδεση των δημόσιων υποθέσεων θα περιόριζε σημαντικά το εύρος των τοπικών υποθέσεων ως αποκλειστικής τοπικής σημασίας που βρίσκονται στον πυρήνα των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν μπορούν να της αποστερηθούν κατά το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος. Το ΣτΕ αναγνωρίζει ευρέα περιθώρια στο νομοθέτη για τον καθορισμό και την κατανομή των υποθέσεων στα επίπεδα διοίκησης, με κριτήρια όπως, την ορθολογικότερη άσκηση τους και τον χαρακτήρα των επιπτώσεων και των συνεπειών τους. Ωστόσο, τείνει στον περιορισμό της έννοιας της τοπικής υπόθεσης, επικυρώνοντας το νομοθετικό χαρακτηρισμό τους ως κρατικής φύσεως, κυρίως για θέματα περιβάλλοντος, χωροταξίας, πολεοδομίας, αθλητισμού, παιδείας και υγείας (Δαγτόγλου 2014).

Ταυτόχρονα, όπως επισημαίνει ο Χλέπας (2006) «Οι περιπτώσεις στις οποίες ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να κατοχυρώσει ρητά την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους *stricto sensu* για κάποιο συγκεκριμένο τομέα ή αντικείμενο διακρίνονται ευχερώς στη διατύπωση των συναφών συνταγματικών διατάξεων, σε συνδυασμό με την ίδια την κλίμακα ενός συγκεκριμένου αντικειμένου ή τομέα δημόσιας πολιτικής η απλή αναφορά του όρου «κράτος» και μάλιστα σε τόσο πολλές διατάξεις που καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα δημόσιων πολιτικών δεν είναι δυνατό να εκληφθεί ως επιφύλαξη αποκλειστικής αρμοδιότητας υπέρ του νομικού προσώπου του κράτους για όλες αυτές τις δημόσιες πολιτικές». Συνέπεια όλων είναι ότι ένας μεγάλος αριθμός δημόσιων πολιτικών αποκλείονται από το πεδίο των τοπικών υποθέσεων, ανάγονται σε εθνικής σημασίας για τις οποίες είναι αρμόδια τα κρατικά όργανα με την «στενή έννοια» του όρου.

Η ερμηνεία του Δικαστηρίου εκφράζει ένα φορμαλιστικό-συγκεντρωτικό πνεύμα και επιδρά «εξ αντανάκλασεως» στην έννοια των τοπικών υποθέσεων, καθώς μπορούν να συμπεριλάβουν θέματα τοπικού ενδιαφέροντος ήσσονος σημασίας. Τούτο μετατρέπει τους Ο.Τ.Α. σε απλούς διεκπεραιωτές των κρατικών εντολών, αλλοιώνοντας τον χαρακτήρα τους ως αυτοτελή πολιτικό-διοικητικό θεσμό. Τους αποστερεί και ύλη και εργαλεία.

## **VI. Αδιέξοδο ή ευκαιρία;**

Η απουσία χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο οδήγησε, εν πολλοίς, το Συμβούλιο της Επικρατείας στην διατήρηση του κρατικού χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού και τη συναφή απόρριψη των προσπαθειών μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Η προσπάθεια επίλυσης μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης του άρθρου 102 το 2001, δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Μια νέα υπέρβαση των δυσκολιών μέσω της αναθεώρησης του Συντάγματος είναι πιθανό να προκαλέσει νέα προβλήματα και καθυστερήσεις. Η επίλυση του προβλήματος θα πρέπει να αναζητηθεί σε άλλη κατεύθυνση (Χλέπας 2006).

Το ελληνικό χωροταξικό και πολεοδομικό σύστημα στηρίζεται σε ένα αυστηρά συγκεντρωτικό μοντέλο και χαρακτηρίζεται από την έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Έτσι, αντίθετα από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, φορείς πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ο εκάστοτε αρμόδιος Υπουργός για την Χωροταξία και το Περιβάλλον ή ο επικεφαλής των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών. Επομένως, ο πολεοδομικός σχεδιασμός γίνεται αντιληπτός ως υπόθεση υπερτοπικού χαρακτήρα. Όμως, ο πολεοδομικός σχεδιασμός αφορά ένα δήμο, μια γειτονιά ή ένα οικοδομικό τετράγωνο. Τα σχέδια πόλης και τα διάφορα είδη πολεοδομικών μελετών έχουν άμεση σχέση με τις αρμοδιότητες των Δήμων, όπως παρατίθενται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Ο χαρακτήρας του πολεοδομικού σχεδιασμού έχει αδιαμφισβήτητο τοπικό χαρακτήρα και αφορά τους κατά τεκμήριο αρμόδιους, Ο.Τ.Α. , οι οποίοι θα έπρεπε να είναι οι φορείς του (Ευστρατίου 2003: 26,27).

Όμως, στους δήμους ανατίθεται η δύσκολη φάση της εφαρμογής των σχεδίων των περιοχών που εντάσσονται στο σχέδιο, με την οποία ολοκληρώνεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός, και ειδικότερα την απόκτηση των κοινόχρηστων χώρων και τη διάθεσή τους στη χρήση των πολιτών. Όπως αναφέρθηκε ήδη, με το άρθρο 24 του Συντάγματος και σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, το κράτος έχει την υποχρέωση προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και είναι αποκλειστικά αρμόδιο για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος βέβαια δεν εξαντλείται με την ένταξη του σχεδίου αλλά με την εφαρμογή του, με την οποία και περατώνεται. Επομένως, σύμφωνα με τον Χριστοφιλόπουλο (2011) «το κράτος και όχι οι δήμοι, οι οποίοι δεν έχουν καμία αποφασιστική αρμοδιότητα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, έχει συνταγματική υποχρέωση να προστατεύσει το οικιστικό περιβάλλον και να αποζημιώσει τους ιδιοκτήτες των ρυμοτομούμενων ακινήτων προκειμένου να αποκτηθούν οι κοινόχρηστοι χώροι. Πιθανή αδυναμία αποζημίωσης από του Δήμους συνεπάγεται απώλεια των κοινόχρηστων χώρων και συνεπώς χειροτέρευση των όρων διαβίωσης των πολιτών».

Ποια είναι όμως η καταλληλότερη κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμίδων της διοίκησης με δεδομένη την επιλογή της διαίρεσης ανάμεσα σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο; Από τη μια πλευρά, η συγκέντρωση στα κεντρικά όργανα οδήγησε στα χρόνια προβλήματα του χώρου, εξαιτίας της αδυναμίας διεκπεραίωσης ενός τόσο μεγάλου φόρτου, αλλά και του πολιτικού κόστους. Από την άλλη, η κατανομή σε τοπικούς φορείς δεν ήταν ενθαρρυντική, εξαιτίας του κατακερματισμού της έγγειας ιδιοκτησίας και των συναφών εκλογικών πιέσεων σε τοπικό επίπεδο. Η ανάθεση, όμως σε χαμηλότερο επίπεδο είναι αναγκαία και μπορούν να αποτραπούν ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες. Αυτό θα διασφαλιστεί με την αποτελεσματική λειτουργία των επιπέδων σχεδιασμού μέσω των χωροταξικών σχεδίων, πλαισίωση των πολεοδομικών σχεδίων με ορισμένες δεσμευτικές οδηγίες, μηχανισμούς ελέγχου και εναρμόνισης των πολεοδομικών σχεδίων κ.α. (Οικονόμου 2006).

Κατά τον Ευστρατίου (2003: 29,30) η μεταβίβαση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. απαιτεί την ενίσχυση «με τα απαραίτητα οικονομικά και υλικά μέσα και το αναγκαίο επιστημονικό, διοικητικό και τεχνικό προσωπικό, ώστε να εξασφαλιστεί η πραγματική δυνατότητα ορθολογικής και αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών. Το κράτος έπρεπε με τη σειρά του να εκπονήσει τα προβλεπόμενα χωροταξικά, ρυθμιστικά και γενικά πολεοδομικά σχέδια, στο πλαίσιο των οποίων θα έπρεπε στη

συνέχεια να κινηθούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τη σύνταξη των ειδικών πολεοδομικών σχεδίων και μελετών. Μόνο μετά την εκπλήρωση των ουσιαστικών αυτών προϋποθέσεων θα είχε νόημα η ανάδειξη του πολεοδομικού σχεδιασμού σε τοπική υπόθεση και η ανάθεση της άσκησης του στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης υπό την εποπτεία του κράτους με την αναθέωση των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων».

Παράλληλα, όπως υποδεικνύεται από την έκθεση του Ι.Τ.Α. (2006) το μείζον ζήτημα είναι ότι το πρόβλημα του σχεδιασμού δεν περιορίζεται στην κατανομή των αρμοδιοτήτων αλλά ανάγεται στην ίδια τη «φιλοσοφία» του σχεδιασμού στην Ελλάδα και σε ευρύτερες παθογένειες. Προκειμένου όμως να υπάρξει ουσιαστική και αποτελεσματική αποκέντρωση με αξιόπιστα αποτελέσματα και να ξεπεραστούν τα προβλήματα αυθαιρεσίας και τοπικισμού που παρατηρήθηκαν κατά το παρελθόν, θα πρέπει αυτή να συνοδεύεται από κατάλληλες ασφαλιστικές δικλίδες σε θεσμικό όσο και σε τεχνικό επίπεδο.

Είναι αναγκαία η δεσμευτικότητα των επιπέδων σχεδιασμού και η καθιέρωση σταθεροτύπων και οδηγιών για την εξασφάλιση της συνέπειας των ρυθμίσεων μεταξύ διαφορετικών μελετών. Όταν η αρμοδιότητα κατάρτισης και έγκρισης των επιμέρους σχεδίων ανατίθεται σε αποκεντρωμένα όργανα του κράτους ή σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, απαιτείται η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικών οργάνων και τοπικής αυτοδιοίκησης να διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας, της εγγύτητας και της καταλληλότητας των μέσων.

Παράλληλα, η καθιέρωση αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου της νομιμότητας, της ποιότητας και της επάρκειας των επιμέρους σχεδίων είναι απολύτως απαραίτητη. Ιδίως για τους δήμους, προτείνονται ελεγκτικοί μηχανισμοί και αξιολόγηση της ποιότητας και της πληρότητας της δράσης τους στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του, μέσα από έναν μηχανισμό εκ των έσω αξιολόγησης και ελέγχου του συστήματος (peer review) που θα συναντούσε μεγαλύτερη νομιμοποίηση και αποδοχή εκ μέρους των ιδίων των ΟΤΑ και επομένως μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα (ΙΤΑ 2006: 38-53).

ΤΕΤΑΡΤΟ

ΜΕΡΟΣ



συνολική προβληματική  
& αναζήτηση λύσεων

---

*...de lege ferenda*



## I. Ένταξη του ζητήματος στην ευρύτερη προβληματική των αρμοδιοτήτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Όλες οι Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την ελληνική δημόσια διοίκηση από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι και σήμερα έχουν στον κεντρικό τους άξονα την προβληματική των αρμοδιοτήτων. Από την έκθεση Langrod του 1964 που διαπιστώνει ότι «υπάρχει σύγχυσις αρμοδιοτήτων» ενώ «η κατανομή εις τα διάφορα διοικητικά όργανα δεν είναι σαφής και ότι αι διπλάι χρήσεις είναι συχναί», και στην Έκθεση Willson (1966) αναφέρεται η «κακή κατανομή των λειτουργιών κι ένας διάχυτος κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων».

Ακόμη και αργότερα, με την λεγόμενη Έκθεση ΚΕΠΕ του 1988, διαπιστώνεται και πάλι «σύγχυση και επικάλυψη δραστηριοτήτων και αρμοδιοτήτων». Στην αποκαλούμενη Έκθεση των 100, του 1990, προτείνεται ειδικότερα ότι «η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και ΟΤΑ πρέπει να γίνεται με σαφήνεια και ορθολογικό τρόπο – με αποφυγή των επικαλύψεων – και οπωσδήποτε σε συνδυασμό με την έκταση της αναγνωριζομένης υπέρ των ΟΤΑ οικονομικής αυτοτέλειας. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την Αυτοδιοίκηση πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά οικονομικών μέσων...». Ακολουθεί η έκθεση «ελληνική Διοίκηση 2000» ή έκθεση Δεκλερής του 1992 στην οποία διαπιστώνεται ότι «η λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως έχει μειωμένη αποτελεσματικότητα. Οι πολλαπλές αρμοδιότητες της δεν έχουν εσωτερική διασύνδεση. Δεν υπάρχει λογική συνοχή στο σύστημα παρεμβάσεων του κράτους: Τούτο, εκτός του ότι δυσχεραίνει την αποτύπωση των λειτουργιών σε αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα, αποτελεί μόνιμο αιτία συγχύσεως, βραδείας και συχνά αντιφατικής δράσεως...».

Μια ειδικότερη έκθεση, η Μελέτη Ακαδημίας Αθηνών (2000), με τίτλο η «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, διαπιστώσεις και προτάσεις» εντοπίζεται και πάλι το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων και με δεδομένη την «επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ασάφεια όσον αφορά το εύρος άσκησης τους από το κάθε διοικητικό επίπεδο» παρατηρώντας ταυτόχρονα ότι «η επιτυχής δόμηση ενός διοικητικού συστήματος καθορίζεται, πρώτιστα, από την ορθή προγραμματική του λειτουργία. Ο σαφής

καθορισμός των αρμοδιοτήτων που ασκεί το κάθε επίπεδο επηρεάζει αναπόφευκτα την προγραμματική λειτουργία τους και επομένως τη μορφή, το μέγεθος και την οργάνωση των υπηρεσιών που θα επιλαμβάνονται αυτών».

Στην ίδια οπτική και ο Παπαδημητρίου (2018:26-57), μετά την ανάλυση όλων των κατά καιρούς εκθέσεων που αφορούν την ελληνική δημόσια διοίκηση, καταλήγει ότι παρατηρείται «αναπαραγωγή σταθερών τύπων κακοδιοίκησης λόγω της (αθέλητης ή σκόπιμης) ασάφειας στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους κύριους φορείς του κράτους, την Κεντρική Διοίκηση με ευρεία έννοια (συμπεριλαμβανομένης και της ΠΔ) και την Τοπική Αυτοδιοίκηση».

## II. Προτάσεις επίλυσης

Όπως αναδείχθηκε από την εργασία μέχρι στιγμής, οι απόπειρες επίλυσης της προβληματικής των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει κυρίως την επεξεργασία της έννοιας μέσα από την θεωρητική, νομοθετική και νομολογιακή προσέγγιση σκοπιά. Μάλιστα, οι επιπτώσεις από την επιλογή αυτή είναι ευρύτερες, όπως για παράδειγμα, στην έννοια της τοπικής υπόθεσης. Ο νομοθέτης σε μια προσπάθεια εξειδίκευσης της τοπικής υπόθεσης μέσω της ολοένα και αυξανόμενης προσθήκης και απαρίθμησης των αρμοδιοτήτων των Δήμων, στους Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων, παρά την αναφορά ως ενδεικτικές, τείνει να αλλοιώσει το καθεστώς του χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, από τη γενική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων η τοπική αυτοδιοίκηση μεταβαίνει στον λεγόμενο «κανόνα του Dillon», επιτελώντας μόνο τα καθήκοντα που τις ανατίθεται ρητά με οποιαδήποτε άλλη ενέργεια να θεωρείται «*ultra vires*» (Hague & Harrop 2011: 511).

Ίσως μία λύση στην προβληματική αυτή θα ήταν η απονομή στην αυτοδιοίκηση της δυνατότητας έκδοσης κανονιστικών πράξεων μέσω της Συνταγματικής αναθεώρησης του άρθρου 102. Μπορεί να λεχθεί ότι η αυτοδιοίκηση διαθέτει τα εχέγγυα και ίσως είναι αναγκαίο να αποκτήσει μία πολιτική «αυτονομίας» στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εντός των διατάξεων που θα έθετε ένας ειδικός προς τούτο νόμος- πλαίσιο.

Επίσης, τόσο η κατανομή όσο και ο συντονισμός της άσκησης τους δεν αποτέλεσαν βασική επιδίωξη των μεταρρυθμίσεων στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, για παράδειγμα, παρότι υιοθετήθηκε η αρχή της συντονισμένης δράσης, κατά την διάρκεια του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», μέσω νομοθετικών και άλλων ειδικών μέτρων για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης, δεν συνοδεύτηκε από μια αναδιάρθρωση της κρατικής διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο που να διέπεται από μια ενιαία λογική. Κατά τον Χρυσανθάκη «συνιστά πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας που εκπορεύεται από την αρχή της ασφάλειας του δικαίου» η σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων (Χλέπας 1999: 400-401).

Παράλληλα, είναι απαραίτητη η οριοθέτηση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης έναντι της κρατικής. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος προτάθηκε η αναζήτηση του λειτουργικού ρόλου των δημοσίων υποθέσεων, όπως κατανέμονται στις επιμέρους αρμοδιότητες και τα όργανα της διοίκησης. Μεταξύ των οργάνων αυτών και η τοπική αυτοδιοίκηση που διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και τις μεταβιβαζόμενες κρατικές αρμοδιότητες. Οι αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής κρατικής διοίκησης κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης δημιούργησαν ένα σύνθετο σχήμα για την διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Την ίδια στιγμή, η κατανομή τους στα επιμέρους όργανα και βαθμούς υπήρξε αποσπασματική και αναντίστοιχη των δομών που δημιουργήθηκαν, καθώς αναπαρήγαγαν εν πολλοίς την προηγούμενη διοικητική οργάνωση. Γι' αυτό ο Χρυσανθάκης (2000) προτείνει μια συνολική νομοθετική μεταρρύθμιση με ταυτόχρονη διοικητική αναδιοργάνωση που θα εξασφαλίζει ότι «η διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων να πραγματοποιείται υπό καθεστώς όχι ανταγωνιστικής αλλά λειτουργικής συναλληλίας».

Μια αντίστοιχη αντιμετώπιση του ζητήματος ως δημόσιας υπόθεσης, προτείνει ο Σωτηρέλης (2013), και της κατανομής στη συνέχεια μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης με γνώμονα την αρχή της εγγύτητας, όπως αυτή προσδιορίζεται στον Ε.Χ.Τ.Α. .

Άλλες προτάσεις εκκινούν από την διαίρεση των αρμοδιοτήτων σε αποφασιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, διάκριση με καταβολές από τα μοναρχικού τύπου πολιτεύματα. Ωστόσο, η επιλογή αυτή έχει περιορισμένες δυνατότητες και δεν μπορεί να επιλύσει τα πολύπλοκα σύγχρονα προβλήματα. Και τούτο διότι, ο διαχωρισμός

αυτός απαιτεί μια πυραμιδοειδή μορφή της διοίκησης, με τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας στην κορυφή και την σχέση μεταξύ των υφιστάμενων επιπέδων σε απόλυτη συνοχή και ακαμψία. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει απόλυτα, καθώς υπάρχει μια διαλεκτική σχέση τόσο μεταξύ του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και της κοινωνίας, όσο και μεταξύ της ιεραρχίας (Παπαδημητρίου 2018: 353-354).

Συναφές και το μοντέλο διάκρισης επιτελικών – εκτελεστικών - υποστηρικτικών, προερχόμενο από το στρατιωτικό χώρο. Το μοντέλο σχετίζεται, παράλληλα, και με μια αντίληψη για την κυριαρχία του δικαίου που μεταφέρεται και στη διοικητική λειτουργία, ως επιτελική με νομοθέτηση και εκτελεστική με την εφαρμογή των νόμων. Συνέπεια της αντίληψης αυτής, η ανάθεση της επιτελικής δράσης στην κρατική διοίκηση, η οποία σχετίζεται άμεσα με το νομοθετικό σώμα, και των εκτελεστικών στα υπόλοιπα όργανα της διοίκησης. Ωστόσο, η διάκριση αυτή δεν είναι απόλυτα συμβατή με το διοικητικό έργο, στο βαθμό που η υλοποίηση του έργου επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες, ενώ ούτε οι υπάλληλοι είναι απλοί εκτελεστές των εντολών. Στη χώρα μας, παρά το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων είναι γνωστή και σε χρήση, εντούτοις τελεί σε σύγχυση, αλλοιώνοντας τις σχετικές έννοιες. Ακολούθησε, ιδίως από τη δεκαετία του 1990, μια τάση διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων και εκχώρησης των εκτελεστικών στην περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Μια ακόμη διάκριση αφορά την διαίρεση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές. Ο διαχωρισμός αυτός ακολουθεί τον αντίστοιχο της διοίκησης σε κεντρική από τη μία, περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση από την άλλη. Το κράτος εκφράζει το γενικό δημόσιο συμφέρον, ενώ η τοπική διοίκηση ένα ειδικότερο κατά τόπο συμφέρον. Από την διάκριση αυτή προήλθε και η έννοια της τοπικής υπόθεσης που περιλαμβάνεται και στο ισχύον Σύνταγμα. Όμως, όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο μέρος η διάκριση μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων δεν είναι ευχερής, καθώς μεταβάλλονται συχνά οι υποθέσεις, καθιστώντας αναγκαία τη συνεισφορά της νομολογία του ΣτΕ, το οποίο ωστόσο, δεν διετύπωσε κάποια γενικά κριτήρια διάκρισης (Παπαδημητρίου 2018: 348-376).

Το επόμενο σχήμα προέρχεται από το χώρο της διοικητικής επιστήμης και διακρίνει τις αρμοδιότητες σε σχεδιαστικές – επιχειρησιακές – υποστηρικτικές – ελεγκτικές και βασίζεται στην έννοια της δημόσιας πολιτικής. Η αρμοδιότητα σχεδιασμού έχει

χαρακτήρα επιτελικό και περιλαμβάνει το σχεδιασμό, την παρακολούθηση, τον συντονισμό και την αξιολόγηση. Οι υποστηρικτικές ουσιαστικά αφορούν την οργάνωση (δομές, οικονομική διαχείριση, μέσα, προσωπικό), ενώ οι επιχειρησιακές το σύνθετο έργο της υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης και η απαιτητική διαδικασία του ελέγχου καθιστούν αναγκαία την τελευταία διακριτή αρμοδιότητα, την ελεγκτική (Παπαδημητρίου, 2018, σσ. 393-400). Μια παραπλήσια διάκριση κάνει και ο Ο.Ο.Σ.Α. με κριτήριο τις παραγόμενες εκροές, ενώ με κριτήριο την παρεχόμενη εξουσία σε αποκλειστικές-συντρέχουσες και αποφασιστικές-γνωμοδοτικές (Παπαδημητρίου 2018: 432).

Με ένα συνολικό σχέδιο για την επίλυση των προβλημάτων προχωρά ο Παπαδημητρίου (2018) που περιλαμβάνει αρκετούς τομείς, στη βάση της έννοιας της δημόσιας πολιτικής. Καταρχήν, μια διαφορετική ανάγνωση του Συντάγματος μέσα από τη χρήση των αρχών της αποτελεσματικότητας, της εγγύτητας και της αποκέντρωσης, οι οποίες θα διέπουν τη χρήση της έννοιας της δημόσιας πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται ανασχεδιασμός των οργανωτικών δομών και διαδικασιών της διοίκησης με τη συνακόλουθη χρήση της αρμοδιότητας. Η τελευταία νοείται από την πολιτική σκοπιά, αυτή τη φορά, ως το πεδίο ενδιαφέροντος που απαιτεί μια διοικητική ενέργεια προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της δημόσιας πολιτικής (2018: 497-540). Η τελευταία δεν ορίζεται μόνο ως απλά ή αποσπασματικά μέτρα, αλλά από μια συνολική προσέγγιση που περιλαμβάνει σκοπούς, οργάνωση, μέσα και πόρους που υλοποιούνται μέσω μιας στρατηγικής (2018: 324). Ακόμη προσθέτει σε αυτήν και τις προδιαγραφές ποιότητας στον βαθμό θα ενταχθούν στοιχεία Ολικής Ποιότητας. Σε κεντρικό επίπεδο, τα υπουργεία συναρτούν το ρόλο τους ως θεσμοί που υπηρετούν μια αποστολή ως δέσμης των επιμέρους προγραμμάτων μιας δημόσιας πολιτικής, ενώ οι δράσεις της διοίκησης περιγράφονται με τον όρο της αρμοδιότητας, καθώς συνδέουν έναν συγκεκριμένο στόχο με μια διοικητική δράση.

Στην περίπτωση της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν το πλαίσιο ανάπτυξης των δημόσιων πολιτικών καθώς δεν έχουν την ευθύνη για το σύνολο μιας δημόσιας πολιτικής. Στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού επιφυλάσσεται η αποστολή της εξειδίκευσης και υλοποίησης εθνικών δημόσιων πολιτικών στα εδαφικά τους όρια κα τη διαμόρφωση, υλοποίηση και έλεγχο των τοπικών δημόσιων πολιτικών. Σε μια παραλλαγή του προηγούμενου μοντέλου διάκρισης αρμοδιοτήτων, αυτές διακρίνονται

σε υποστηρικτικές, σχεδιαστικές, επιχειρησιακές και ελεγκτικές. Μετά από την καταγραφή των δημοσίων πολιτικών, ακολουθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων με την υιοθέτηση της αρχής της αποτελεσματικότητας σε συνδυασμό με μια συστημική λογική (το κράτος ως σύνολο με διακριτές δομές) (Παπαδημητρίου 2018: 497-540).

### **III. Η δημιουργία Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών με τον ν.4555/2018 - Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»**

Το ζήτημα των αρμοδιοτήτων, όχι μόνο στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναγνωρίζεται πλήρως στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/2018. Έτσι παρά την θετική συνεισφορά στην αναδιοργάνωση των βαθμίδων της αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων οργάνων από το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ν. 3852/2010, εντοπίζεται πλήρως η προβληματική όπου «κάθε μεταρρυθμιστική απόπειρα που εκδηλώνεται ως απλή ανακατανομή υφιστάμενων αρμοδιοτήτων ή που περιλαμβάνει και την απόδοση νέων (ανεξαρτήτως κατεύθυνσης), στο βαθμό που δεν συνοδεύεται από ουσιαστική επανεξέταση του εύρους, του περιεχομένου και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ίδιας της έννοιας της αρμοδιότητας, εξαντλεί τη μεταρρυθμιστική της δυναμική σε μια αλληλομετάθεση υφιστάμενων δυσλειτουργιών, στην καλύτερη περίπτωση, ή συνηθέστατα και σε επίταση της σύγχυσης και της αναποτελεσματικότητας».

Ο κατακερματισμός, η ασάφεια και οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων δημιουργούν έναν φαύλο κύκλο νέων ρυθμίσεων. Αποτέλεσμα, πολλά πεδία να είναι στην πράξη αρρυθμιστά, καταστρατήγηση της αρχής της νομιμότητας και διαφθορά. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος προτείνει μια ολιστική προσέγγιση των δημόσιων πολιτικών με πλήρως οριοθετημένη κατάσταση των αρμοδιοτήτων, αποσαφήνιση του ρόλου των επιπέδων της διοίκησης και παραχώρηση σε καθένα από αυτά ενός πλήρους και καθαρού πεδίου οργάνωσης και χειρισμού των αντίστοιχων τομέων δημόσιας πολιτικής. Η δε κατανομή των αρμοδιοτήτων θα πρέπει να ακολουθεί τις αρχές της

εγγύτητας, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας (Αιτιολογική Έκθεση 2018: 3,15,16).

Συγκεκριμένα προβλέπεται στο άρθρο 211 του ν. 4555/2018 η σύσταση μικτών Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ.) με έργο την καταγραφή των αρμοδιοτήτων και διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, ανά πεδίο δημόσιας πολιτικής κάθε Υπουργείου. Στις επιτροπές συμμετέχουν εκπρόσωποι από το Υπουργείο Εσωτερικών, ένας εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και ένας εκπρόσωπος της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ), ενώ πρόεδρος ορίζεται ο εκπρόσωπος, ανάλογα με τον οικείο τομέα δημόσιας πολιτικής, του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου. Στις συνεδριάσεις των Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ. δύναται να καλούνται και εμπειρογνώμονες και ειδικοί επιστήμονες, ανάλογα με τις εξεταζόμενες, κατά περίπτωση, αρμοδιότητες και διαδικασίες. Παράλληλα, προβλέπεται χρονοδιάγραμμα τόσο για την συγκρότηση των επιτροπών, όσο και για την κατάθεση του πορίσματος. Επίσης στην παρ. 3 του άρθρου 211 περιλαμβάνονται, πέραν των προαναφερθέντων στην αιτιολογική έκθεση σκοπών, και η επεξεργασία προτυποποιημένων υποδειγμάτων εγγράφων ή διαδικασιών.

Ταυτόχρονα στο άρθρο 212 προβλέπεται μια Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με αντικείμενο το διαρκή έλεγχο, την εποπτεία και την παροχή γνώμης για κάθε ζήτημα σχετικό με τη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου καθορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, καθώς και της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Κεντρικής Διοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η Επιτροπή διατυπώνει γνώμη για κάθε σχέδιο νόμου, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με την απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή τροποποιεί το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>16</sup>. Εάν πράγματι λειτουργήσει η επιτροπή αυτή θα αποτελέσει

<sup>16</sup> Με την Υ.Α. υπ' αριθμ. 58567 (ΦΕΚ Β' 4801/26.10.2018) Σύσταση και συγκρότηση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προβλέπεται ειδικότερα ότι κατά τη διατύπωση της γνώμης η Επιτροπή:

α) Εξετάζει το περιεχόμενο των υπό επεξεργασία ρυθμίσεων, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις αρχές και τα κριτήρια που περιγράφονται στις παρ. 1 και 3 του άρθρου 211 του ν. 4555/2018.

β) Εξετάζει ειδικότερα ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος Δικαίου.

ανάχωμα στην «πηγή του κακού» που δεν είναι άλλη από την αποσπασματική ρύθμιση ανάθεση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι οργανωτικές, οικονομικές και λειτουργικές δυνατότητες των Ο.Τ.Α..

#### IV. Επίλογος

Αρχικά, μέσα από τη «διαδρομή» των αρμοδιοτήτων έγινε μια προσπάθεια να αναδειχθεί το βασικό πεδίο της προβληματικής. Η προσφυγή στην νομολογία του ΣτΕ έδειξε ότι δεν μπορούν να αντληθούν γενικά κριτήρια για την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, η «αυστηρή» ερμηνεία του όρου κράτους από το Δικαστήριο μας οδηγεί στον πυρήνα του προβλήματος. Ιδιαίτερα δε, και όπως αναδείχθηκε από τη μελέτη περίπτωσης της Χωροταξίας, οι συνέπειες από την αποσπασματικότητα των ρυθμίσεων, την προχειρότητα της κατανομής των αρμοδιοτήτων και της αδυναμίας ένταξης σε μια ευρύτερη οπτική, οδήγησε στην αποστέρωση από την τοπική αυτοδιοίκηση ενός κατεξοχόν τοπικού θέματος, της πολεοδομίας.

Τα προβλήματα είναι κυρίως πολιτικά, άρα και οι λύσεις τους. Η αναζήτηση της λύσης σε μια νέα συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι βέβαιο ότι θα βοηθήσει στην αναμενόμενη κατεύθυνση, όπως έδειξε και εκείνη του 2001. Η επιλογή της προσέγγισης μέσω της έννοιας της δημόσιας πολιτικής, φαίνεται πειστικότερη, αφού είναι άλλωστε αυτή που συνδέει την πολιτική με τη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, η

---

γ) Εξετάζει αν για την απονομή αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση ή τον ανακαθορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης λήφθηκε υπόψη η κατά το άρθρο 2Α του ν. 3852/2010, όπως ισχύει, κατηγοριοποίηση των δήμων.

δ) Εξετάζει εάν η μεταφορά πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων από την αυτοδιοίκηση εκπληρώνει την επιταγή του άρθρου 102 παράγραφος 5 του Συντάγματος, μετά από εισήγηση της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών.

ε) Εξετάζει εάν το προσωπικό της αυτοδιοίκησης επαρκεί για την άσκηση της αρμοδιότητας που μεταφέρεται ή τροποποιείται, μετά από εισήγηση της Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

στ) Προτείνει τυχόν αναγκαίες αναδιατυπώσεις στις προτεινόμενες ρυθμίσεις και μπορεί να προτείνει δικό της σχέδιο προτεινόμενης διάταξης που θα εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της αυτοδιοίκησης και την αποτελεσματική άσκηση της αρμοδιότητας.

4. Η Επιτροπή δύναται και αυτεπαγγέλτως να διατυπώνει γνώμη, σύμφωνα με την παρ. 3, σε περιπτώσεις όπου σχέδια νόμων, τροπολογίες ή κανονιστικές αποφάσεις της Διοίκησης δεν έχουν τεθεί υπόψη της, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 212 του ν. 4555/2018.



τελευταία απαιτεί συνέπεια, συντονισμό, αλλά και χρόνο για να αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Βασική αποστολή μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί παρά να αποτελεί η εξυπηρέτηση του πολίτη. Όμως, ο πολίτης δεν ενδιαφέρεται, λογικό άλλωστε, αν το όργανο που διαχειρίζεται το ζήτημά του είναι κρατικό, τοπικό ή αυτοδιοικούμενο, παρά μόνο για την επίλυση του θέματός του, όσο πιο κοντά και αποτελεσματικά γίνεται. Επομένως, είναι στην ευθύνη του κράτους να επιλύσει το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων με βάση τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της εγγύτητας.

Παρά τις κατά καιρούς διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι διαρθρωτικές αδυναμίες παραμένουν. Η επίκληση στην αποκέντρωση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, θα πρέπει να προχωρήσει σε ουσιαστικότερο πεδίο που να προωθεί τη λήψη της απόφασης πιο κοντά στον πολίτη. Άλλωστε, αυτός είναι και ο βασικός λόγος της δημιουργίας της κατά τόπο διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όμως, εάν το πλαίσιο και οι τομείς δράσεις της δεν είναι σαφώς καθορισμένοι, τότε δεν μπορεί να υπηρετήσει την κύρια αποστολή της, την θεραπεία του τοπικού συμφέροντος. Μετά την παρέλευση αρκετών χρόνων από την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», οι Δήμοι αποτελούν ικανές μονάδες διοίκησης. Το κράτος θα πρέπει να τους εμπιστευθεί με την άσκηση περισσότερων κρατικών αρμοδιοτήτων, σε ένα σαφές, όμως, και ολοκληρωμένο σχέδιο, με βάση το οποίο θα ασκούνται σε καθεστώς «συναλληλίας» με όλους τους βαθμούς της διοίκησης με βάση της αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

### I. Βιβλία

Hague, R., & Harrop, M. (2011). *Συγκριτική πολιτική και Διακυβέρνηση*. Κριτική.

Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Σάκκουλα.

Δαγτόγλου, Π. Δ. (2014). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα Α.Ε.

Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπεσίλα-Βήκα, Ε. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση* (Τόμ. Ι). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπαδημητρίου, Κ. Θ. (2018). *Η Κατανομή Αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Ράικος, Α. (2002). *Συνταγματικό Δίκαιο* (Τόμ. Ι Εισαγωγή - Οργανωτικό μέρος). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. Π. (2010). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική βιβλιοθήκη.

Τσουντας, Κ., & Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2009). *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Φλογαΐτης, Σ. (2018). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Στο Απ. Γέροντας, *Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Χλέπας, Ν.-Κ. (1994). *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Χλέπας, Ν. Κ. (1999). *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

## II. Άρθρα σε έντυπα και ηλεκτρονικά περιοδικά – Εκθέσεις - Μελέτες

Αιτιολογική Έκθεση (2006). *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου "Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων"*. Επιτροπή του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004, Υπουργείο Εσωτερικών.

Αιτιολογική Έκθεση (2010). *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*.

Αιτιολογική Έκθεση (2018). *Αιτιολογική Έκθεση σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α.[Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]*.

Γιαννακούρου, Γ. (2006). «Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ 3661/200». *Περιβάλλον και Δίκαιο* (2/2006).

Ευστρατίου, Π.-Μ. Ε. (2003). «Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από του Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης». *Περιβάλλον και Δίκαιο* (1/2003).

Ευστρατίου, Π.-Μ. Ε. (2005). «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας "άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους"» (άρθρο 102 παρ. 1 Σ). *Περιβάλλον και Δίκαιο* (4/2005).

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2006). *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης*. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής.

- Οικονόμου, Δ. (2006). «Μία πρόταση για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού (αρμοδιοτήτων, σχεδίων, μηχανισμών)». *Περιβάλλον και Δίκαιο* (2/2006).
- Παυλόπουλος, Π. (1984). «Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειες της». *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5.
- Πικραμένος, Μ. (2012, 03 12). «Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης», Εισήγηση στη διημερίδα “Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα: Επισκόπηση της νομολογίας του Γ’ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας” . Πανεπιστήμιο Αθηνών 7 και 8 Νοεμβρίου 2011). Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/2299-ta-oria-tis-aytodioikisis-kai-twn-ota-kai-o-nomote/> [τελευταία πρόσβαση 10/12/2018].
- Σωτηρέλης, Γ. Χ. (2013). Γνωμοδότηση επί του άρθρου 4 με τίτλο "*Ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων των νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα*" του σχεδίου νόμου "*Οργάνωση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις*".
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2006, Ιούλιος 19). «Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα». *Νόμος και Φύση*. διαθέσιμο στο: <https://nomosphysics.org.gr/10537/i-katanomi-poleodomikon-armodiotiton-kata-to-suntagma-ioulios-2006/> [τελευταία πρόσβαση 10/12/2018].
- Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2011, Ιούλιος 11). «Η αδυναμία των Δήμων για Κοινόχρηστους Χώρους». *Νόμος και Φύση*. διαθέσιμο στο: <https://nomosphysics.org.gr/12262/i-adunamia-ton-dimon-gia-koinoxristous-xorous-ioulios-2011/> [τελευταία πρόσβαση 10/12/2018].
- Χρυσανθάκης, Χ. (2000, Απρίλιος-Ιούνιος). «Η ατέρμονη πορεία από το κρατικό στο τοπικό συμφέρον, από την ανταγωνιστική στη λειτουργική συναλληλία, (Μερικές σκέψεις εξαφορμής της ΣτΕ 700/1999)». *Επιθεώρησις δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου* (174).

### III. Νομοθεσία

Το Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, Βουλή των Ελλήνων 2013

1850/1989 -ΦΕΚ Α' 114/10.05.1989

«Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας»

2218/1994 –ΦΕΚ Α' 90/13.06.1994

«Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

κυρωτ. ν. 3463/2006 -ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006

Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

3852/2010 -ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010

«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

4555/2018 - ΦΕΚ Α' 133/19.7.2018

«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»].Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»

Προεδρικό Διάταγμα 323/1989 – ΦΕΚ 146/01.06.1989

«Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του κώδικα Δήμων κα Κοινοτήτων, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν».

#### IV. Νομολογία ΣτΕ

- 654-658/1986 Π.Ε.
- 2309/1992 Ολ.
- 2/1996 Π.Ε.
- 263/1997 Ε΄ Τμήμα, επταμελής
- 1607/1997 Δ΄ Τμήμα
- 3440/1998 Ολ.
- 3442/1998 Ολ.
- 3444/1998 Ολ.
- 1306/2000 Ε΄ Τμήμα
- 3661/2005 Ολ.
- 4319/2005 Ε΄ Τμήμα επταμελής
- 2087/2007 Ε΄ Τμήμα πενταμελής
- 2194/2006 Δ΄ Τμήμα πενταμελής
- 389/2009 Γ΄ Τμήμα πενταμελής
- 506/2010 Γ΄ Τμήμα Επταμελής
- 35-36/2013 Ολ
- 37-40/2013 Ολ.
- 3377/2015 Ε΄ Τμήμα πενταμελής
- 2957/2016 Ε΄ Τμήμα πενταμελής
- 920/2017 Ε΄ Τμήμα πενταμελής
- 930/2017 Ε΄ Τμήμα πενταμελής



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
ανάπτυξης και Ανθρώπινης  
Πόρων

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)