



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

«Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ α΄
και β΄ βαθμού.»

ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Επιβλέπουσα:

Σταματία Ντιντιούμη

Σπουδάστρια:

Δήμητρα Μηλάκη

ΑΘΗΝΑ - 2020

«Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και
β' βαθμού.»

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι το ζήτημα της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Σκοπός της είναι μια συνολική αποτύπωση της θεωρητικής θεμελίωσης της έννοιας καθώς και του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη μορφή αυτή ελέγχου της διοικητικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο την αποτίμηση της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότητας της. Αξιοποιούνται πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, οι οποίες χρησιμοποιούνται συνδυαστικά. Διερευνάται η ιστορική πορεία του θεσμού και αποτυπώνονται οι σύγχρονες τάσεις του σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Κυρίως δε παρουσιάζεται το νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ που εισήχθη με τη μεταρρύθμιση του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) και τροποποιήθηκε με το ν. 4257/2014 και το ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι).

Λέξεις-κλειδιά

διοικητική εποπτεία, ΟΤΑ α' και β' βαθμού, έλεγχος νομιμότητας, τοπική αυτοδιοίκηση, αυτοτέλεια, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (ΑΥΕ ΟΤΑ)

Abstract

The subject of this paper is the administrative supervision over the actions of Local Government Authorities of first and second instance. The aim of it is a total recording of its theoretical establishment as a concept and the institutional framework that govern this form of control of the administrative action of the local government, in order to evaluate its necessity and its effectiveness. Primary and secondary sources are used and combined. The historical route of the institution is studied and modern trends at a national and European level are recorded. The new system of administrative supervision over the action of the Local Government Authorities introduced by Law 3852/2010 (Kallikratis Programme) and modified by 4257/2014 and by Law 4555/2018 (Kleisthenes I Programme) is also outlined.

Key words

administrative supervision, Local Government Authorities of first and second instance, legality control, local government, autonomy, Local Government Authorities Supervision Office

Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	8
Εισαγωγή	10
1. Η διοικητική εποπτεία ως συστατικό στοιχείο και μορφή ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης	13
1.1. Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης. 13	
1.1.1. Τα οργανωτικά συστήματα της δημόσιας διοίκησης	13
1.1.2. Τα χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	15
1.2. Ο διοικητικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης	16
1.3. Η έννοια της διοικητικής εποπτείας.....	18
1.4. Οι μορφές της διοικητικής εποπτείας	19
1.4.1. Εποπτεία επί των πράξεων και επί των προσώπων	20
1.4.2. Εποπτεία νομιμότητας και σκοπιμότητας	20
1.4.3. Προληπτική και κατασταλτική εποπτεία.....	21
1.4.4. Εποπτεία υποκατάστασης.....	22
1.5. Οι διαφορές μεταξύ διοικητικής εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου.....	23
1.5.1. Τυπική διαφορά	23
1.5.2. Ουσιαστική διαφορά.....	23
2. Ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας επί των ΟΤΑ στις έννομες τάξεις των ευρωπαϊκών χωρών	25
2.1. Ηνωμένο Βασίλειο	25
2.2. Γερμανία	26
2.3. Γαλλία	26
2.4. Ιταλία	26
2.5. Ο θεσμός της εποπτείας στα νεότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε.	27
3. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της διοικητικής εποπτείας επί των ΟΤΑ στην Ελλάδα	28
3.1. Το β.δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «περί συστάσεως των Δήμων».....	28
3.2. Ο ν. ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»	28
3.3. Το Σύνταγμα του 1925/1927	29

3.4. Το Σύνταγμα του 1975.....	30
3.5. Ο ν. 1065/1980 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας)	30
3.6. Ο ν. 2218/1994: Η ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως β' βαθμός ΟΤΑ και η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας.....	31
3.7. Το π.δ. 410/1995 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) και το π.δ. 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης)	32
4. Το ισχύον συνταγματικό και υπερνομοθετικό πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας ...	34
4.1. Το άρθρο 102 Σ μετά τη Αναθεώρηση του 2001.....	34
4.1.1. Η διοικητική εποπτεία κατά το άρθρο 102 παρ. 4 Σ	35
4.2. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας	35
4.2.1. Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ κατά το άρθρο 8 του ΕΧΤΑ	37
5. Ένα νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας: Η μεταρρύθμιση του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), οι τροποποιήσεις του ν. 4257/2014 και το ισχύον σύστημα μετά το ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι)	38
5.1. Το προηγούμενο καθεστώς της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ: Ο ν. 3463/2006	39
5.2. Η ανάγκη αναμόρφωσης του συστήματος διοικητικής εποπτείας.....	41
5.3. Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ.....	43
5.4. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας / Επόπτης ΟΤΑ και το προσωπικό της ΑΥΕ ΟΤΑ....	43
5.5. Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας/ Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ και Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ	45
5.6. Ο έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.....	46
5.6.1. Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας	47
5.6.2. Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας	48
5.6.3. Ειδική διοικητική προσφυγή	48
5.6.3.1. Προϋποθέσεις παραδεκτού και βασίμου της ειδικής διοικητικής προσφυγής	50
5.6.3.2. Η υπ' αριθμ. 50/2020 γνωμοδότηση του ΝΣΚ (Ε' Τμ.).....	51
5.6.3.3. Αναστολή εκτέλεσης	51

5.6.4. Επιτόπιοι έλεγχοι.....	52
5.6.5. Υποχρέωση συμμόρφωσης.....	52
5.7. Το μεταβατικό στάδιο.....	52
Συμπεράσματα.....	54
Βιβλιογραφία.....	58
Σχετική βιβλιογραφία.....	68

Ε.Σ.Δ.Δ.Α., Δήμητρα Μ. Μηλάκη, © 2020 – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

ΔΗΛΩΣΗ

«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, 19.09.2020

Δήμητρα Μηλάκη

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

Α.Ε.Ι.	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΥΕ ΟΤΑ	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ
β.δ.	βασιλικό διάταγμα
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΕΥΑ	Δημοτική Υπηρεσία Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΔΚΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
επικαιροπ.	επικαιροποίηση
επιμ.	επιμέλεια
ΕΣΕΔ	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
ν.	νόμος
ν.π.δ.δ.	νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
Σ	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Τμ.	Τμήμα
υ.α.	υπουργική απόφαση
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών

ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΦΟΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Εισαγωγή

Η κρατική εποπτεία επί των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως απόρροια της κρατικής κυριαρχίας (Ladner et al., 2019). Το Κράτος ασκεί αποκλειστικά την πρωτογενή εξουσία της θέσπισης κανόνων δικαίου ενώ δύναται να παραχωρεί στους αυτοδιοικούμενους οργανισμού τόσο την άσκηση δημόσιας διοίκησης όσο και την παραγωγή κανόνων δικαίου για υποθέσεις της αρμοδιότητάς τους, διατηρώντας ωστόσο τον έλεγχο της δράσης τους με σκοπό την τήρηση της νομιμότητας (Τάχος, 1968).

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί, κατά την κρατούσα άποψη, δημιούργημα του Κράτους και η εξουσία της είναι δοτή υπό την έννοια ότι υπάρχει κατά παραχώρηση του Κράτους και ρυθμίζεται από αυτό. Στο πλαίσιο δε της ενότητας της δημόσιας διοίκησης, το Κράτος διατηρεί το δικαίωμα να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία των ΟΤΑ και να ελέγχει τη δράση τους με διοικητικά ή δικαστικά όργανα. Οι τρεις αυτές εκφάνσεις ελέγχου συναπαρτίζουν την έννοια της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ. Ωστόσο, η νομοθετική και δικαστική εποπτεία είναι αυτονόητες δεδομένου των αντίστοιχων εξουσιών που ασκεί μονοπωλιακά το Κράτος και μόνο η διοικητική εποπτεία αποτελεί ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της αυτοδιοίκησης (Τσουντας, 1993).

Ο όρος «κρατική εποπτεία» νοείται στην Ελλάδα με τη στενή έννοια της διοικητικής εποπτείας και όχι με την ευρεία που περιλαμβάνει την άσκηση νομοθετικής και δικαστικής εποπτείας (Τσουντας, 1993). Οι όροι δε «διοικητική εποπτεία» και «κρατική εποπτεία» χρησιμοποιούνται συνήθως ως ταυτόσημοι από τη θεωρία και τη νομοθεσία. Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιηθεί ο όρος «διοικητική εποπτεία», ο οποίος αποδίδει κατά ακριβολογία την έννοια του ελέγχου της διοικητικής δράσης των ΟΤΑ από διοικητικά όργανα του Κράτους.

Η διοικητική εποπτεία συμπληρώνει το πλέγμα ελέγχων που εφαρμόζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση, η διοικητική δράση οποίας υπόκειται, επίσης, στα συστήματα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και συγκεκριμένα τόσο στον δικαστικό όσο και στον δημοσιονομικό έλεγχο καθώς και στους νεότερους ελεγκτικούς θεσμούς που ενεργούν και ως προς τους ΟΤΑ (Χλέπας, 2001). Πρόκειται για ένα σημαντικό μηχανισμό της διοικητικής διαδικασίας που διασφαλίζει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης.

Συνδέεται δε με τη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές και τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, που αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του κράτους δικαίου (ΣτΠ, 2013).

Ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας κατοχυρώνεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) και στις έννομες τάξεις των ευρωπαϊκών χωρών, υπάρχουν ωστόσο διαφοροποιήσεις ως προς τα συστήματα ελέγχου που υιοθετούνται. Ο έλεγχος, εξάλλου, που ασκείται από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ, έχει σημαντικά τροποποιηθεί ως προς τη φύση και την ένταση του τις τελευταίες δεκαετίες με αποτέλεσμα σημαντικές αλλαγές στο σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Goldsmith, 2003).

Στην Ελλάδα, η διοικητική εποπτεία υπέστη μεταβολές στο πέρασμα του χρόνου ακολουθώντας την εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σήμερα ο θεσμός κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Σε επίπεδο δε νομοθεσίας, με το ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/07.06.2010) επιχειρήθηκε μια σημαντική τομή με την εισαγωγή ενός νέου μηχανισμού διοικητικής εποπτείας των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Ακολούθως, με το ν. 4257/2014 (ΦΕΚ Α' 93/14.04.2014) και το ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018) επήλθαν ορισμένες τροποποιήσεις στο σύστημα διοικητικής εποπτείας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι μια συνολική αποτύπωση του θεωρητικού και θεσμικού πλαισίου της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού προκειμένου να αποτιμηθεί η αναγκαιότητα και η αποτελεσματικότητα της μορφής αυτής ελέγχου της διοικητικής δράσης των ΟΤΑ. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις ρυθμίσεις που αφορούν το νέο σύστημα εποπτείας και θα διερευνηθεί ο βαθμός εφαρμογής των νέων διατάξεων. Για το σκοπό αυτό θα αξιοποιηθούν πρωτογενείς πηγές (Σύνταγμα της Ελλάδας, ΕΧΤΑ, νομοθεσία, νομολογία) καθώς και δευτερογενείς (βιβλιογραφία, αρθρογραφία, μελέτες, ετήσιες εκθέσεις). Ως προς την μεθοδολογία, θα χρησιμοποιηθεί συνδυαστικά το υλικό αυτό για την ανάπτυξη του κειμένου, την διατύπωση παρατηρήσεων και την εξαγωγή συμπερασμάτων.

Τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας εργασίας αφορούν τα εξής ζητήματα:

1) Τη σχέση της διοικητικής εποπτείας με τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και την εξέλιξη του.

2) Την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος συστήματος διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των θεσμικών εγγυήσεων για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

3) Το μέλλον του θεσμού της διοικητικής εποπτείας στο σύγχρονο περιβάλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εργασία θα διαρθρωθεί σε πέντε (5) κεφάλαια. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί το θεωρητικό πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας ως συστατικό στοιχείο και μορφή ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια συνοπτική καταγραφή των διαφορετικών συστημάτων εποπτείας που εφαρμόζονται στις έννομες τάξεις ορισμένων ευρωπαϊκών χωρών. Στο τρίτο κεφάλαιο θα αποτυπωθεί η ιστορική εξέλιξη του θεσμού στην Ελλάδα και στο τέταρτο θα διερευνηθεί το ισχύον συνταγματικό και υπερνομοθετικό πλαίσιο του. Στο πέμπτο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί το νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας που εισήγαγε η μεταρρύθμιση του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) καθώς και οι αλλαγές του ν. 4257/2014 και του ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι). Τέλος, θα επιχειρηθεί η διατύπωση συμπερασμάτων για την πορεία του θεσμού και προτάσεων βελτίωσης του.

1. Η διοικητική εποπτεία ως συστατικό στοιχείο και μορφή ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η διοικητική εποπτεία είναι ένα κρίσιμο συστατικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα μια μορφή ελέγχου της δράσης της. Η οριοθέτηση της έννοιας και των μορφών της προϋποθέτει μια συνοπτική παρουσίαση της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης ως οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης καθώς και του διοικητικού ελέγχου της διοικητικής δράσης.

1.1. Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης

Με τον όρο «διακυβέρνηση» νοείται ένα «*ευέλικτο σχήμα λήψης αποφάσεων για δημόσιες υποθέσεις, το οποίο βασίζεται σε χαλαρά, μεταβαλλόμενα και ανοικτά δίκτυα*» ενώ για την εφαρμογή μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής διακυβέρνησης επιβάλλεται η «*συγκρότηση και λειτουργία ανοικτών δικτύων μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών δρώντων υπό συνθήκες διαφάνειας και λογοδοσίας*» (Χλέπας, 2010, σελ. 2). Το πολυεπίπεδο δε μοντέλο διακυβέρνησης που εφαρμόζεται σήμερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συνίσταται στη συντονισμένη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση με στόχο την χάραξη και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Κρίσιμη είναι η αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης και η αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων φορέων (Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, 2009).

Ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η δημόσια διοίκηση καθορίζει την αποτελεσματικότητα της άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου, η επιλογή του κατάλληλου οργανωτικού συστήματος για τη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, έχει ιδιαίτερη σημασία (Μπαμπαλιούτας, 2018).

1.1.1. Τα οργανωτικά συστήματα της δημόσιας διοίκησης

Στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης παρουσιάζονται άλλοτε κεντρομόλες και άλλοτε κεντρόφυγες τάσεις (Δαγτόγλου, 2015). Στη θεωρία δε χρησιμοποιούνται οι όροι «συγκέντρωση», «αποκέντρωση» και «αυτοδιοίκηση» για να περιγράψουν τις διαφορετικές μεθόδους οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης (Δαγτόγλου, 2015; Χλέπας, 2015; Σπηλιωτόπουλος, 2011; Μακρυδημήτρης, 2008; Φλογαΐτης, 1981).

Υποστηρίζεται, κατά μία άποψη, ότι η σύγχρονη δημόσια διοίκηση διαρθρώνεται με βάση δύο συστήματα διοικητικής οργάνωσης, το σύστημα της συγκέντρωσης υπό ευρεία έννοια (centralisation) και το σύστημα της αποσυγκέντρωσης (décentralisation)¹ (Μπαμπαλιούτας, 2018; Ράικος, 2006), αν και όπως επισημαίνεται, κανένα σύστημα διοικητικής οργάνωσης δεν εφαρμόζεται κατά απόλυτο τρόπο (Παπαχατζής, 1991). Κατά το σύστημα της συγκέντρωσης υπό ευρεία έννοια, το οποίο διακρίνεται περαιτέρω σε σύστημα της συγκέντρωσης υπό στενή έννοια (concentration) και σε σύστημα της αποκέντρωσης (déconcentration), η κρατική εξουσία ασκείται από διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Αντίθετα, στο σύστημα της αποσυγκέντρωσης, η άσκηση της δημόσιας διοίκησης μεταβιβάζεται σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκείται μέσω των οργάνων τους. Βασική δε μορφή αυτού του τρόπου οργάνωσης είναι η αυτοδιοίκηση και ιδίως η τοπική αυτοδιοίκηση (Μπαμπαλιούτας, 2018).

Κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, η διοίκηση ασκείται από κεντρικά όργανα που διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την εδαφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του Κράτους (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Κατά άλλη διατύπωση, συγκεντρωτικό σύστημα υφίσταται στην περίπτωση που όλες οι διοικητικές δραστηριότητες ασκούνται από τα ίδια όργανα χωρίς να ληφθεί υπόψη ο ιδιαίτερος δεσμός μιας υπόθεσης με ορισμένο εδαφικό τμήμα της χώρας (Λύτρας, 2018). Το σύστημα αυτό επιτρέπει την ενιαία και ομοιόμορφη αντιμετώπιση των προβλημάτων και την επίλυση τους μακριά από την επιρροή τοπικών συμφερόντων (Μπαμπαλιούτας, 2018).

Κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, η διοίκηση ασκείται μέσω περιφερειακών οργάνων του Κράτους που διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες για τις υποθέσεις μιας συγκεκριμένης εδαφικής περιφέρειας (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Αποκέντρωση δηλαδή είναι η ίδρυση διοικητικών οργάνων που ασκούν δραστηριότητες σε ορισμένο τμήμα της εδαφικής έκτασης του Κράτους και σε στενή εξάρτηση από τα κεντρικά όργανα (Λύτρας, 2018). Τα περιφερειακά δε όργανα παραμένουν κρατικά υπό την έννοια ότι δεν αποσπώνται από τον κρατικό μηχανισμό ούτε αποκτούν δική τους νομική προσωπικότητα (Δαγτόγλου, 2015). Το σύστημα αυτό στοχεύει στην αμεσότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες και διευκολύνει

¹ Όπως επισημαίνεται (Χλέπας, 2015), ο όρος «décentralisation» αποδίδεται ως «αποκέντρωση», όμως πρόκειται για ευρύτερο όρο καθώς περιλαμβάνει και την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

την προσαρμογή της διοίκησης στις ιδιαιτερότητες κάθε περιφέρειας (Μακρυδημήτρης, 2008).

Αντίθετα, ως αυτοδιοίκηση ορίζεται η άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από διοικητικές μονάδες που είναι οργανωμένες ως ξεχωριστά νομικά πρόσωπα με δικούς τους προσωπικούς φορείς (Δαγτόγλου, 2015). Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική, στην περίπτωση που το δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για θέματα σχετικά με την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την κάλυψη των αναγκών των κατοίκων μιας συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής, και σε καθ' ύλην, στην περίπτωση που το δημόσιο νομικό πρόσωπο επιδιώκει έναν ειδικό σκοπό όπως η εκπαίδευση ή η νοσοκομειακή περίθαλψη (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαθέτουν δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια έναντι της κεντρικής διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι η οικονομική ανεξαρτησία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, ο οποίος διαθέτει την δική του περιουσία και τα δικά του έσοδα, ενεργεί για τη διαχείριση τους και συντάσσει προϋπολογισμό και απολογισμό. Η διοικητική δε αυτοτέλεια έχει την έννοια της εκλογής ή του αυτοκαθορισμού των φορέων των οργάνων και του τυπικού διαχωρισμού του προσωπικού του αυτοδιοικούμενου οργανισμού από το προσωπικό των κρατικών υπηρεσιών (Δαγτόγλου, 2015). Επίσης, ως διοικητική αυτοτέλεια ορίζεται η ικανότητα του νομικού προσώπου να διαχειρίζεται τις υποθέσεις του με δική του ευθύνη και με δικά του όργανα, χωρίς να υπόκειται στις εντολές της κρατικής διοίκησης (Μπαμπαλιούτας, 2018).

1.1.2. Τα χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση αφορά την ίδρυση διοικητικών οργάνων που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ορισμένη εδαφική επικράτεια, χωρίς εξάρτηση από τα κεντρικά όργανα (Λύτρας, 2018). Ειδικότερα, τοπική αυτοδιοίκηση είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτοτελείς οργανισμούς που είναι κρατικά εποπτευόμενοι και επικουρούμενοι και διαθέτουν αιρετές αρχές (Δαγτόγλου, 2015).

Τα βασικά χαρακτηριστικά της είναι η ύπαρξη ενός ξεχωριστού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, η συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερόμενων στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας μέσω της εκλογής των τοπικών αρχών, η άσκηση δημόσιας

εξουσίας με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων², η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια έναντι του Κράτους και η άσκηση εποπτείας εκ μέρους του (Μπαμπαλιούτας, 2018). Ωστόσο, οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν κανονιστική αυτονομία κατά τη διαχείριση των υποθέσεων τους, δηλαδή δεν έχουν τη δυνατότητα να παράγουν πρωτογενώς κανόνες δικαίου. Τέτοιου είδους αρμοδιότητα διαθέτουν μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα ή το νόμο (Δαγτόγλου, 2015; Ράικος, 2006).

Το αίτημα για αυτοδιοίκηση είναι κατά βάση πολιτικό και αφορά την απαίτηση των πολιτών να συμμετέχουν στη διοίκηση των υποθέσεων της περιφέρειας στην οποία κατοικούν (Λύτρας, 2018). Επίσης, η τοπική αυτοδιοίκηση ενισχύει τον αυτοπροσδιορισμό των τοπικών κοινωνιών και αναπτύσσει τη συνεργασία και την ευθύνη των πολιτών (Βινιεράτου-Μποσινάκη, Τουρή και Δεληθέου, 2011). Εξάλλου, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί στοιχείο της δημοκρατίας, πηγή της πολιτικής ελευθερίας και μέσο πραγμάτωσης των δημοκρατικών και φιλελεύθερων ιδεωδών (Στασινόπουλος, 1972).

Ο ρόλος δε της τοπικής αυτοδιοίκησης αναβαθμίζεται συνεχώς σε διεθνές επίπεδο, στο πλαίσιο των σύγχρονων μοντέλων ανάπτυξης που βασίζονται σε μια «εκ των κάτω προσέγγιση» (“bottom up approach”) έναντι των κάθετων τομεακών προτύπων που εφαρμόζει η κεντρική διοίκηση. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2009 υιοθετήθηκε η «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» της Επιτροπής των Περιφερειών που αναδεικνύει την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμένης δράσης μεταξύ της Ε.Ε., των κρατών-μελών, των περιφερειακών και των τοπικών αρχών για την χάραξη και την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών (Δεληθέου και Βινιεράτου, 2017, επικαιροπ. Τριανταφυλλοπούλου και Σιδηρόπουλος, 2018).

1.2. Ο διοικητικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαίος προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των κανόνων δικαίου, η εξυπηρέτηση του δημοσίου

² Κατά μια άποψη, «Η διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές είναι ξεπερασμένη. [...] Δεν συμβιβάζεται με τη σύγχρονη εποχή, όπου δεν υπάρχει καμία τοπική υπόθεση η οποία δεν μπορεί να εξελιχθεί από τη μια στιγμή στην άλλη σε γενική, όπως δεν υπάρχει καμία γενική υπόθεση, η οποία δεν έχει τοπική αναφορά. Η σύγχρονη εποχή απαιτεί οργάνωση της παροχής υπηρεσιών με βάση τον ορθολογικό κανόνα, ο οποίος απαιτεί [...] να υπάρχει κατανομή αρμοδιοτήτων άσκησης δημόσιας εξουσίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων, με τρόπο ώστε ο πολίτης να απολαμβάνει τη μέγιστη εξυπηρέτηση των συμφερόντων του.» (Φλογαΐτης, 2018, σελ. 183).

συμφέροντος και η προστασία τόσο των δικαιωμάτων του ατόμου όσο και της ίδια της δημοκρατίας (Δαγτόγλου, 2015; Μακρυδημήτρης, 2008). Επιβάλλεται δε για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας, ιδίως στο σύγχρονο και διαρκώς εξελισσόμενο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης (Σωτηροπούλου, 2015).

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπεται κοινοβουλευτικός, δικαστικός και διοικητικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης καθώς και ενδιάμεσος έλεγχος που διενεργείται από τις ανεξάρτητες αρχές (Μακρυδημήτρης, 2008). Επίσης, εφαρμόζεται δημοσιονομικός έλεγχος που αποτελεί μια ιδιότυπη μορφή του διοικητικού ελέγχου, αφορά τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών και ασκείται κυρίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο³ (Δαγτόγλου, 2015).

Ο διοικητικός έλεγχος συνίσταται σε εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης ή αυτοέλεγχο (Μακρυδημήτρης, 2008) και μπορεί να λάβει τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου, του ενδικοφανούς ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας. Ειδικότερα, ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται στο πλαίσιο της ιεραρχικής σχέσης εντός της κρατικής, κεντρικής ή περιφερειακής, διοίκησης ή εντός ενός δημόσιου νομικού προσώπου (Λύτρας, 2018; Δαγτόγλου, 2015). Ο ενδικοφανής έλεγχος αναφέρεται στον έλεγχο που ασκείται, σύμφωνα με ρητές νομοθετικές διατάξεις, από ειδικά ελεγκτικά όργανα εκτός της ιεραρχικής σχέσης, που αποφασίζουν επί των ενδικοφανών προσφυγών των πολιτών. Η δε διοικητική εποπτεία αφορά τον έλεγχο που ασκείται από την κρατική διοίκηση προς τους αυτοδιοικούμενους δημόσιους οργανισμούς (Δαγτόγλου, 2015).

Ο διοικητικός έλεγχος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από αναφορά ή διοικητική προσφυγή του πολίτη που προσβάλλεται από μια πράξη ή παράλειψη της διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 2008). Το δικαίωμα εξάλλου αναφοράς στις αρχές κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 παρ. 1 Σ, το οποίο θεσπίζει και την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά στην αναφορά σύντομα και αιτιολογημένα.

Έναντι των διοικητικών αρχών, ο πολίτης μπορεί να υποβάλλει διοικητική προσφυγή, η οποία διακρίνεται σε απλή διοικητική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή και ενδικοφανή προσφυγή. Η απλή διοικητική προσφυγή αφορά ατομικές διοικητικές πράξεις, είναι απρόθεσμη και διακρίνεται σε αίτηση θεραπείας, η οποία

³ Με το άρθρο 10 παρ. 10 του ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015) καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος δαπανών του Κράτους και των ΟΤΑ.

απευθύνεται στο διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη με αίτημα την ανάκληση ή την τροποποίηση της, και σε ιεραρχική προσφυγή, η οποία υποβάλλεται στο ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο αυτού που εξέδωσε την πράξη και μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση ή στην αναπομπή της στο όργανο αυτό (Σιούτη, 2018). Αντίθετα, η ειδική διοικητική προσφυγή αφορά σε ατομική διοικητική ή κανονιστική πράξη και προβλέπεται από ρητή διάταξη νόμου που θέτει προθεσμία για την υποβολή της. Απευθύνεται κατά περίπτωση είτε στο όργανο που εξέδωσε την πράξη είτε στο ιεραρχικά προϊστάμενο και μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση αλλά όχι στην τροποποίηση της (Μακρυδημήτρης, 2008). Τέλος, η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή προβλέπεται από ρητή διάταξη νόμου, η οποία προσδιορίζει προθεσμία για την άσκηση της και συγκεκριμένο όργανο για την εξέταση της. Το όργανο αυτό μπορεί να είναι αυτό που εξέδωσε την πράξη ή το ιεραρχικά προϊστάμενο του ή ένα όργανο που ιδρύεται ειδικά για το σκοπό αυτό. Ο έλεγχος δε που ακολουθεί μπορεί να καταλήξει στην ακύρωση ή στην τροποποίηση της πράξης και εφόσον δεν ολοκληρωθεί εντός της προθεσμίας που θέτει ο νόμος γεννάται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης. Επίσης, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, εφόσον προβλέπεται, αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον της δικαιοσύνης (Σιούτη, 2018).

1.3. Η έννοια της διοικητικής εποπτείας

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί μορφή ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (Τσουντας, 1993) και χαρακτηρίζει τη σχέση μεταξύ δημόσιων νομικών προσώπων που το ένα (εποπτεύον) ελέγχει το άλλο (εποπτευόμενο). Είναι δηλαδή κυρίως σχέση μεταξύ δημόσιων νομικών προσώπων και δευτερευόντως σχέση μεταξύ οργάνων (Λύτρας, 2018). Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς (Δαγτόγλου, 2015) προκειμένου να διασφαλίζεται η ενότητα του κράτους και να προστατεύεται το συμφέρον τόσο των αυτοδιοικούμενων οργανισμών που μπορεί να υποστούν σοβαρές ζημιές από κακοδιαχείριση, όσο και των διοικούμενων (Λύτρας, 2018).

Κατά άλλη διατύπωση, ως διοικητική εποπτεία ορίζεται η δυνατότητα επέμβασης των οργάνων του Κράτους στη λειτουργία άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, σύμφωνα με τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου, με στόχο τη διασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης, την παρακαλούθηση της εκπλήρωσης της αποστολής τους, την τήρηση της νομοθεσίας και την πρόληψη και αντιμετώπιση

καταστάσεων που προσκρούουν στο δημόσιο συμφέρον (Σπηλιωτόπουλος, 2011; Μακρυδημήτρης, 2008).

Η σχέση διοικητικής εποπτείας υπάρχει τόσο ανάμεσα στο Κράτος ως γενικό φορέα άσκησης της δημόσιας διοίκησης, και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, όπως οι ΟΤΑ ή τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, όσο και ανάμεσα στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και τα νομικά πρόσωπα που αυτά ιδρύουν (Λύτρας, 2018). Στη δεύτερη βέβαια περίπτωση, τα νομικά πρόσωπα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών υπάγονται και στην εποπτεία της κεντρικής διοίκησης.

Η διοικητική εποπτεία συνδέεται στενά με την έννοια της αυτοδιοίκησης καθώς από τη στιγμή που το Κράτος ιδρύει ένα νομικό πρόσωπο και αναγνωρίζει την αυτοδιοίκηση του, επιφυλάσσεται το δικαίωμα της εποπτείας (Δαγτόγλου, 2015). Ιδίως δεν νοείται τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς εποπτεία σε ένα ενιαίο κράτος καθώς κάτι τέτοιο θα οδηγούσε στη δημιουργία «κράτους εν κράτει». Αλλά ούτε εποπτεία χωρίς αυτοδιοίκηση καθώς οι δύο έννοιες έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα υπό την έννοια ότι η εποπτεία αποτελεί συστατικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Τσουντας, 1993). Επίσης, η διοικητική εποπτεία αποτελεί και περιορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς ο έλεγχος της κρατικής διοίκησης θέτει όρια στη δράση της (Τσούτσος, 1955). Ως εκ τούτου, η διοικητική εποπτεία πρέπει να είναι περιορισμένη και να ορίζονται ρητά στο νόμο τα μέσα άσκησης της και τα όρια της (Μακρυδημήτρης, 2008). Σε διοικητική δε εποπτεία υπόκεινται μόνο οι ίδιες υποθέσεις των ΟΤΑ και όχι και οι δοτές, οι οποίες αφορούν σε αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης που ανατίθενται με νόμο στους ΟΤΑ και για τις οποίες ισχύει ο ιεραρχικός έλεγχος από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές του Κράτους (Τάχος, 1968).

Τέλος, η διοικητική εποπτεία αποτελεί μια εξαίρεση της ελεύθερης δράσης των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, που αποσκοπεί όμως στη συνεργασία με τους οργανισμούς αυτούς και επομένως συμβαδίζει με την αυτοδιοίκηση (Τάχος, 1968). Εξάλλου, η διοικητική εποπτεία, που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας, είναι συμβατή με την διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, καθώς είναι απαραίτητη για την ενιαία τήρηση του νόμου σε όλη την επικράτεια (Δαγτόγλου, 2015).

1.4. Οι μορφές της διοικητικής εποπτείας

Η διοικητική εποπτεία διακρίνεται σε εποπτεία επί των πράξεων (έλεγχος επί των πράξεων ή «λειτουργικός» έλεγχος) ή επί των προσώπων (έλεγχος επί των

προσώπων ή «προσωπικός» έλεγχος), και περαιτέρω η εποπτεία επί των πράξεων διακρίνεται σε εποπτεία νομιμότητας ή σκοπιμότητας και εποπτεία προληπτική ή κατασταλτική. Ιδιαίτερη δε μορφή διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων του νομικού προσώπου είναι η υποκατάσταση του εποπτευόμενου οργάνου από το εποπτεύον (Λύτρας, 2018; Τσουντας, 1993).

1.4.1. Εποπτεία επί των πράξεων και επί των προσώπων

Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων αφορά τον έλεγχο που ασκείται στη δραστηριότητα του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου (Λύτρας, 2018). Περιλαμβάνει το δικαίωμα του Κράτους να λαμβάνει γνώση των πράξεων που εκδίδει το εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο, να παρακαλουθεί τη λειτουργία του και να παρεμβαίνει μέσω πράξεων του στη δραστηριότητα του εποπτευόμενου (Τσούτσος, 1955).

Η εποπτεία επί των προσώπων έχει την έννοια της επέμβασης του εποπτεύοντος οργάνου σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των φυσικών προσώπων που ασκούν αρμοδιότητες στο πλαίσιο του εποπτευόμενου οργανισμού. Η επέμβαση αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή της επιλογής των φυσικών προσώπων, την επέμβαση στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη και την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, η αυτοδιοίκηση είναι ασυμβίβαστη με την επιλογή των φυσικών προσώπων-οργάνων της από το Κράτος καθώς αυτά πρέπει να επιλέγονται από τους ενδιαφερόμενους (Λύτρας, 2018). Στην περίπτωση δε της τοπικής αυτοδιοίκησης, η εποπτεία επί των προσώπων περιλαμβάνει τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και την αστική ευθύνη τους για τη θετική ζημία που προκλήθηκε στον ΟΤΑ, δηλαδή τη μείωση της περιουσίας του, από δόλο ή αμέλεια των προσώπων αυτών (Μακρυδημήτρης, 2008).

1.4.2. Εποπτεία νομιμότητας και σκοπιμότητας

Η εποπτεία νομιμότητας επί των πράξεων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αφορά τον έλεγχο τήρησης των κανόνων δικαίου σε οποιαδήποτε πηγή και αν περιλαμβάνονται. Πρόκειται δηλαδή για τον έλεγχο συμμόρφωσης της διοικητικής πράξης με το ισχύον ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο και τους ισχύοντες στην Ελλάδα κανόνες του διεθνούς συμβατικού και εθιμικού δικαίου. Κατά τον έλεγχο νομιμότητας εξετάζεται η πλήρη περί τα πράγματα, το εάν δηλαδή ο φορέας που εξέδωσε την πράξη πεπλανημένα εξέλαβε ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της, η πληρότητα της αιτιολογίας της πράξης και η τήρηση των άκρων ορίων της διακριτικής

ευχέρειας της διοίκησης. Η εποπτεία επί των πράξεων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι κατ' αρχήν μόνο εποπτεία νομιμότητας (Δαγτόγλου, 2015).

Η εποπτεία σκοπιμότητας συνίσταται στην εξουσία του εποπτεύοντος να ελέγχει το πρακτικά ορθό της πράξης του αυτοδιοικούμενου οργανισμού σε σχέση με τα συμφέροντα του κράτους, του ίδιου του οργανισμού και των δικαιούμενων να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες του (Τάχος, 1968). Ως εκ τούτου περιορίζει ιδιαίτερα την ελευθερία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Για το λόγο αυτό, ο έλεγχος σκοπιμότητας (ουσιαστικός έλεγχος) είναι κατ' αρχήν ασυμβίβαστος με την διοικητική αυτοτέλεια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών (Δαγτόγλου, 2015).

1.4.3. Προληπτική και κατασταλτική εποπτεία

Η διοικητική εποπτεία είναι προληπτική ή κατασταλτική ανάλογα με το χρόνο διενέργειας του ελέγχου σε σχέση με την έκδοση της πράξης (Δαγτόγλου, 2015). Κατά κανόνα δε η διοικητική εποπτεία σκοπιμότητας είναι προληπτική, ενώ η εποπτεία νομιμότητας είναι κατασταλτική (Τάχος, 1968).

Ήπιες προληπτικές επεμβάσεις αποτελούν η απεύθυνση από το εποπτεύον όργανο γενικών οδηγιών και κατευθύνσεων στο εποπτευόμενο, με την προϋπόθεση βέβαια ότι δεν προκύπτει οποιαδήποτε δεσμευτικότητα για το όργανο αυτό (Λύτρας, 2018; Τάχος, 1968). Ωστόσο, η προληπτική εποπτεία έχει κυρίως την έννοια της ρητής ή σιωπηρής έγκρισης της ελεγχόμενης πράξης από το εποπτεύον όργανο, πριν τη θέση της σε ισχύ (Λύτρας, 2018). Πρόκειται για μια έντονη μορφή ελέγχου της διοικητικής δράσης του εποπτευόμενου οργανισμού (Τάχος, 1968), ιδίως στην περίπτωση του προληπτικού ελέγχου σκοπιμότητας όπου, στην ουσία, το εποπτεύον όργανο συμμετέχει στη λήψη της απόφασης του εποπτευόμενου⁴. Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Έλληνας νομοθέτης περιόρισε προοδευτικά και τελικά κατήργησε τον προληπτικό έλεγχο (Δαγτόγλου, 2015).

Κατασταλτική είναι η εποπτεία που ασκείται σε διοικητικές πράξεις που έχουν τελειωθεί, έστω και αν δεν έχουν ακόμη τεθεί σε ισχύ (Δαγτόγλου, 2015) και δύναται να καταλήξει στην ακύρωσή τους. Η κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας, αν και είναι

⁴ Παράδειγμα τέτοιας μορφής ελέγχου αποτελούσε το άρθρο 296 παρ. 3 του π.δ. 323/1989 (ΦΕΚ Α' 146/01.06.1989), σύμφωνα με το οποίο, η απόφαση δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου σχετικά με την κατάργηση νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, εγκρίνεται με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και του υπουργού που τυχόν είναι καθ' ύλην αρμόδιος.

συμβατή με την έννοια της αυτοδιοίκησης, δεν συνεπάγεται τη δυνατότητα του εποπτεύοντος να ελέγχει κάθε πράξη του εποπτευόμενου αλλά ο έλεγχος εκτείνεται μόνο στις πράξεις για τις οποίες υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη. Ωστόσο, αντίθετα με την ακύρωση, η δυνατότητα τροποποίησης της πράξης δεν συμβιβάζεται με την έννοια της αυτοδιοίκησης καθώς οδηγεί σε φαινόμενα ημι-αυτοδιοίκησης, ατελούς αυτοδιοίκησης ή συνδιοίκησης (Λύτρας, 2018).

1.4.4. Εποπτεία υποκατάστασης

Η εποπτεία υποκατάστασης αποτελεί την πιο έντονη επέμβαση στη δράση του εποπτευόμενου οργάνου και στη λειτουργία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Προϋποθέτει αδράνεια εκ μέρους του και περιορίζεται στον έλεγχο της αδράνειας αυτής (Τσούτσος, 1955). Συνίσταται δε στην εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου να αποφασίζει στη θέση του εποπτευόμενου (Λύτρας, 2018), εφόσον το όργανο αυτό παραλείπει μη νόμιμα να εκπληρώσει ορισμένα καθήκοντα που προσιδιάζουν στη φύση του οργανισμού ως αυτοδιοικούμενου (Τάχος, 1968).

Ο τρόπος άσκησης της διοικητικής εποπτείας δεν πρέπει να καταλήγει στην υποκατάσταση του εποπτευόμενου οργανισμού, όπως συμβαίνει με τον επίτροπο και τον ανήλικο (Τσούτσος, 1955) ούτε να οδηγεί στην «κηδεμονία» του ΟΤΑ από το Κράτος (Μακρυδημήτρης, 2008). Αντίθετα, η υποκατάσταση συμβιβάζεται με την έννοια της αυτοδιοίκησης, εφόσον προβλέπεται, κατ' εξαίρεση, ρητά από το νόμο σε περιπτώσεις που η αδράνεια του αυτοδιοικούμενου οργανισμού μπορεί να θέσει σε άμεσο κίνδυνο τη λειτουργία του (Λύτρας, 2018; ΣτΕ Ολ. 82/1938).

Στο παρελθόν προβλεπόταν η αυτεπάγγελτη εγγραφή των υποχρεωτικών δαπανών από το νομάρχη στον προϋπολογισμό δήμου ή κοινότητας, στην περίπτωση άρνησης ή παράλειψης του αντίστοιχου ΟΤΑ να το πράξει (άρθρο 68 ν. ΔΝΖ'/1912). Σύμφωνα δε με τον ισχύοντα Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ), επιτρέπεται, υπό συγκεκριμένες εγγυήσεις, η υποκατάσταση στην περίπτωση που αιρετό όργανο δήμου ή κοινότητας απέχει παράνομα από την άσκηση της αρμοδιότητάς του, θέτοντας σε σοβαρό και προφανή κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον (άρθρο 76 παρ. 5 ν. 3463/2006). Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και τον περιορισμό της διοικητικής εποπτείας που ασκείται στους ΟΤΑ αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, η θέσπιση εποπτείας υποκατάστασης κρίνεται προβληματική (Λύτρας, 2018).

1.5. Οι διαφορές μεταξύ διοικητικής εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου

Ο ιεραρχικός έλεγχος εκδηλώνεται με μορφές οι οποίες συμπίπτουν με αυτές της διοικητικής εποπτείας (ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας - σκοπιμότητας, προληπτικός - κατασταλτικός και ιεραρχική υποκατάσταση), ωστόσο οι δύο έννοιες δεν πρέπει να συγχέονται καθώς παρουσιάζουν σημαντική διαφορά (Λύτρας, 2018), τόσο τυπική όσο και ουσιαστική.

1.5.1. Τυπική διαφορά

Η τυπική διαφορά των δύο εννοιών είναι ότι η μεν διοικητική εποπτεία χαρακτηρίζει τις σχέσεις μεταξύ δύο νομικών προσώπων και ασκείται από το εποπτεύον στο εποπτευόμενο, η δε ιεραρχική προσφυγή ασκείται στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου και αποτελεί έλεγχο του ανώτερου προς το κατώτερο όργανο εντός του νομικού αυτού προσώπου (Λύτρας, 2018). Κατά άλλη διατύπωση, ο ιεραρχικός έλεγχος προϋποθέτει την εξουσία ενός ανώτερου οργάνου επί ενός κατώτερου, το οποίο τελεί σε σχέση υποταγής εντός του ίδιου ν.π.δ.δ., ενώ η εποπτεία προϋποθέτει την ύπαρξη δύο διακριτών ν.π.δ.δ., όπως το Κράτος και ο ΟΤΑ, και αποτελεί απλό έλεγχο του πρώτου λόγω της αυτοδιοίκησης του δεύτερου (Τσουντας, 1993).

1.5.2. Ουσιαστική διαφορά

Η ουσιαστική διαφορά που εντοπίζεται μεταξύ των δύο εννοιών αφορά την έκταση και το περιεχόμενο του ελέγχου καθώς και το δικαστικό έλεγχο (Τσουντας, 1993).

Όσον αφορά την έκταση του ελέγχου, η διοικητική εποπτεία έχει στενότερο περιεχόμενο, σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο που περιλαμβάνει ευρύτατες εξουσίες (Τσουντας, 1993). Ειδικότερα, στη διοικητική εποπτεία υπόκεινται μόνο οι περιπτώσεις που ρητά προβλέπει ο νόμος ενώ στον ιεραρχικό έλεγχο, κατά κανόνα, υπόκειται το σύνολο της δραστηριότητας του ελεγχόμενου (Λύτρας, 2018). Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος (Σπηλιωτόπουλος, 2011), ο οποίος είναι απόρροια της ιεραρχικής οργάνωσης της διοίκησης και δεν απαιτείται να προβλέπεται ρητά από το νόμο (Λύτρας, 2018).

Ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου, η διοικητική εποπτεία, όπως σημειώθηκε ανωτέρω (1.4.2.), αναφέρεται κατ' αρχήν σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, και μόνο σε περιορισμένο βαθμό σε έλεγχο σκοπιμότητας (Δαγτόγλου, 2015). Αντίθετα, ο ιεραρχικός έλεγχος αφορά τόσο τη

νομιμότητα όσο και τη σκοπιμότητα των πράξεων του υφιστάμενου οργάνου (Τσουντας, 1993).

Τέλος, η άσκηση της διοικητικής εποπτείας μπορεί να προσβληθεί δικαστικά από το εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο ή το αρμόδιο όργανο ενώ δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη δεν υφίσταται στην περίπτωση του ιεραρχικού ελέγχου (Δαγτόγλου, 2015), με εξαίρεση την επιβολή πειθαρχικής ποινής (Τσουντας, 1993).

2. Ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας επί των ΟΤΑ στις έννομες τάξεις των ευρωπαϊκών χωρών

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται σε όλες τις χώρες της Ευρώπης. Ο θεσμός αυτός έλαβε σε κάθε χώρα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ανάλογα με την ιστορική του εξέλιξη και τα εν γένει χαρακτηριστικά της διοικητικής της οργάνωσης. Οι σχετικές εξάλλου ρυθμίσεις των νεότερων ευρωπαϊκών Συνταγμάτων έχουν επηρεαστεί από το πνεύμα που αποτυπώνεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Χλέπας, 2017).

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι σχέσεις ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμονικές και επικοδομητικές, προβλέπεται δε σε κάθε διοικητικό σύστημα ένα μηχανισμός που διασφαλίζει ότι οι πράξεις των ΟΤΑ είναι σύμφωνες με το νόμο. Για το σκοπό αυτό, πέρα από τον έλεγχο των λογαριασμών των ΟΤΑ και τα μέτρα που επιβάλλονται για την οικονομική τους ακεραιότητα, προβλέπονται διοικητικοί έλεγχοι, συνήθως κατασταλτικοί, επί των πράξεων τους (Hollis and Plokker, 1995). Καθιερώνεται δηλαδή σε κάθε χώρα ένα σύστημα εποπτείας των ΟΤΑ που διαφέρει κατά περίπτωση ως προς τη μορφή της εποπτείας, το αντικείμενο της και την αρχή που την ασκεί (Γκέκας και Μήτσου, 2007; Τσουντας, 1993).

2.1. Ηνωμένο Βασίλειο

Στο Ηνωμένο Βασίλειο η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφοροποιείται ανάλογα με την χώρα. Ειδικότερα, στην Αγγλία, ανάλογα με την περιοχή, υφίσταται σύστημα μονοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ή σύστημα δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από το Λονδίνο που έχει ειδικό καθεστώς, ενώ στην Σκωτία, στην Ουαλία και στην Βόρεια Ιρλανδία η τοπική αυτοδιοίκηση οργανώνεται σε δύο βαθμίδες (Χλέπας, 2012). Δεν υπάρχει δε ένας ξεχωριστός φορέας αρμόδιος για την άσκηση της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των τοπικών αρχών (Council of Europe, 2000). Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τα δικαστήρια κατόπιν προσφυγής. Επίσης, σε ειδικές περιπτώσεις, που ορίζονται ρητά στο νόμο, ασκείται εποπτεία από τα καθ' ύλην αρμόδια, κατά περίπτωση, υπουργεία με τη μορφή του ελέγχου σκοπιμότητας (Μπεςίλα-Βήκα, 2019). Παράλληλα, εφαρμόζονται αυστηροί έλεγχοι της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ (Τσουντας, 1993).

2.2. Γερμανία

Η Γερμανία είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος, στο οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο (Hollis and Plokker, 1995). Η οργάνωση της εδαφικής διοίκησης διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα και συγκεκριμένα σε ομοσπονδιακά κρατίδια που ασκούν την κρατική περιφερειακή διοίκηση, καθώς και σε κομητείες και δήμους που αποτελούν τους ΟΤΑ, οι οποίοι είναι αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις. Ως προς την εποπτεία, οι κανόνες διαχείρισής της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζονται από τα ομοσπονδιακά κρατίδια. Ο ομοσπονδιακός δε υπουργός εσωτερικών ασκεί, κατά κανόνα, έλεγχο νομιμότητας στους ΟΤΑ, ενώ σε αρκετά κρατίδια, τον έλεγχο στους δήμους ασκούν οι πρόεδροι των κομητειών, ως δοτή αρμοδιότητα για λογαριασμό του κρατιδίου (Χλέπας, 2012). Ο έλεγχος σκοπιμότητας, η λεγόμενη «τεχνική επίβλεψη», προβλέπεται μόνο για ομοσπονδιακά θέματα που έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης εποπτείας υποκατάστασης (Council of Europe, 1998).

2.3. Γαλλία

Στη Γαλλία, η οποία διαθέτει μακρά αυτοδιοικητική παράδοση με ρίζες στη Γαλλική Επανάσταση, λειτουργούν τρεις βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, οι περιφέρειες, οι νομοί και οι δήμοι. Παράλληλα, το διοικητικό σύστημα συμπληρώνεται με αποκεντρωμένα όργανα των οποίων οι διοικητική περιφέρεια σε αρκετές περιπτώσεις συμπίπτει με αυτή των αυτοδιοικούμενων οργανισμών (Μπεσίλα-Βήκα, 2019). Ως προς την εποπτεία, ο νόμος 82.213 του 1982, ο οποίος μεταρρύθμισε το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατήργησε το καθεστώς της προηγούμενης έγκρισης του νομάρχη στις πράξεις των ΟΤΑ και τον έλεγχο σκοπιμότητας. Επίσης, καθιέρωσε τη δικαστική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ, αντικαθιστώντας το προηγούμενο σύστημα διοικητικής εποπτείας του νομάρχη. Ο νομάρχης, δηλαδή, ελέγχει τις πράξεις αλλά για την ακύρωση τους προσφεύγει στα διοικητικά δικαστήρια (Τσουντας, 1993).

2.4. Ιταλία

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιταλία οργανώνεται σε περιφέρειες, επαρχίες και κοινότητες (Χλέπας, 2012). Στο παρελθόν οι τοπικές αρχές υπόκειντο σε αυστηρό έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας αλλά μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, οι αποφάσεις των τοπικών αρχών δεν υποβάλλονται σε προηγούμενη έγκριση από κρατικούς ή περιφερειακούς φορείς. Επίσης, οι πράξεις των περιφερειών δεν

υπόκεινται πλέον σε διοικητική εποπτεία. Ωστόσο, σύμφωνα με το Σύνταγμα, προβλέπεται η δυνατότητα εποπτείας υποκατάστασης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που ορίζονται από το νόμο, όπως σε περίπτωση παραβίασης των διεθνών κανόνων ή του ευρωπαϊκού δικαίου, σοβαρής απειλής για τη δημόσια ασφάλεια ή σε περίπτωση που επιβάλλεται η υποκατάσταση για τη διασφάλιση της νομικής και οικονομικής ενότητας της χώρας ή την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Επιπλέον, η κεντρική διοίκηση μπορεί να ακυρώσει μέσω μιας ειδικής διαδικασίας, παράνομη απόφαση των τοπικών αρχών για λόγους που σχετίζονται με την προστασία της έννομης τάξης (Council of Europe, 2017, 2008).

2.5. Ο θεσμός της εποπτείας στα νεότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Τα νεότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. από την Ανατολική Ευρώπη και τα Βαλκάνια έχουν διαφορετικά συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς η διοικητική τους οργάνωση κατά το παρελθόν ήταν βασισμένη στο συγκεντρωτικό σύστημα. Αν και σε κάποια από αυτά η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει αδύναμη, ωστόσο, οι θεσμοί τους μεταρρυθμίζονται σταδιακά.

Στην Ουγγαρία, η κεντρική διοίκηση ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των τοπικών αρχών ενώ στη Σλοβακία, η οικονομική διαχείριση του δήμου ελέγχεται από τον ανώτατο Ελεγκτή του Δήμου, ο οποίος εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο με πρόταση του δημάρχου. Στη Βουλγαρία, η εποπτεία επί των ΟΤΑ ασκείται από το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Στη δε Εσθονία, τα υπουργεία και ο κυβερνήτης της επαρχίας του Ταλίν ασκούν σε κάποιες περιπτώσεις εποπτεία στις τοπικές αρχές (Μπεσίλα-Βήκα, 2019). Στην Πολωνία, η εποπτεία επί των ΟΤΑ περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας και ασκείται από αποκεντρωμένα όργανα (Council of Europe, 2019). Στην Σλοβενία, η διοικητική εποπτεία ασκείται από το καθ' ύλην αρμόδιο, κατά περίπτωση, Υπουργείο, το οποίο σε περίπτωση παραβίασης του Συντάγματος από πράξη των τοπικών αρχών μπορεί να προσφύγει στο Συνταγματικό Δικαστήριο (Council of Europe, 2011).

3. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της διοικητικής εποπτείας επί των ΟΤΑ στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα η τοπική αυτοδιοίκηση υπέστη σημαντικές αλλαγές στο πέρασμα του χρόνου, γεγονός που επηρέασε και τον θεσμό της διοικητικής εποπτείας, ο οποίος εξελίχθηκε σταδιακά ακολουθώντας το μετασχηματισμό του οργανωτικού συστήματος της δημόσιας διοίκησης.

3.1. Το β.δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «περί συστάσεως των Δήμων»

Το β.δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 «περί συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10.01.1834) αποτελεί έναν από τους νόμους που διαμόρφωσαν την εσωτερική δομή του νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Πρόκειται για προϊόν της νομοθετικής δραστηριότητας της βαυβαρικής Αντιβασιλείας με το οποίο επιχειρήθηκε η εξαρχής οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα πλεόν σύγχρονα για την εποχή ευρωπαϊκά πρότυπα (Φλογαΐτης, 2018, 1987).

Προκειμένου να συγκροτηθεί ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα, εγκαταλείφθηκε ο θεσμός των κοινοτήτων που λειτούργησε την περίοδο της τουρκοκρατίας και επιχειρήθηκε να εισαχθεί ένα νεωτερικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 2015). Ειδικότερα, σημαντική καινοτομία υπήρξε το μέγεθος των δήμων, οι οποίοι οργανώθηκαν με βάση το κριτήριο του λειτουργικού μεγέθους. Επίσης, θεσπίσθηκε το αιρετό του δημοτικού συμβουλίου, καινοτομία με ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι το αντιπροσωπευτικό σύστημα και οι βουλευτικές εκλογές δεν είχαν ακόμη θεσμοθετηθεί (Φλογαΐτης, 1987).

Κατά τη θέσπιση του νομοθετήματος, η καθιέρωση της εποπτείας επί των δήμων θεωρήθηκε αυτονόητη καθώς η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που τους ανατέθηκε αφορούσε ολόκληρο το Κράτος (Φλογαΐτης, 1987). Ως εκ τούτου, ανατέθηκε στο νομάρχη η άσκηση της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των δημοτικών συμβουλίων⁵ και συγκεκριμένα η άσκηση τόσο ελέγχου νομιμότητας όσο και ουσιαστικού ελέγχου.

3.2. Ο ν. ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»

Επόμενος σημαντικός σταθμός στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξε ο ν. ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 58/14.02.1912),

⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 118 του β.δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833, οι πράξεις του δημοτικού συμβουλίου ήταν εκτελεστές μόνο μετά την επικύρωση του νομάρχη ή την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας.

που εντάσσεται στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του Ελευθερίου Βενιζέλου για την ενίσχυση του κεντρικού Κράτους. Στόχος του νόμου ήταν η αποδέσμευση των βουλευτών από την πολιτική εξάρτηση των δημάρχων και η εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού. Στο πλαίσιο αυτό, καταργήθηκαν οι παλαιοί δήμοι και δημιουργήθηκαν μικροί δήμοι και κυρίως κοινότητες (Φλογαΐτης, 1987).

Ως προς τη διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ, καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος που ίσχυε έως τότε και ορίστηκε ότι, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου ήταν εκτελεστές με την πάροδο τριάντα ημερών από την αποστολή τους στο νομάρχη, χωρίς να απαιτείται η έγκριση του (άρθρα 43 και 127 ν. ΔΝΖ'/1912). Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα του νομάρχη να απαγγείλει την ακυρότητα των πράξεων που αφορούσαν αντικείμενα εκτός της αρμοδιότητας του κοινοτικού συμβουλίου ή που εκδόθηκαν κατά παράβαση νόμου. Η δυνατότητα αυτή του νομάρχη ασκούνταν με ειδικά αιτιολογημένη πράξη του εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή της απόφασης ή κατόπιν προσφυγής έναντι αυτού, οποιουδήποτε είχε έννομο συμφέρον, εντός δεκαπέντε ημερών από την τοιχοκόλληση της (άρθρα 44-45 ν. ΔΝΖ'/1912).

3.3. Το Σύνταγμα του 1925/1927

Τα Συντάγματα του 1925 και 1927 ήταν τα πρώτα ελληνικά Συντάγματα που κατοχύρωναν ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση και περιείχαν εκτενείς σχετικές διατάξεις (Χλέπας, 2017). Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 107 Σ του 1927, οι ΟΤΑ διαχειρίζονταν τις τοπικές υποθέσεις και κατοχυρωνόταν η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση.

Επίσης, καθιερωνόταν η άσκηση ανώτατης εποπτείας από το Κράτος στους ΟΤΑ, ανεξαρτήτως βαθμού, η οποία δεν έπρεπε να εμποδίζει την ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία της αυτοδιοίκησης (άρθρο 107 παρ. 4 Σ 1927). Η νομολογία, ερμηνεύοντας τη σχετική συνταγματική διάταξη, έκρινε ότι επιτρέπεται ο περιορισμός της ελεύθερης δράσης και πρωτοβουλίας των ΟΤΑ από την ασκούμενη εποπτεία, όχι όμως μέχρι την εκμηδένιση τους καθώς μια τέτοια παρέμβαση θα αναιρούσε το σκοπό της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΣτΕ Ολ. 144/1931). Επίσης, σύμφωνα με τη νομολογία, στην έννοια της εποπτείας περιλαμβάνεται ο έλεγχος των πράξεων των αιρετών οργάνων που αφορά όχι μόνο τη νομιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα αυτών και φέρει χαρακτήρα, κατά κανόνα, κατασταλτικό και, κατ' εξαίρεση, προληπτικό (ΣτΕ 280/1934).

3.4. Το Σύνταγμα του 1975

Το Σύνταγμα του 1952 κατοχύρωσε την τοπική αυτοδιοίκηση με μια λακωνική διατύπωση. Μετά δε την πτώση της επτάχρονης στρατιωτικής δικτατορίας, το ζήτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης απασχόλησε ιδιαίτερα την Ε' Αναθεωρητική Βουλή ενώ κατά τη διάρκεια των εργασιών της όλες οι πλευρές συνέκλιναν ως προς τη σύνδεση του θεσμού με τη δημοκρατία (Χλέπας, 2017).

Το Σύνταγμα του 1975 έθεσε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, ανέθεσε τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ, όρισε ότι οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, κατοχύρωσε τους δήμους και τις κοινότητες ως α' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ανέθεσε στον νόμο τον ορισμό των λοιπών βαθμών, εγγυήθηκε τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, περιόρισε την έκταση της κρατικής εποπτείας, έθεσε την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και της απολύσεως υπό ουσιαστικές και τυπικές εγγυήσεις και προέβλεψε την διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολή των ΟΤΑ (Δαγτόγλου, 2015).

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται ως πολιτικοδιοικητικός θεσμός με ιδιαίτερα νομιμοποιητικά-δημοκρατικά στοιχεία και προστατευόμενο πεδίο αρμοδιότητας, χωρίς ωστόσο να καθιερώνεται η εξουσία των ΟΤΑ να θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου με την έννοια της αυτονομίας (Χλέπας, 2017; Δαγτόγλου, 2015; ΣτΕ 3229/1987, 955, 2070/1978). Θεσπίζεται δε ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας, χωρίς μάλιστα να προβλέπεται ρητά ο περιορισμός της σε έλεγχο νομιμότητας (άρθρο 102 παρ. 5 Σ 1975). Υπό το Σύνταγμα δηλαδή αυτό, η διοικητική εποπτεία θα μπορούσε να συνίσταται και σε έλεγχο σκοπιμότητας καθώς δεν υπάρχει σχετική διευκρίνιση στη συνταγματική διάταξη (Μακρυνδημήτρης, 2008). Επίσης, ορίζεται ότι οι ΟΤΑ υπάγονται στους ελέγχους του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 95 παρ. 1 Σ 1975).

3.5. Ο ν. 1065/1980 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας)

Ακολούθησαν ο ν. 1065/1980 (ΦΕΚ Α' 168/24.7.1980) που εισήγαγε το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα και οι νομοθετικές μεταβολές του που έφεραν σημαντικές αλλαγές στην εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ (Φλογαΐτης, 1987).

Σύμφωνα με αυτόν τον ΔΚΚ, οι πράξεις των ΟΤΑ είναι κατά κανόνα άμεσα εκτελεστές (άρθρο 113), υπόκεινται δε σε έλεγχο νομιμότητας από το νομάρχη και

μόνο κατ' εξαίρεση σε έλεγχο σκοπιμότητας (άρθρο 115). Καθιερώνεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος του νομάρχη, που ακυρώνει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και της δημορχιακής επιτροπής, με αιτιολογημένη απόφασή του, λόγω παράβασης νόμου, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι ημερών από την παραλαβή τους (άρθρα 114 παρ. 1 και 116). Επίσης, προβλέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής λόγω παράβασης νόμου από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον και από κάθε εκλογέα του δήμου, εντός πέντε ημερών από την δημοσίευση της πράξης. Ο νομάρχης αποφαινεται με αιτιολογημένη απόφαση του εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα ημερών από την παραλαβή της πράξης (άρθρο 114 παρ. 2). Κατά των αποφάσεων του νομάρχη προβλέπεται προσφυγή για λόγους νομιμότητας στον Υπουργό Εσωτερικών (άρθρο 117).

3.6. Ο ν. 2218/1994: Η ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως β' βαθμός ΟΤΑ και η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας

Ο ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13.06.1994), όπως συμπληρώθηκε με το ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α' 153/16.09.1994), ιδρύει τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ως β' βαθμός ΟΤΑ, στον οποίο ανατίθεται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου.

Σύμφωνα με το νόμο (άρθρο 18 ν. 2218/1994), οι πράξεις όλων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Οι πράξεις δε του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών, των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των ν.π.δ.δ. και των ιδρυμάτων του ΟΤΑ αποστέλλονται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας εντός πέντε ημερών από τη συνεδρίαση. Εφόσον από τον έλεγχο του γενικού γραμματέα προκύψει ζήτημα ως προς τη νομιμότητα των πράξεων, ο ίδιος, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε ημερών από την παραλαβή τους, τις αναπέμπει στην ειδική τριμελή επιτροπή που συνίσταται στην έδρα κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και αποτελείται από ένα πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, ένα δημόσιο υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου⁶. Η επιτροπή αυτή που λειτουργεί ως ανεξάρτητη δημόσια αρχή υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών, ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις του ΟΤΑ και αποφασίζει αιτιολογημένα εντός είκοσι ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού

⁶ Με το άρθρο 7 του ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α' 196/12.09.2000), τροποποιήθηκε η σύνθεση της επιτροπής και προβλέφθηκε η συγκρότηση της από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως πρόεδρο, και δύο ανώτερους υπαλλήλους της περιφέρειας.

εγγράφου. Κατά της απόφασης της επιτροπής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον της. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά των πράξεων του νομάρχη, από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, ενώπιον του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, ο οποίος σε αυτή την περίπτωση μπορεί ο ίδιος να ακυρώσει την πράξη. Οι αποφάσεις τόσο της τριμελούς επιτροπής όσο και του γενικού γραμματέα της περιφέρειας μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού.

Περαιτέρω, ο ν. 2218/1994 περιέχει διατάξεις για τον έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού. Προβλέπεται ρητά η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ (άρθρο 47 παρ. 1). Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής σε κάθε δημότη καθώς και σε οποιονδήποτε διαθέτει έννομο συμφέρον κατά των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των ΟΤΑ και των ν.π.δ.δ.. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε δέκα ημέρες από τη δημοσίευση της πράξης ενώπιον της τριμελούς επιτροπής του άρθρου 18 του ίδιου νόμου, στην οποία σε αυτή την περίπτωση μετέχει ως τρίτο μέλος ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) του νομού.

Ο ν. 2240/1994 ορίζει ότι η διοικητική εποπτεία επί των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ασκείται από τον περιφερειακό διευθυντή που προΐσταται των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας, οι οποίες ασκούν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν περιέρχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (άρθρο 4 παρ. 6 και 2 ν. 2240/1994). Προβλέπεται η αποστολή στον περιφερειακό διευθυντή, όλων των πράξεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ και των ν.π.δ.δ., εντός πέντε ημερών από τη συνεδρίαση. Ο περιφερειακός διευθυντής παραπέμπει, μέσα σε προθεσμία πέντε ημερών από την παραλαβή τους στην τριμελή επιτροπή του ν. 2218/1994, τις πράξεις που αιτιολογημένα θεωρεί μη νόμιμες.

3.7. Το π.δ. 410/1995 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) και το π.δ. 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης)

Το π.δ. 410/1995 (ΦΕΚ Α' 231/14.11.1995) κωδικοποιεί τις ισχύουσες έως τότε δημοτικές και κοινοτικές διατάξεις. Ως προς τη διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού επαναλαμβάνει την ρητή κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας (άρθρο 178 παρ. 1 π.δ. 410/1995) και κωδικοποιεί τις διατάξεις που αφορούν την άσκηση εποπτείας από τον περιφερειακό διευθυντή και την επιτροπή εποπτείας (άρθρα 177 επ. π.δ. 410/1995).

Επίσης, οι διατάξεις για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κωδικοποιούνται σε ένα ενιαίο κείμενο με το π.δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21/02.02.1996). Τα άρθρα 66-70 αφορούν την εποπτεία επί των πράξεων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Τέλος, με τις διατάξεις του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α' 107/30.05.1997) συνιστάται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια με επικεφαλής τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, την άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

4. Το ισχύον συνταγματικό και υπερνομοθετικό πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 διαμόρφωσε το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και κατά προέκταση της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ. Οι σχετικές ρυθμίσεις αποδεικνύουν τη θέληση του συνταγματικού νομοθέτη να ενισχύσει την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας (Νικολόπουλος, 2013), υπό την έννοια της διεκπεραίωσης μιας δημόσιας υπόθεσης από τους φορείς που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες, γνωρίζουν τις τοπικές ιδιαιτερότητες και μπορούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το ζήτημα (Μπαμπαλιούτας, 2018).

Το πλαίσιο δε που ισχύει σε υπερνομοθετικό επίπεδο για την τοπική αυτοδιοίκηση συμπληρώνεται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) που αποτελεί διεθνή σύμβαση και κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989) με ορισμένες επιφυλάξεις της Ελλάδας.

4.1. Το άρθρο 102 Σ μετά τη Αναθεώρηση του 2001

Η τοπική αυτοδιοίκηση μετεξελίχθηκε σταδιακά με τις μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του '80, την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1994 και το ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244/04.12.1997) που επέφερε σημαντικές αλλαγές μέσω των συνενώσεων των ΟΤΑ. Στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, οι νέες διατάξεις του άρθρου 102 που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση έχουν κατά μια έννοια επιβεβαιωτικό χαρακτήρα καθώς κατοχυρώνουν μεταβολές που είχαν προηγουμένως πραγματοποιηθεί σε επίπεδο νομοθεσίας όπως η κατοχύρωση του β' βαθμού ΟΤΑ και ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας (Χλέπας, 2017).

Επίσης, υιοθετούνται νέες διατάξεις που αφορούν την κατοχύρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ των ΟΤΑ και την εξουσιοδότηση του νομοθέτη να καθορίσει συστηματικά το εύρος και τις κατηγορίες τους καθώς και να αναθέτει στους ΟΤΑ αρμοδιότητες που αποτελούν αποστολή του Κράτους. Επιπλέον, διευρύνονται οι δυνατότητες του κοινού νομοθέτη ως προς την οργάνωση των δύο βαθμών ΟΤΑ καθώς και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τους. Ιδιαίτερη δε σημασία έχουν οι διατάξεις που κατοχυρώνουν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η οποία συμπληρώνει την πρόβλεψη για την διοικητική αυτοτέλεια, και εισάγουν τη ρήτρα μεταφοράς των αντίστοιχων πόρων από το Κράτος κάθε φορά που μεταφέρεται κάποια αρμοδιότητα στην αυτοδιοίκηση καθώς και τη δυνατότητα καθορισμού και

είσπραξης τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ, εφόσον προβλέπεται από το νόμο (Χλέπας, 2017).

Οι επιφυλάξεις υπέρ του νόμου που εισάγουν οι αναθεωρημένες διατάξεις, αφορούν ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι την καθιέρωση περιορισμών. Ως εκ τούτου, δεν περιορίζεται το ουσιαστικό περιεχόμενο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αντίθετα διαμορφώνεται κατά θεμιτό τρόπο το πλαίσιο για την άσκηση της τοπικής δημοκρατίας και την προστασία των ΟΤΑ και των δημοτών από φαινόμενα αυθαιρεσίας των τοπικών αρχών (Νικολόπουλος, 2013).

4.1.1. Η διοικητική εποπτεία κατά το άρθρο 102 παρ. 4 Σ

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 Σ, «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.».

Το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει την διοικητική εποπτεία των ΟΤΑ υπό την προϋπόθεση ότι η άσκηση της δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, όπως επιβάλλεται και από την διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ που επίσης καθιερώνεται συνταγματικά (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Ως ελεύθερη δε δράση νοείται η ελευθερία διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και όχι η νομοθέτηση ή η άσκηση πρωτογενούς πολιτικής εξουσίας (Μακρυδημήτρης, 2008). Επιπλέον, το Σύνταγμα περιορίζει την ένταση της διοικητικής εποπτείας (Δαγτόγλου, 2015), η οποία, όπως εμφατικά υπογραμμίζεται στη συνταγματική διάταξη, συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας. Επομένως, καταργείται ρητά και σε συνταγματικό επίπεδο ο έλεγχος σκοπιμότητας, εξέλιξη η οποία θα μπορούσε να διευκολύνει στην πράξη την περαιτέρω ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Χλέπας, 2017).

4.2. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Οι θεμελιώδεις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνονται και στον ΕΧΤΑ, που κυρώθηκε στην Ελλάδα με το ν. 1850/1989, αποκτώντας κατά τον τρόπο αυτό, τυπική ισχύ υπέρτερη των τυπικών νόμων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου

28 παρ. 1 Σ (Δαγτόγλου, 2015). Η διεθνής αυτή σύμβαση που καταρίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο, το 1985, κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμό και ρυθμίζει τις βασικές πτυχές της (Τάχος, 1991).

Σύμφωνα με τον ΕΧΤΑ, τα κράτη-μέλη οφείλουν να αναγνωρίζουν ρητά την αρχή της τοπικής αυτονομίας⁷ στη νομοθεσία τους και, εφόσον είναι δυνατόν, σε συνταγματικό επίπεδο. Η αυτονομία έχει πολιτικό, διοικητικό και οικονομικό περιεχόμενο. Ειδικότερα, προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών-μελών να εγγυώνται την εκλογή των τοπικών αρχών με *«ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία»* (άρθρο 2 παρ. 1) ενώ ορίζεται ότι *«με τον όρο «αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης» νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται, στο πλαίσιο του νόμου, υπ' ευθύνη τους και προς όφελος του πληθυσμού τους, σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων»* (άρθρο 3 παρ. 1). Επίσης, κατοχυρώνεται το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ *«σχετικά με κάθε θέμα που δεν εξαιρείται από την αρμοδιότητά τους ή δεν ανατίθεται σε άλλη αρχή»* (άρθρο 4 παρ. 2), καθώς και η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία, *«οι δημόσιες αρμοδιότητες πρέπει γενικά να ασκούνται, κατά προτίμηση, από τις αρχές που βρίσκονται πλησιέστερα στους πολίτες»* (άρθρο 4 παρ. 3). Τίθενται δε προϋποθέσεις για την προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ, την ύπαρξη κατάλληλων διοικητικών δομών και πόρων για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους και τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, καθορίζονται προϋποθέσεις για την άσκηση του διοικητικού ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ.

Κατά την προσχώρηση της στον Χάρτη, η Ελλάδα διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς τη δέσμευση της από τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2. (άρθρο πρώτο του ν. 1850/1989). Ο κυρωτικός δε νόμος περιόριζε το πεδίο εφαρμογής του ΕΧΤΑ μόνο στους ΟΤΑ α' βαθμού. Ωστόσο, με το άρθρο 1 του ν. 4555/2018 επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής του και στους ΟΤΑ β' βαθμού.

⁷ Ο όρος αυτονομία (“autonomie locale” ή “self-government”) που χρησιμοποιείται στον ΕΧΤΑ δεν είναι ακριβής, διότι σημαίνει την αρμοδιότητα αυτονομοθέτησης των ΟΤΑ, δηλαδή την δυνατότητα τους να ασκούν αυτοτελώς νομοθετική εξουσία. Ωστόσο, ο Χάρτης δεν κατοχυρώνει τέτοιου είδους εξουσία των ΟΤΑ, αλλά αντίθετα αναφέρεται στο διοικητικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Τάχος, 1991).

4.2.1. Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ κατά το άρθρο 8 του ΕΧΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του ΕΧΤΑ, «1. Κάθε διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ μπορεί να ασκείται μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο. 2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ πρέπει κανονικά να αποσκοπεί μόνο στη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, ωστόσο, να περιλαμβάνει έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από ανώτερου επιπέδου αρχές όσον αφορά τα καθήκοντα, η εκτέλεση των οποίων ανατίθεται στους ΟΤΑ. 3. Ο διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ πρέπει να ασκείται κατά τρόπο ώστε η παρέμβαση της ελεγκτικής αρχής να είναι ανάλογη της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η εν λόγω αρχή προτίθεται να διαφυλάξει.».

Η Ελλάδα, κατόπιν επιφύλαξης που διατύπωσε, δεν δεσμεύεται από την παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου που ορίζει ότι η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ μπορεί να συνίσταται, μόνο κατ' εξαίρεση, σε έλεγχο σκοπιμότητας που, σε αυτή την περίπτωση, ασκείται από αρχές ανωτέρου επιπέδου (Τάχος, 1991). Ωστόσο, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η επιφύλαξη αυτή στερείται πρακτικής σημασίας. Έχει εξάλλου προταθεί εν γένει η άρση των επιφυλάξεων που συνοδεύουν την κύρωση του ΕΧΤΑ, καθώς δεν συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενός νέου νομικού πλαισίου για την τοπική αυτοδιοίκηση (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 2001).

5. Ένα νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας: Η μεταρρύθμιση του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), οι τροποποιήσεις του ν. 4257/2014 και το ισχύον σύστημα μετά το ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι)

Με το ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) επιχειρείται μια σημαντική μεταρρύθμιση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης καθώς εγκαινιάζεται μια νέα αρχιτεκτονική δομή τους που επιφέρει την αναμόρφωση του δικαίου της τοπικής αυτοδιοίκησης και την αλλαγή της διοικητικής διαίρεσης της χώρας (Χρυσανθάκης, 2015). Ειδικότερα, αναδιαρθρώνονται οι δήμοι στο πλαίσιο συνενώσεων με αποτέλεσμα τη δημιουργία 325 δήμων⁸ και συστήνονται 13 περιφέρειες ως ΟΤΑ β' βαθμού καθώς και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Επίσης, πραγματοποιείται μια σημαντική ανακατανομή αρμοδιοτήτων, επέρχονται αλλαγές στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και αναμορφώνεται ριζικά ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας (Χλέπας, 2017).

Σύμφωνα με το ν. 3852/2010, ο έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών οργάνων τους ασκείται από μια νέα υπηρεσία με την ονομασία «Αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ» (ΑΥΕ ΟΤΑ), της οποίας προϊστάται ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Πρόκειται για μια αποκεντρωμένη υπηρεσία που υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και θωρακίζεται με εγγυήσεις ανεξαρτησίας για την εκπλήρωση της αποστολής της. Εισάγονται δε σημαντικές καινοτομίες, όπως η προηγούμενη άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και η αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας να εκδίδει πράξη αναστολής εκτέλεσης, μετά την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής (Μαυρίκας, 2011).

Ακολουθεί ο ν. 4257/2014 με τον οποίο επέρχονται αλλαγές στο νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα εποπτείας των ΟΤΑ μεταφέρεται στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 ν. του 4257/2014 που αντικαθιστά το άρθρο 215 παρ. 1 εδ. α' του ν. 3852/2010 και ορίζει ότι: *«Συστήνεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα.»*. Επίσης, επεκτείνεται ο

⁸ Ο αριθμός των δήμων αυξήθηκε σε 332 με τα άρθρα 154-157 του ν. 4600/2019 (ΦΕΚ Α' 43/09.03.2019).

υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας στις αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ και καθιερώνεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας για τις αποφάσεις και των φορέων αυτών.

Με το ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) μεταρρυθμίζεται εκ νέου το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της κατηγοριοποίησης των δήμων βάσει νέων κριτηρίων, την ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής των πολιτών σε τοπικό επίπεδο και την εισαγωγή ενός νέου εκλογικού συστήματος. Βασική δε επιλογή του νόμου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, είναι η απεμπλοκή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από την εποπτεία των ΟΤΑ. Επίσης, προβλέπεται η μείωση των πράξεων και των αποφάσεων που υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο του Επόπτη ΟΤΑ, όπως μετονομάζεται το όργανο που προΐσταται της ΑΥΕ ΟΤΑ. Πρόκειται για μια επιλογή που εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο μείωσης των υποχρεωτικών ελέγχων εντός της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, καθιερώνεται η διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων μέσω μεθόδων ανάλυσης κινδύνου (risk analysis), με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας και της ανάδειξης δομικών ή συχνά εμφανιζόμενων προβλημάτων στην δράση των ΟΤΑ (αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/2018).

5.1. Το προηγούμενο καθεστώς της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ: Ο ν. 3463/2006⁹

Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εισάγεται με το ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/08.06.2006) ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, με τον οποίο επιχειρείται ο περιορισμός του ελέγχου νομιμότητας που ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας στους ΟΤΑ α' βαθμού, προκειμένου να διασφαλίζεται η ελεύθερη δράση και η αυτοτέλεια τους κατά το νέο άρθρο 102 Σ (Βλάχου, 2006).

Καθιερώνεται ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας, ο οποίος αφορά περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο πράξεις και αποφάσεις, που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής λόγω της φύσης τους καθώς αφορούν οικονομικά θέματα ή συμβάσεις, έχουν κανονιστικό χαρακτήρα ή λαμβάνουν επαχθές μέτρο για τους πολίτες. Καταργείται δηλαδή η υποχρέωση αποστολής όλων των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών

⁹ Για τη διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ β' βαθμού ίσχυε πριν τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», το σύστημα που καθιέρωναν οι διατάξεις του ΚΝΑ (π.δ. 30/1996), για το οποίο έγινε λόγος ανωτέρω (3.7.). Ο έλεγχος νομιμότητας ασκούσαν σε πρώτο στάδιο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και σε δεύτερο στάδιο από ειδική επιτροπή εποπτείας.

συμβουλίων στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και για πρώτη φορά απαριθμούνται συγκεκριμένες πράξεις που αποστέλλονται για έλεγχο . Ειδικότερα, σύμφωνα με το νέο ΔΚΚ (άρθρο 148 παρ. 2), οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ α' βαθμού και των ν.π.δ.δ. αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Κάποιες εξ αυτών, που ορίζονται ρητά, αποστέλλονται, εντός δέκα (10) ημερών στο εποπτεύον όργανο, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους¹⁰. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ελέγχει ο ίδιος τη νομιμότητά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την παραλαβή τους και εκδίδει σχετική πράξη ενώ σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι η απόφαση είναι παράνομη την ακυρώνει. Επίσης, μπορεί να ακυρώσει αυτεπάγγελτα για λόγους νομιμότητας οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των ν.π.δ.δ. αυτών και των συνδέσμων, εντός ενός μήνα από την έκδοση ή τη δημοσίευση της (άρθρο 149 παρ. 1 και 2).

Επιπλέον, προβλέπεται η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά των αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των ΟΤΑ α' βαθμού, των τοπικών διαμερισμάτων, των ν.π.δ.δ. αυτών και των συνδέσμων, από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται εντός δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίησή της ή αφότου ο προσφεύγων έλαβε γνώση αυτής (άρθρο 150 παρ. 1α). Μπορεί δε να στρέφεται και κατά της παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας των οργάνων του ΟΤΑ, ρύθμιση που αποτελεί καινοτομία του νέου ΔΚΚ, εντός δέκα (10) ημερών από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της πράξης ή μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερόμενου (άρθρο 150 παρ. 1β). Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας αποφαινεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός μήνα από την υποβολή της προσφυγής, διαφορετικά τεκμαίρεται η σιωπηρή απόρριψη της (άρθρο 150 παρ. 2).

¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 149 παρ. 1 του ν. 3463/2006, η υποχρέωση αποστολής ισχύει για τις αποφάσεις «[...] οι οποίες αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, ζ) τη σύναψη συμβάσεων, κατά τις διατάξεις των άρθρων 222 και 223, η) τη σύναψη δανείων και θ) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος [...]».

Καταργείται δε η επιτροπή του άρθρου 18 του ν. 2218/1994, στην οποία παρέπεμπε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας τις πράξεις που αιτιολογημένα θεωρούσε μη νόμιμες και συστήνεται μια νέα ειδική επιτροπή, στην έδρα κάθε Περιφέρειας, η οποία αποτελείται από ένα δικαστικό λειτουργό των διοικητικών ή πολιτικών Εφετείων, ως πρόεδρο, ένα μέλος του ΝΣΚ και έναν αιρετό εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ¹¹ (άρθρο 152). Απουσιάζει, δηλαδή, από τη σύνθεση της επιτροπής για πρώτη φορά εκπρόσωπος της κεντρικής διοίκησης. Ενώπιον της επιτροπής μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 151).

Περαιτέρω, προβλέπεται για πρώτη φορά η υποχρέωση συμμόρφωσης των οργάνων των ΟΤΑ α' βαθμού προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και της ειδικής επιτροπής και ορίζεται ότι σε περίπτωση παράλειψης της υποχρέωσης αυτής υπέχουν σοβαρή πειθαρχική ευθύνη (άρθρο 154).

Με το ν. 3852/2010 που ακολούθησε, δεν καταργείται στο σύνολο του ο ΔΚΚ. Ωστόσο, ορισμένες διατάξεις, στην έκταση και στο μέτρο, που αφορούν ταυτόσημα θέματα με αυτά που ρυθμίζονται στο νεότερο νόμο, όπως ο έλεγχος νομιμότητας, θεωρούνται σιωπηρά κατηργημένες (Μαυρίκας, 2015).

5.2. Η ανάγκη αναμόρφωσης του συστήματος διοικητικής εποπτείας

Οι δυσχέρειες, τα προβλήματα και οι ανεπάρκειες του συστήματος της διοικητικής εποπτείας, όπως επισημάνθηκαν επανειλημμένα στις ετήσιες εκθέσεις των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης (ΙΤΑ, 2010), ανέδειξαν την ανάγκη ριζικής αναμόρφωσης του θεσμού. Ειδικότερα, ο ΣτΠ κατέδειξε την απροθυμία και την αδυναμία των κρατικών Περιφερειών να ασκήσουν τα καθήκοντα εποπτείας καθώς και την πλημμελώς ασκούμενη εποπτεία ως βασικά αίτια κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ (ΣτΠ, 2009, 2004). Η θεωρία δε επισήμανε ότι για την αποτροπή των αυθαιρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, επιβάλλεται η εκ βάθρων αναδιοργάνωση της διοικητικής εποπτείας και η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού, αξιόπιστου και ευέλικτου συστήματος εποπτείας (Σωτηρέλης, 2006).

¹¹ Με τη ΣτΕ Ολ. 3503/2009 κρίθηκε ότι η εν λόγω επιτροπή στερείται δικαιοδοτικού χαρακτήρα και ως εκ τούτου η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού σε αυτή αντίκειται στο άρθρο 89 παρ. 2 Σ. Για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης επανακαθόρισε τη σύνθεση της ορίζοντας ότι συγκροτείται από ένα μέλος του ΝΣΚ ως πρόεδρο, τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της και έναν αιρετό εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ (άρθρο 17 ν. 3812/2009).

Στη μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) που αφορούσε την θεσμοθέτηση του νέου ΔΚΚ (ΙΤΑ, 2006), αποτυπώνονται τα προβλήματα του συστήματος εποπτείας και παρατίθενται προτάσεις για τον εξορθολογισμό του ενώ μια μεταγενέστερη μελέτη «για την οργανωτική αναδιάρθρωση και τη λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης» (ΙΤΑ, 2010), υπογραμμίζει τις αδυναμίες της ασκούμενης εποπτείας επί των ΟΤΑ β' βαθμού καθώς και την ανάγκη μεταρρύθμισης του συστήματος. Πιο συγκεκριμένα, καταγράφονται η καθυστέρηση ή απροθυμία των ΟΤΑ να αποστείλουν εγκαίρως τις πράξεις των συλλογικών τους οργάνων στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο πλημμελής έλεγχος ή η αδυναμία εμπρόθεσμης ολοκλήρωσης του λόγω του αυξημένου φόρτου εργασίας και της υποστελέχωσης των υπηρεσιών της Περιφέρειας, με αποτέλεσμα ο έλεγχος νομιμότητας να ασκείται δια της σιωπής καθώς και η μη συμμόρφωση των ΟΤΑ στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (ΙΤΑ, 2006). Για το λόγο αυτό, απαιτείται *«η δημιουργία θεσμών και η οργάνωση διαδικασιών που θα διασφαλίσουν ένα αντικειμενικό και αδιάβλητο σύστημα άσκησης της κρατικής εποπτείας»* (ΙΤΑ, 2010, σελ. 40).

Με τις ρυθμίσεις του ν. 3852/2010 (μέρος ΣΤ'), επιχειρείται η μετάβαση *«από ένα αναποτελεσματικό καθεστώς σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχων»* μέσω της ριζικής αναμόρφωσης και της αποπολιτικοποίησης του συστήματος εποπτείας, *«με τη δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, η οποία θα διαθέτει την κατάλληλη στελέχωση και όλα τα απαραίτητα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία για την εκπλήρωση της αποστολής της»* (αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, σελ. 18). Εξάλλου, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση, η ασκούμενη εποπτεία πρέπει να αντιστοιχεί στα νέα μεγέθη και στις αυξημένες ευθύνες που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ.

Ωστόσο, το 2018 επιχειρείται εκ νέου μια μεταρρύθμιση του συστήματος οργάνωσης και διεξαγωγής της διοικητικής εποπτείας επί των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων που ανήκουν σε αυτούς. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της δημόσιας διοίκησης είχαν προηγουμένως επισημάνει την καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ καθώς και τις αδυναμίες της ασκούμενης διοικητικής εποπτείας (ΣτΠ, 2018¹, 2014, 2013; ΓΕΔΔ, 2015, 2014). Πριν την έκδοση δε του νέου νόμου, η επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016 κατέθεσε τις προτάσεις της στον Υπουργό Εσωτερικών, μεταξύ άλλων, και για το σύστημα εποπτείας (ΥΠΕΣ - Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016, 2017), πολλές εκ των οποίων ενσωματώθηκαν στο νέο

νόμο. Τις προτάσεις τους δε κατέθεσαν τόσο η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ, 2018) όσο και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ, 2018¹). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4555/2018, επιχειρείται, μεταξύ άλλων, η άρση των τεχνικών και δημοσιονομικών δυσχερειών που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των ΑΥΕ ΟΤΑ και του Ελεγκτή Νομιμότητας. Για το σκοπό αυτό, προβλέπονται σύντομες προθεσμίες για τη στελέχωση και τη λειτουργία των νέων υπηρεσιών καθώς και για την επιλογή των προϊσταμένων τους.

5.3. Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ

Με το ν. 3852/2010, επιχειρείται για πρώτη φορά η σύσταση ειδικής κρατικής υπηρεσίας, υπό τον τίτλο «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ», με αρμοδιότητα την άσκηση της εποπτείας επί των ΟΤΑ α' και β' βαθμού (Μαυρίκας, 2011). Η ΑΥΕ ΟΤΑ ιδρύεται, αρχικά, ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό με αρμοδιότητα στους ΟΤΑ που περιλαμβάνονται στα όρια της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης. Το καθεστώς αυτό επιχειρήθηκε να τροποποιηθεί με το ν. 4257/2014 που όρισε ότι οι ΑΥΕ ΟΤΑ υπάγονται στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ωστόσο, με το ν. 4555/2018 προβλέπεται ότι συνιστώνται επτά (7) ΑΥΕ ΟΤΑ ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, απευθείας υπαγόμενες στον Υπουργό, οι οποίες είναι κατά τόπο αρμόδιες για την άσκηση της εποπτείας (άρθρο 109 ν. 4555/2018).

5.4. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας / Επόπτης ΟΤΑ και το προσωπικό της ΑΥΕ ΟΤΑ

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, ο έλεγχος νομιμότητας των ΟΤΑ, που στο παρελθόν διενεργούνταν από έναν μετακλητό υπάλληλο διορισμένο από την εκάστοτε κυβέρνηση, ανατίθεται στην ΑΥΕ ΟΤΑ που στελεχώνεται από προσωπικό υψηλών προδιαγραφών, με επικεφαλής ένα πρόσωπο αυξημένου κύρους και προσόντων. Η επιλογή δε τόσο του προϊσταμένου όσο και του προσωπικού της ΑΥΕ ΟΤΑ πραγματοποιείται βάσει μιας αδιάβλητης και αξιοκρατικής διαδικασίας, μεταξύ υποψηφίων που διαθέτουν αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα (Μαυρίκας, 2011).

Πριν την τροποποίηση του άρθρου 216 παρ. 1 του ν. 3852/2010 από το άρθρο 110 παρ. 1 του ν. 4555/2018, ο επικεφαλής της υπηρεσίας ονομαζόταν «Ελεγκτής Νομιμότητας» και στη θέση αυτή διοριζόταν ανώτατος υπάλληλος με πενταετία θητεία. Ωστόσο, σύμφωνα με την ισχύουσα σήμερα διάταξη, σε κάθε ΑΥΕ ΟΤΑ συνίσταται

θέση προϊσταμένου αυτής, της κατηγορίας ειδικών θέσεων πρώτου βαθμού, με την ονομασία «Επόπτης ΟΤΑ». Η θητεία του Επόπτη είναι τετραετής και δύναται να ανανεωθεί. Η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ) με τη διαδικασία του νόμου περί Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, ΦΕΚ Α' 33/27.02.2016), μετά από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών. Τα προσόντα δε των υποψηφίων ορίζονται ρητά στο νόμο που προβλέπει ότι απαιτείται για το διορισμό στη θέση Επόπτη «[...] α) πτυχίο νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου είτε δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας» (άρθρο 216 παρ. 2 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 110 ν. 4555/2010)¹².

Το προσωπικό της ΑΥΕ ΟΤΑ διορίζεται σύμφωνα με τη διαδικασία του ν. 2190/1994, όπως ισχύει. Ειδικά για τις θέσεις κατηγορίας ΠΕ απαιτείται «[...] α) πτυχίο νομικής ή πολιτικής ή διοικητικής επιστήμης ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών ή γεωτεχνικών σχολών ελληνικού Α.Ε.Ι. ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας» (άρθρο 217 παρ. 2 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 111 ν. 4555/2018)¹³. Επίσης, προβλέπεται η σύσταση σε κάθε ΑΥΕ ΟΤΑ θέσεων δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής, οι οποίοι διαθέτουν μεταπτυχιακό δίπλωμα σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου ή της διοικητικής επιστήμης και πενταετή, τουλάχιστον, δικηγορική εμπειρία (άρθρο 217 παρ. 1 και 3 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 111 ν. 4555/2018).

¹² Πριν την τροποποίηση του «Κλεισθένη», το αρχικό άρθρο 216 παρ. 2 του ν. 3852/2010 προέβλεπε ότι οι υποψήφιοι για τη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας έπρεπε να διαθέτουν πτυχίο νομικής και είτε να είναι κάτοχοι διδακτορικού ή μεταπτυχιακού διπλώματος στο αντικείμενο του δημοσίου, αστικού ή εμπορικού δικαίου, είτε να διαθέτουν πενταετή δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές αντικείμενο. Υποψήφιοι μπορούσαν να είναι και μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, κάτοχοι πτυχίου νομικής, οι οποίοι είχαν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Σε κάθε περίπτωση, η άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας αποτελούσε απαραίτητο προσόν.

¹³ Σύμφωνα με το αρχικό άρθρο 217 του ν. 3852/2010, πριν την τροποποίηση του «Κλεισθένη», για το διορισμό στις θέσεις της κατηγορίας ΠΕ απαιτούνταν πτυχίο νομικής, οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών σχολών ΑΕΙ καθώς και είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα σε συγκεκριμένα γνωστικά αντικείμενα είτε δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τις θέσεις αντικείμενο (για τους νομικούς) ή σε αντικείμενο σχετικό με τις λειτουργίες της διοίκησης (για τους οικονομολόγους και τους πτυχιούχους πολυτεχνικών σχολών). Η άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας ήταν επίσης απαραίτητο προσόν. Επιπλέον, προβλεπόταν ότι στις θέσεις κατηγορίας ΠΕ διορίζονταν και απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτοχοι αντίστοιχων πτυχίων.

Το άρθρο 219 του ν. 3852/2010 προέβλεπε τη σύσταση ενός ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου με αρμοδιότητα για την υπηρεσιακή κατάσταση και τον πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων που υπηρετούν στην ΑΥΕ ΟΤΑ. Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή καταργήθηκε με το άρθρο 20 παρ. 6 του ν. 4257/2014 και πλέον αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο για τα θέματα που αφορούν το προσωπικό των ΑΥΕ ΟΤΑ είναι το οικείο συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών ενώ για τα πειθαρχικά θέματα, αρμόδιο είναι το κοινό πειθαρχικό συμβούλιο των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των φορέων που υπάγονται σε αυτές (άρθρο 220 παρ. 6 και 8 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 113 ν. 4555/2018).

5.5. Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας/ Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ και Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ

Για την διασφάλιση της ενότητας του έργου των ΑΥΕ ΟΤΑ, κατά την αρχική διατύπωση του άρθρου 223 του ν. 3852/2010, συγκροτείται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, υπό την προεδρία του Υπουργού, για το συντονισμό της δράσης των υπηρεσιών αυτών και την αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων (Μαυρίκας, 2011). Μετά τον «Κλεισθένη», το έργο του συντονισμού των ΑΥΕ ΟΤΑ και της από κοινού αντιμετώπισης μείζονος σπουδαιότητας ζητημάτων εποπτείας, αναλαμβάνει το Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ που αποτελείται από τους επτά Επόπτες ΟΤΑ (άρθρο 223 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 114 του ν. 4555/2018).

Επιπλέον, ορίζεται ότι συγκροτείται Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ, στην οποία συμμετέχουν ο Υπουργός Εσωτερικών, ως πρόεδρος, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α., ένας Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ο ΣτΠ, ο ΓΕΔΔ, ο Ειδικός Γραμματέας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο Πρόεδρος του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, ο Τομεακός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ και ο Πρόεδρος της ΕΝΠΕ ή οι αναπληρωτές τους. Η Επιτροπή έχει ως αποστολή τον περιοδικό έλεγχο της συμμόρφωσης των ΟΤΑ, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος εποπτείας, την αμοιβαία ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και την εν γένει παρακολούθηση και μέριμνα για τη διαρκή

αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ (άρθρο 223Α ν. 3852/2010, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 115 του ν. 4555/2018).

5.6. Ο έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού

Σύμφωνα με το άρθρο 214 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει: *«Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Ειδικότερα η κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. συνίσταται: (α) σε έλεγχο των πράξεων (έλεγχος νομιμότητας) και (β) σε έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών).»*.

Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού που αφορά αποκλειστικά τον έλεγχο νομιμότητας, συνίσταται στην ακύρωση των πράξεων των μονομελών ή συλλογικών οργάνων τους που κρίνονται παράνομες (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Οι αποφάσεις δε των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των ν.π.δ.δ. αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, με την επιφύλαξη της χορήγησης, αναστολής εκτέλεσης, από τον Επόπτη ΟΤΑ, κατόπιν αποδοχής σχετικού αιτήματος (άρθρο 224 ν. 3852/2010).

Ο Επόπτης ΟΤΑ επιλαμβάνεται των πράξεων αυτών είτε κατόπιν υποχρεωτικής υποβολής τους είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής (άρθρα 225-227 ν. 3852/2010). Κατά την άσκηση δε του ελέγχου νομιμότητας, ερευνάται η τυχόν αντίθεση της ελεγχόμενης πράξης προς ισχύοντα κανόνα δικαίου. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί αναρμοδιότητα του οργάνου που την εξέδωσε, παράβαση τύπων της διαδικασίας, κατ' ουσίαν παράβαση νόμου ή κατάχρηση εξουσίας, η πράξη ακυρώνεται. Ειδικότερα, αναρμοδιότητα συντρέχει στην περίπτωση που η καθ' ύλην, κατά τόπο ή κατά χρόνο αρμοδιότητα έκδοσης της πράξης ανήκει σε άλλο διοικητικό όργανο από αυτό που την εξέδωσε ή δεν ανήκει σε κανένα. Η παράβαση τύπων της διαδικασίας αφορά την παράβαση των διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για την έκδοση της πράξης, όπως η νόμιμη απαρτία του συλλογικού οργάνου, η νόμιμη πρόσκληση όλων των μελών του συμβουλίου, η πρόσκληση του Δημάρχου στη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου και η δημοσιότητα της συνεδρίασης του. Η παράβαση νόμου έχει την έννοια της μη τήρησης κανόνα δικαίου που σχετίζεται με την ελεγχόμενη πράξη από όποια πηγή και αν

προέρχεται. Επίσης, η παράβαση νόμου περιλαμβάνει την πλάνη περί τα πράγματα, την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της διοίκησης ή την υπέρβαση των άκρων ορίων της και τα ελλωτάματα της αιτιολογίας της πράξης ή την έλλειψη αυτής. Τέλος, η κατάχρηση εξουσίας αφορά τις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και αν και διαθέτουν όλα τα χαρακτηριστικά μιας νόμιμης πράξης, η έκδοση τους επιδιώκει σκοπό άλλον από αυτόν για τον οποίο τίθεται ο σχετικός κανόνας δικαίου (ΥΠΕΣ, 2007).

5.6.1. Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 225 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 116 του ν. 4555/2018, αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην ΑΥΕ ΟΤΑ, οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των ν.π.δ.δ. αυτών, που αφορούν «α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους, στ) τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων, ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων, η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100 και θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος». Επίσης, στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπόκεινται και «οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) σύναψη δανείων, ε) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100». Ειδικά, για τις ΔΕΥΑ αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων και κάθε τροποποίησή τους. Επίσης, στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπόκεινται και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, «εφόσον υπάγονται στις περιπτώσεις των

προηγούμενων εδαφίων της παραγράφου αυτής, καθώς και ο προϋπολογισμός τους.». Περαιτέρω, με το άρθρο 240 του ν. 4555/2018 επεκτείνεται ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας στις αποφάσεις των οργάνων των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ).

Σύμφωνα με το άρθρο 132 παρ. 1 του ν. 4555/2018, από την έναρξη ισχύος του νόμου, καταργείται κάθε διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας.

Οι αποφάσεις που υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας πρέπει να αποστέλλονται στην ΑΥΕ ΟΤΑ, συνοδευόμενες από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα που είναι αναγκαία για την νόμιμη έκδοσή τους, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Ο Επόπτης ΟΤΑ ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην ΑΥΕ ΟΤΑ και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Μετά δε τον «Κλεισθένη», η μη έκδοση της ειδικής πράξης αποτελεί, πειθαρχικό παράπτωμα του Επόπτη ΟΤΑ (άρθρο 225 παρ. 2 και 3 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 116 ν. 4555/2018).

5.6.2. Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 226 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 117 του ν. 4555/2018, ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει, για λόγους νομιμότητας, οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, των νομικών προσώπων αυτών και των συνδέσμων, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών από τη δημοσίευση ή την έκδοση της απόφασης. Επιπλέον, μετά τον «Κλεισθένη», παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών να εκδώσει απόφαση, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α. και της Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας, με την οποία να καθιερώνεται η διεξαγωγή δειγματοληπτικού ελέγχου με τη χρήση μεθόδων εκτίμησης κινδύνου, σε συγκεκριμένες ποσοτώσεις ανά κατηγορία πράξης ή ανά ΟΤΑ.

5.6.3. Ειδική διοικητική προσφυγή

Σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 1 και 2 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 118 του ν. 4555/2018, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, κατά των πράξεων ή των παραλείψεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των

δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών και των συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας. Η προθεσμία άσκησης της ενώπιον του Επόπτη ΟΤΑ είναι δεκαπέντε (15) ημέρες από τη δημοσίευση ή την ανάρτησή της απόφασης στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου ο προσφεύγων έλαβε πλήρη γνώση αυτής. Στην περίπτωση δε που προσβάλλεται η παράλειψη της οφειλόμενης ενέργειας των αρμόδιων οργάνων, η δεκαπενθήμερη προθεσμία άρχεται από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της πράξης, διαφορετικά από την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου. Επίσης, ορίζεται ότι οι ατομικές πράξεις κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, με απόδειξη παραλαβής, με υποχρεωτική αναφορά του δικαιώματος άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής για λόγους νομιμότητας και της προθεσμίας άσκησης. Ο Επόπτης ΟΤΑ αποφαινεται επί της προσφυγής εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία αυτή, καθίσταται κατά χρόνο αναρμόδιος και θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί (άρθρο 227 παρ. 5 ν. 3852/2010). Ορίζεται δε ότι η ειδική διοικητική προσφυγή αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (άρθρο 227 παρ. 6 ν. 3852/2010). Η διάταξη θα τεθεί σε εφαρμογή με την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ (άρθρο 238 παρ. 4 ν. 3852/2010).

Επίσης, μετά τον «Κλεισθένη» προβλέπεται ρητά η δυνατότητα υποβολής αίτησης θεραπείας κατά των αποφάσεων ή των παραλείψεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών και των συνδέσμων (άρθρο 227 παρ. 3 ν. 3852/2010). Η αίτηση θεραπείας υποβάλλεται ενώπιον του αρμόδιου οργάνου του ΟΤΑ που είτε εξέδωσε την πράξη είτε παρέλειψε την έκδοση της, με αίτημα, κατά περίπτωση, την ανάκληση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης ή την έκδοση της (ΥΠΕΣ, 2018). Σε αυτή την περίπτωση, αναστέλλονται οι προβλεπόμενες προθεσμίες για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Επόπτη ΟΤΑ, από την υποβολή της αίτησης θεραπείας και μέχρι την έκδοση απόφασης επί αυτής ή την παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας του άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Κατά την αρχική διατύπωση του άρθρου 227 παρ. 4 του ν. 3852/2010, προβλέφθηκε ότι ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό έως 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που

υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (ΦΕΚ Α' 42/22.02.2005) και αφορούν δήμους και περιφέρειες. Η ρύθμιση αυτή στη συνέχεια απαλείφθηκε.

5.6.3.1. Προϋποθέσεις παραδεκτού και βασίμου της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Κατά την εξέταση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ερευνάται καταρχήν το παραδεκτό και στην συνέχεια το βάσιμο αυτής (ΥΠΕΣ, 2007).

Οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της ειδικής διοικητικής προσφυγής αφορούν το εμπρόθεσμο της άσκησης της, τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης και την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Ειδικότερα, η ειδική διοικητική προσφυγή πρέπει να ασκείται εντός της δεκαπενθήμερης προθεσμίας που ορίζεται από το νόμο. Επίσης, η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να έχει εκτελεστό χαρακτήρα και ως εκ τούτου προσβάλλονται απαράδεκτα πράξεις των ΟΤΑ που έχουν τον χαρακτήρα εγκυκλίου ή απλής ενημερωτικής ανακοίνωσης. Απαραίτητη δε προϋπόθεση του παραδεκτού είναι, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, η ύπαρξη προσωπικού, άμεσου και ενεστώτος εννόμου συμφέροντος. Προσωπικό έννομο συμφέρον υπάρχει εφόσον υφίσταται ειδικός δεσμός του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη, η οποία θίγει συγκεκριμένη νομική ή πραγματική κατάσταση που τον αφορά. Άμεσο θεωρείται εφόσον η επερχόμενη βλάβη αφορά τον ίδιο τον προσφεύγοντα και όχι άλλο πρόσωπο και ενεστός εφόσον υφίσταται κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης, άσκησης της προσφυγής και εξέτασης της (ΥΠΕΣ, 2007). Σύμφωνα εξάλλου με το άρθρο 227 παρ. 4 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 118 του ν. 4555/2018, έννομο συμφέρον τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου ΟΤΑ, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν καθώς και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς.

Ως προς την εξέταση του βασίμου της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ισχύουν όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω (5.6.) για τους λόγους ακύρωσης της πράξης κατά τον έλεγχο νομιμότητας.

5.6.3.2. Η υπ' αριθμ. 50/2020 γνωμοδότηση του ΝΣΚ (Ε' Τμ.)

Το ζήτημα της ειδικής διοικητικής προσφυγής και του ρόλου της επιτροπής του άρθρου 152 ΔΚΚ, η οποία, κατά το μεταβατικό στάδιο του ν. 3852/2010, εξακολουθεί να ασκεί έλεγχο νομιμότητας σε δεύτερο στάδιο (άρθρο 238 παρ. 1 ν. 3852/2010), απασχόλησε πρόσφατα το ΝΣΚ. Ειδικότερα, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 50/2020 γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος του ΝΣΚ, η ειδική επιτροπή του άρθρου 152 ΔΚΚ, καθίσταται αρμόδια για τον έλεγχο της απόφασης συλλογικού ή μονομελούς οργάνου του δήμου ή ν.π.δ.δ. αυτού ή συνδέσμου, κατά της οποίας ασκήθηκε η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 αλλά απερρίφθη ως απαράδεκτη για τυπικούς λόγους από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εφόσον η ειδική επιτροπή ακυρώνει την απορριπτική απόφαση του Συντονιστή επειδή αποδέχεται κατ' ουσίαν το σχετικό λόγο που επικαλείται ενώπιον της ο προσφεύγων με την ειδική προσφυγή του άρθρου 151 ΔΚΚ (δηλαδή την εσφαλμένη κρίση περί απαραδέκτου της προσφυγής). Σε αυτή την περίπτωση, η ειδική επιτροπή οφείλει να ελέγξει την νομιμότητα της απόφασης κατά της οποίας στρέφεται η ειδική διοικητική προσφυγή, ως προς τους λόγους ακυρότητας της προσφυγής αυτής, οι οποίοι επανυποβλήθηκαν ενώπιον της επιτροπής με την ειδική προσφυγή του άρθρου 151 ΔΚΚ λόγω της μη εξέτασης τους από τον Συντονιστή κατά το πρώτο στάδιο ελέγχου. Ωστόσο, στην περίπτωση που η ειδική επιτροπή, μολονότι ακυρώνει την απόφαση του Συντονιστή λόγω εσφαλμένης κρίσης περί απαραδέκτου της ειδικής διοικητική προσφυγής, παραλείπει να αποφανθεί κατ' ουσίαν για τους λόγους που προβάλλονται με αυτήν, τότε δεν θίγεται η ισχύς και η εκτελεστικότητα της αρχικής απόφασης, η οποία διέφυγε τον έλεγχο νομιμότητας. Σε αυτή την περίπτωση ούτε ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί να επιληφθεί εκ νέου της ειδικής διοικητικής προσφυγής και να ελέγξει τη νομιμότητα της εν λόγω απόφασης. Τυχόν δε πλημμέλειες των ανωτέρω αποφάσεων ελέγχονται μόνο δικαστικά.

5.6.3.3. Αναστολή εκτέλεσης

Σημαντική καινοτομία του ν. 3852/2010 αποτελεί η αρμοδιότητα του Επόπτη ΟΤΑ να εκδίδει πράξη αναστολής εκτέλεσης της προσβληθείσας πράξης, κατόπιν αιτήματος που υποβάλλεται από τον ασκούντα ειδική διοικητική προσφυγή κατά της πράξης αυτής (άρθρο 228 ν. 3852/2010). Πρόκειται για την μοναδική περίπτωση, κατά την οποία κάμπτεται ο γενικός κανόνας της αμέσου εκτελεστικότητας των πράξεων που εκδίδουν τα όργανα των ΟΤΑ (Μαυρίκας, 2011).

Προϋπόθεση για τη χορήγηση της αναστολής αποτελεί η πρόδηλη βασιμότητα της προσφυγής ή η πιθανότητα επέλευσης ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης του προσφεύγοντα μέχρι την εξέταση της. Αντίθετα, αν η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη ή αβάσιμη, το αίτημα αναστολής απορρίπτεται (άρθρο 228 παρ. 2 ν. 3852/2010).

Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση της απόφασης του Επόπτη ΟΤΑ επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο των δύο (2) μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί. Η ανάκληση δε της απόφασης που χορηγεί την αναστολή επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση που γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων, τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη του Επόπτη ΟΤΑ κατά την έκδοση της απόφασής του ή αν έχουν μεταβληθεί τα δεδομένα βάσει των οποίων χορηγήθηκε η αναστολή (άρθρο 228 παρ. 3 και 4 ν. 3852/2010).

5.6.4. Επιτόπιοι έλεγχοι

Η ΑΥΕ ΟΤΑ *«μπορεί στο πλαίσιο του έργου της να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη»* (άρθρο 229 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 120 ν. 4555/2018). Η διαδικασία διεξαγωγής των επιτόπιων ελέγχων ορίζεται με την υπ' αριθμ. 74531/29.12.2010 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ Β' 2044/30.12.2010).

5.6.5. Υποχρέωση συμμόρφωσης

Προβλέπεται η υποχρέωση συμμόρφωσης των συλλογικών και μονομελών οργάνων ΟΤΑ, καθώς και των νομικών προσώπων αυτών και των συνδέσμων προς τις αποφάσεις του Επόπτη ΟΤΑ που εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας. Σε αντίθετη περίπτωση, καθιερύεται πειθαρχική ευθύνη των αιρετών και του προσωπικού, κατά τις κείμενες διατάξεις (άρθρο 231 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 123 ν. 4555/2018).

5.7. Το μεταβατικό στάδιο

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις ειδικές επιτροπές του άρθρου 152 του ΔΚΚ, οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις επιτροπές ελέγχου των πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ, που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι επιτροπές αυτές

συγκροτούνται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 238 παρ. 1 ν. 3852/2010).

Η έναρξη λειτουργίας κάθε ΑΥΕ ΟΤΑ διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρο 238 παρ. 4 ν. 3852/2010). Με τον «Κλεισθένη» δε προβλέπεται ότι η διαδικασία για την πρώτη επιλογή των Εποπτών ΟΤΑ εκκινεί εντός ενός (1) μήνα από την έναρξη ισχύος του νόμου και η πρόσληψη τους ολοκληρώνεται εντός τριών (3) μηνών από την έκδοση των σχετικών προκηρύξεων (άρθρο 132 ν. 4555/2018). Επιπλέον, εισάγεται ρύθμιση που αφορά την αυτοδίκαιη μετάταξη προσωπικού από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις για τη στελέχωση των νέων υπηρεσιών, προκειμένου να διευκολυνθεί η ταχύτερη έναρξη λειτουργίας τους (άρθρο 238 παρ. 3 ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 131 ν. 4555/2018). Ωστόσο, μια δεκαετία μετά τη θεσμοθέτηση του νέου μηχανισμού διοικητικής εποπτείας, η συγκρότηση των ΑΥΕ ΟΤΑ δεν έχει υλοποιηθεί με αποτέλεσμα μια παρατεταμένη περίοδο εφαρμογής του μεταβατικού σταδίου.

Συμπεράσματα

Το θεσμικό πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ εξελίχθηκε σταδιακά στην Ελλάδα, σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο, και σήμερα διαθέτει σημαντικές εγγυήσεις για την αποτελεσματική άσκηση ελέγχου νομιμότητας που δεν περιορίζει την ελεύθερη δράση και την πρωτοβουλία των ΟΤΑ και είναι συμβατή με την αυτοτέλεια τους. Παράλληλα, το ισχύον σήμερα σύστημα διοικητικής εποπτείας ακολουθεί τις τάσεις που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως προς τον έλεγχο των ΟΤΑ και συμβαδίζει με το πνεύμα του ΕΧΤΑ.

Η διοικητική εποπτεία, η οποία στο παρελθόν περιελάμβανε και τον έλεγχο σκοπιμότητας και ασκούνταν από το νομάρχη και αργότερα από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας καθώς και από ειδικές επιτροπές εποπτείας, σήμερα περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και ασκείται από μια ειδική κρατική υπηρεσία που έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα τον κατασταλακτικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η ΑΥΕ ΟΤΑ θωρακίζεται από το νόμο με εχέγγυα επαγγελματισμού για την αποτελεσματική επλήρωση της αποστολής της. Τα αυξημένα προσόντα και η αξιοκρατική επιλογή του Επόπτη ΟΤΑ και του προσωπικού της υπηρεσίας εγγυώνται την υψηλή ποιότητα του παρεχόμενου έργου.

Εντούτοις, η μετάβαση στο νέο σύστημα διοικητικής εποπτείας που προβλέπει ο ν. 3852/2010, όπως ισχύει, δεν έχει ολοκληρωθεί καθώς, δέκα χρόνια μετά τη θεσμοθέτηση του, δεν έχουν συγκροτηθεί οι ΑΥΕ ΟΤΑ. Ως εκ τούτου, εφαρμόζεται επί μακρόν το μεταβατικό στάδιο του νόμο και παραμένουν ανενεργές πολλές από τις σημαντικές καινοτομίες που εισήγαγε όπως ο έλεγχος νομιμότητας σε ένα και μόνο στάδιο, η αναστολή εκτέλεσης, η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού για την άσκηση ενδίκου μέσου καθώς και η λειτουργία του Συμβουλίου Εποπτών ΟΤΑ και της Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ. Επιπλέον, όσο διαρκεί το μεταβατικό στάδιο, δεν αποφορτίζονται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις από το έργο της άσκησης εποπτείας που επιβαρύνει σημαντικά τη λειτουργία τους. Για τους λόγους αυτούς, καθίσταται αναγκαία η συγκρότηση των νέων υπηρεσιών και η έναρξη λειτουργίας τους προκειμένου να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση που εισήχθη με το ν. 3852/2010.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ, 2018), σύμφωνα με την οποία στις στρατηγικές μεταρρυθμίσεις για την αναγκαία διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, εντάσσεται η ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης, η απλοποίηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ και η συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού. Ειδικότερα, προτάθηκε να συμπεριληφθεί στον διάλογο για την συνταγματική αναθεώρηση η *«κατοχύρωση αξιόπιστου και αμερόληπτου μηχανισμού εποπτείας και οικονομικού ελέγχου των ΟΤΑ με Συνταγματική εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του»*, ωστόσο η πρόταση αυτή δεν υιοθετήθηκε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2019. Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι οι ισχύοντες εποπτικοί και ελεγκτικοί μηχανισμοί, αν και πολλαπλοί, δεν διασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία των ΟΤΑ και την ελεύθερη δράση τους, αλλά αντίθετα λειτουργούν ως μοχλοί κυρώσεων και ποδηγέτησης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ πρέπει, κατά την πρόταση αυτή, να περιορισθεί σε ένα μόνο διοικητικό έλεγχο νομιμότητας και ως εκ τούτου, επιβάλλεται να συγκροτηθούν άμεσα οι ΑΥΕ ΟΤΑ, να στελεχωθούν κατάλληλα και να οργανωθούν αξιοποιώντας τις σύγχρονες μεθόδους και τεχνολογίες, προκειμένου να αναλάβουν την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου νομιμότητας. Επίσης, προτείνεται από την ΚΕΔΕ, η κατάργηση της έκδοσης εγκυκλίων και κατευθύσεων προς τους ΟΤΑ, ωστόσο ο «Κλεισθένης» επανέλαβε την δυνατότητα του Υπουργείου Εσωτερικών να εκδίδει εγκύκλιες οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και την δυνατότητα της ΑΥΕ ΟΤΑ να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως για τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση των ΟΤΑ. Περαιτέρω, επικρίνεται από την ΚΕΔΕ η επιλογή διεύρυνσης του εννόμου συμφέροντος για την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής καθώς ενδέχεται να δημιουργήσει καθυστερήσεις ή προσκόμματα στην υλοποίηση αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου. Τονίζεται δε η ανάγκη υιοθέτησης λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ. Η βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου διοικητικού έργου τους και εν γένει της λειτουργίας τους, η οποία θα επιτευχθεί μέσω ενός μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου, αναμένεται να ενισχύσει τη διοικητική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης και να μειώσει το διοικητικό βάρος των εξωτερικών ελέγχων.

Περαιτέρω, στην πρόταση της ΕΝΠΕ με θέμα «Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες» (ΕΝΠΕ, 2018²) επαναλαμβάνεται η πάγια θέση της για την κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους στις αιρετές Περιφέρειες. Όπως επισημαίνεται, η αναβάθμιση του ρόλου των Περιφερειών μέσω της ανάθεσης νέων αρμοδιοτήτων εναρμονίζεται με το νέο μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και αναμένεται να έχει πολλαπλά οφέλη για τους πολίτες. Επίσης, στη Νομοθετική Πρόταση «Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση» (ΕΝΠΕ, 2018¹), προτείνεται η αναδόμηση της εποπτείας μέσω της θεσμοθέτησης ενός ενιαίου ελεγκτικού οργάνου *«που θα μπορεί να παρεμβαίνει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ώστε να σταματήσουν η σύγχυση και οι επικαλύψεις ελεγκτικών αρμοδιοτήτων που ευνοούν νέες εστίες κακοδιοίκησης και ενίοτε δημιουργούν τις προϋποθέσεις για συνθήκες ιδιότυπης πολιτικής ομηρίας»* (ΕΝΠΕ, 2018¹, σελ. 13). Ειδικότερα, προτείνεται από την ΕΝΠΕ η καθιέρωση ενός συστήματος μερικής εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο αποτελεί εκ του Συντάγματος τον εγγυητή της οικονομικής αυτοτέλειας και της δημοσιονομικής διαφάνειας των ΟΤΑ. Η εποπτεία, σύμφωνα με την πρόταση αυτή που δεν προκρίθηκε κατά την κατάρτιση του ν. 4555/2018, θα ασκείται από τριμελείς επιτροπές υπό την προεδρία παρέδρων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τη συμμετοχή ενός μέλους του ΝΣΚ και ενός αιρετού στελέχους της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Στην ειδική επιτροπή θα μπορεί να προσφύγει, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, όποιος έχει έννομο συμφέρον κατά όλων των πράξεων ή παραλείψεων του Περιφερειάρχη ενώ διατηρείται και ο αυτεπάγγελτος κατασταλτικός έλεγχος. Παράλληλα, προτείνεται ο σαφής προσδιορισμός και η οριοθέτηση του αντικειμένου του ελέγχου νομιμότητας, ο οποίος θα πρέπει να περιορίζεται σε κατηγορίες υποθέσεων μείζονος σημασίας.

Η ύπαρξη και εφαρμογή πολυάριθμων ελέγχων επί των ΟΤΑ, οι οποίοι λειτουργούν παράλληλα με τη διοικητική εποπτεία, συχνά κατά τρόπο αποσπασματικό και ασυντόνιστο, επισημάνθηκε ιδιαίτερα στο πλαίσιο της διαβούλευσης για το ν. 4555/2018 (ΕΝΠΕ, 2018¹; ΚΕΔΕ, 2018; ΥΠΕΣ - Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016, 2017). Η διενέργεια παράλληλων ελέγχων από διαφορετικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς επιβαρύνει διοικητικά τους ΟΤΑ αλλά και το Δημόσιο εν γένει. Ως εκ τούτου κρίνεται απαραίτητος ο εξορθολογισμός τους και ο περιορισμός του ελέγχου

νομιμότητας στο αναγκαίο μέτρο. Περαιτέρω, η πλήρης κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ, αν και δεν υιοθετήθηκε, είναι μια πρόταση που έχει διατυπωθεί με πειστικά επιχειρήματα καθώς «κινείται στο πλαίσιο της διαχρονικής εξέλιξης του θεσμού και λαμβάνει υπόψη της τις διεθνείς τάσεις» (ΥΠΠΕΣ - Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016, 2017, σελ. 124). Ειδικότερα, όπως έχει επισημανθεί (ΥΠΠΕΣ - Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016), θα ενίσχυε το αίσθημα ευθύνης των αιρετών και του προσωπικού των ΟΤΑ κατά την έκδοση αποφάσεων που με το ισχύον σύστημα ελέγχονται υποχρεωτικά και ταυτόχρονα θα μείωνε σημαντικά τον αριθμό των ελεγχόμενων αποφάσεων περιορίζοντας κατά τον τρόπο αυτό τον φόρτο εργασίας της υπηρεσίας που ασκεί την εποπτεία. Ωστόσο, η σημαντική αυτή μεταβολή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί σε ένα μεταγενέστερο στάδιο κατά το οποίο θα έχει ήδη λειτουργήσει ο νέος μηχανισμός διοικητικής εποπτείας και θα έχουν εξαχθεί συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητα του νέου συστήματος και την δυνατότητα περαιτέρω αλλαγών στο πεδίο της ασκούμενης εποπτείας.

Ο σύγχρονος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αναδεικνύει την ανάγκη αποτελεσματικών ελέγχων της διοικητικής δράσης των ΟΤΑ προκειμένου να εξυπηρετούνται οι σκοποί της διαφάνειας, της συμμετοχής και της ενισχυμένης λογοδοσίας των συμμετεχόντων στις αποφάσεις καθώς και να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η συνοχή των ευρωπαϊκών πολιτικών. Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι η αποτελεσματική άσκηση της διοικητικής εποπτείας κρίνεται απαραίτητη όσο αυξάνεται ο ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού σε αναπτυξιακό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.

Βιβλιογραφία

Διεθνές δίκαιο

Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (2017), Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έκδοση στα Ελληνικά, Συμβούλιο της Ευρώπης, Στρασβούργο, Διαθέσιμο σε: <https://rm.coe.int/1680719a3b> (ημερομηνία πρόσβασης: 21.08.2020)

Ευρωπαϊκό δίκαιο

Επιτροπή των Περιφερειών (2009), Λευκή βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, (2009/C 211/01)

Εθνικό δίκαιο

Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 187/Α΄/28.11.2019, (ΦΕΚ Α΄ 211/24.12.2019)

Νομοθεσία

ν. 4600/2019 (ΦΕΚ Α΄ 43/09.03.2019), Εκσυγχρονισμός και Αναμόρφωση Θεσμικού Πλαισίου Ιδιωτικών Κλινικών, Σύσταση Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας, Σύσταση Εθνικού Ινστιτούτου Νεοπλασιών και λοιπές διατάξεις.

ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α΄ 133/19.07.2018), 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.

ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α' 33/27.02.2016), Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις.

ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129/17.10.2015), Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

ν. 4257/2014 (ΦΕΚ Α' 93/14.04.2014), Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/07.06.2010), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης.

ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/08.06.2006), Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α' 153/16.09.1994), Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

ν. 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989), Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας.

ν. 1065/1980 (ΦΕΚ Α' 168/24.7.1980), Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

ν. ΔΝΖ'/1912 (ΦΕΚ Α' 58/14.02.1912), Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων

π.δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21/02.02.1996), Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

π.δ. 410/1995 (ΦΕΚ Α' 231/14.11.1995), Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

π.δ. 323/1989 (ΦΕΚ Α' 146/01.06.1989), Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν.

β.δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 (ΦΕΚ 3/10.01.1834), Περί συστάσεως των Δήμων

υ.α. 74531/29.12.2010 (ΦΕΚ Β' 2044/30.12.2010), Διαδικασία διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ.

Αιτιολογικές εκθέσεις

Υπουργείο Εσωτερικών, Αιτιολογική έκθεση στο 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»] - 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»

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Εγκύκλιοι

ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος 27/13.08.2018, Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, (άρθρο 238 του ν.3852/2010 (Α' 87), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του ν.4555/2018 (Α'133) (Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"), Διαθέσιμο σε: <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egk27-13082018.pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος 11/07.02.2007, Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, Διαθέσιμο σε: <https://www.ypes.gr/cat-eguklioi/to-yproyrgeio/page/58/> (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

Νομολογία

ΣτΕ Ολ. 3503/2009

ΣτΕ Ολ. 3229/1987

ΣτΕ Ολ. 955, 2070/1978

ΣτΕ Ολ. 82/1938

ΣτΕ Β' Τμ. 280/1934

ΣτΕ Ολ. 144/1931

Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ

ΝΣΚ (Ε' Τμ.) 50/2020

Βιβλιογραφία

Μπέσιλα-Βήκα Ε. (2019), *Τοπική αυτοδιοίκηση, Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και των Προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης»*, τ. Ι, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Γέροντας Απ./ Λύτρας Σ./ Παυλόπουλος Πρ. / Σιούτη Γλ./ Φλογαΐτης Σ. (2018), *Διοικητικό Δίκαιο*, Δ' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπαμπαλιούτας Α. (2018), *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Η Νέα περιφερειακή οργάνωση του Κράτους, Νομολογία, Οι 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις, Το οργανωτικό πλαίσιο των αποκεντρωμένων διοικήσεων Μετά το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι», Η περιφερειακή οργάνωση στα κράτη της Ευρώπης*, τόμος Α', πρόλογος: Λιγωμένου Α., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Χλέπας Ν.-Κ. (2017), Άρθρο 102, στο συλλογικό έργο: **Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ. (2017)**, *Σύνταγμα: κατ' άρθρο ερμηνεία*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π.Δ. (2015), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7^η έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Χλέπας Ν.-Κ. (2015), *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

Χρυσανθάκης Χ. επιμ. (2015), *Τοπική αυτοδιοίκηση - Αποκεντρωμένη διοίκηση, Εισαγωγή - Ν. 3852/2010, όπως ισχύει - Παράρτημα νομοθεσίας*, εισαγωγή: Μαυρίκας Ν., Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

Μπαμπαλιούτας Λ. (2013), *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και η αιρετή περιφέρεια, νομολογία, νομοθεσία, οργανωτικό πλαίσιο*, πρόλογος: Νικολόπουλος Η., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Σπηλιωτόπουλος Επ. (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος Ι, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

Μακρουδημήτρης Αντ. (2008), *Δημόσια διοίκηση : στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, επιμ.: Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα

Ράικος Αθ. (2006), *Γενική Πολιτειολογία*, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας

Σωτηρέλης Γ. Χ. (2006), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης : προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Χλέπας Ν.-Κ. (2001), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, στο έργο: *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, επιμ.: Σπηλιωτόπουλος Επ. Π., Μακρουδημήτρης Αντ., Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας

Τσουντας Κ. Σ. (1993), *Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.: Το ελληνικό παράδειγμα*, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας

Παπαχατζής Γ. (1991), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 7^η έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Φλογαΐτης Σ. (1987), *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας

Φλογαΐτης Σ. (1981), *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα, Αντ.Ν. Σάκκουλας

Τάχος Α. Ι. (1968), *Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικουμένων οργανισμών δημοσίου δικαίου : προσπάθεια διατυπώσεως γενικών αρχών*, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, Αφοί Π. Σάκκουλα

Τσούτσου Α. (1955), *Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικουμένων οργανισμών*, Αθήναι

Διδακτορικές διατριβές

Σωτηροπούλου Εμ. (2015), *Η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και οι μηχανισμοί ελέγχου αυτής*, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Διαθέσιμο σε: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/36669> (ημερομηνία πρόσβασης: 26.07.2020)

Αρθρογραφία

Βινιεράτου-Μποσινάκη Μ., Τουρή Μ., Δεληθέου Β. (2011), Οι Διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Περιφερειακού Προγραμματισμού και η Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, τεύχος 63, σελ. 63 επ.

Μαυρίκας Ν. (2011), Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ υπό την ισχύ του ν. 3852/ 2010 (ΦΕΚ Α' 87) (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), *ΘΠΔΔ* 2/ 2011, σελ. 124-128

Χλέπας Ν.-Κ. (2010), Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση, Διαθέσιμο σε: <https://www.academia.edu/> (ημερομηνία πρόσβασης: 30.08.2020)

Γκέκας Ρ., Μήτσου Κ. (2007), Εποπτεία και έλεγχος δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, *ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ Τ.Α.*, τεύχος 115, Φεβρουάριος 2007, σελ. 55-59

Βλάχου Α. (2006), Οι καινοτομίες του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, *ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ Τ.Α.*, Απρίλιος 2006, σελ. 34-38

Τάχος Α. Ι. (1991), Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας», Ερμηνευτική προσπάθεια, *ΕΕΕυρΔ* 3: 1991, σελ. 607-637

Στασινόπουλος Μ. (1972), Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι, *Νομικά Μελέται*, σελ. 182 επ.

Εκθέσεις - Μελέτες - Άλλες πηγές

Ντιντιούμη Σ. (2020), Εκπαιδευτικό υλικό για το μάθημα «Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και έλεγχος διοικητικής δράσης ΟΤΑ» για την ΚΣΤ' Εκπαιδευτική σειρά της ΕΣΔΔΑ, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

ΕΝΠΕ (2018)¹, Νομοθετική Πρόταση «Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση», Διαθέσιμο σε: <https://www.enpe.gr> (ημερομηνία πρόσβασης: 28.07.2020)

ΕΝΠΕ (2018)², Πρόταση της ΕΝΠΕ με θέμα «Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες», Διαθέσιμο σε: <https://www.enpe.gr> (ημερομηνία πρόσβασης: 28.07.2020)

ΚΕΔΕ (2018), «Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Μ.Ε.Τ.Α.), Η Πρόταση της ΚΕΔΕ για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Διαθέσιμο σε: <https://www.kedke.gr/> (ημερομηνία πρόσβασης: 01.09.2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2018)¹, Ειδική Έκθεση «Έσοδα Δήμων & Κράτος Δικαίου», Διαθέσιμο σε: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greekombudsman_specialreport_localgovernmentrevenues_el.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2018)², Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι'] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ», Διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.509975> (ημερομηνία πρόσβασης: 28.08.2020)

Δεληθέου Β. και Βινιεράτου Μ. (2017), Εκπαιδευτικό υλικό για το μάθημα «Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και έλεγχος διοικητικής δράσης ΟΤΑ» για τις ανάγκες τις

ΚΔ' Εκπαιδευτικής Σειράς της ΕΣΔΔΑ, **επικαιροπ. Τριανταφυλλοπούλου Αθ. και Σιδηρόπουλος Κ. (2018)** για τις ανάγκες της ΚΕ' Εκπαιδευτικής Σειράς, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

Υπουργείο Εσωτερικών - Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 4368/2016 (2017), *Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Διαθέσιμο σε: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/02/TelPorEpirAnatheorisis-030317.pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 28.07.2020)

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2015), *Ετήσια Έκθεση 2014*, Διαθέσιμο σε: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 20.07.2020)

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2014), *Ετήσια Έκθεση 2013*, Διαθέσιμο σε: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 20.07.2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2014), *Ειδική Έκθεση για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), Δημοτικές πρόσοδοι και άλλα θέματα*, Διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/eidikh-ek8esh-ota.pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2013), *Παθογένειες της διοικητικής δράσης*, σε *Ετήσια Έκθεση*, Διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/09-pathogenies.pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 28.08.2020)

Χλέπας Ν.-Κ. (2012), *Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της Ε.Ε. και ανάδειξη καλών πρακτικών*, Διαθέσιμο σε: https://www.academia.edu/8575937/Baseline_study_on_Local_Governance_in_EU_countries_2012 (ημερομηνία πρόσβασης: 25.08.2020)

ΙΤΑ (2010), *Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και τη λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*, Διαθέσιμο σε: <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> (ημερομηνία πρόσβασης: 24.08.2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2009), *Ετήσια Έκθεση*, Διαθέσιμο σε: https://www.synigoros.gr/resources/docs/18549_4_synigoros_2009_01.pdf

(ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

ΙΤΑ (2006), *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*, Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ, Αθήνα, Διαθέσιμο σε: <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> (ημερομηνία πρόσβασης: 28/7/2020)

Συνήγορος του Πολίτη (2004), *Ετήσια Έκθεση*, Διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.38595> (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2001), *Απόφαση ετήσιου τακτικού συνεδρίου, 29.11.2001-02.12.2001*, Θεσσαλονίκη, Διαθέσιμο σε: <https://www.kedke.gr/> (ημερομηνία πρόσβασης: 21.08.2020)

Ξενόγλωσσες πηγές

Council of Europe (2019), *Local and regional democracy in Poland, Recommendation of the Monitoring Committee of the Congress of local and regional authorities*, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., Navarro C. (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Houndmills Basingstoke, Palgrave Macmillan

Council of Europe (2017), *Local and regional democracy in Italy, Recommendation of the Monitoring Committee of the Congress of local and regional authorities*, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Council of Europe (2011), *Local and regional democracy in Slovenia, Recommendation of the Monitoring Committee of the Congress of local and regional authorities*, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Council of Europe (2008), *Structure and operation of local and regional democracy, Italy, Situation in 2008*, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Goldsmith M. (2003), Central Control over Local Government – A Western European Comparison, in **Carmichael P. & Midwinter A. (2003)**, *Regulating local authorities: emerging patterns of central control*, London, Frank Cass

Council of Europe (2000), *Structure and operation of local and regional democracy*, United Kingdom, Situation in 1999, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Council of Europe (1999), *Supervision and auditing of local authorities' action*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Council of Europe (1998), *Structure and operation of local and regional democracy, Germany*, Situation in 1998, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Hollis G. & Plokker K. (1995), *Towards democratic decentralisation: transforming regional and local government in the New Europe*, Brussels, Tacis Information Office, European Commission

Σχετική βιβλιογραφία

Νομοθεσία

π.δ. 134/2010 (ΦΕΚ Α' 227/27.12.2010), Οργάνωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ. (καταργημένο)

υ.α. 74529/27.12.2010 (ΦΕΚ Β' 2029/29.12.2010, διορθ. σφάλμ. ΦΕΚ Β' 2096/31.12.2010), Διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας για την αναστολή εκτέλεσης αποφάσεων των ΟΤΑ.

Εγκύκλιοι

ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος 15/02.02.2011, Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. και αναζήτηση πειθαρχικής ευθύνης αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»), Διαθέσιμο σε: <https://www.ypes.gr/eguklioi/> (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος 60/30.12.2010, Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α., Αστική και Πειθαρχική ευθύνη αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»). Διαθέσιμο σε: https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios_60_10_org_leit.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 19.07.2020)

Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ

ΝΣΚ (Ε' Τμ.) 270/2017

Βιβλιογραφία

Χλέπας Ν.-Κ., Γετίμης Π. επιμ. (2018), *Δημοσιονομική εξυγίανση στην τοπική αυτοδιοίκηση : προβλήματα και διέξοδοι υπό συνθήκες κρίσης*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Παπαγιάννη, Π., Κατσούλη, Δ. (1995), *Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Εκδόσεις ΤΕΔΚΝΑ

Μπέσιλα-Βήκα Ε. (1994), *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Αφοί Σάκκουλα

Αρθρογραφία

Καπετανάκη Μ. (2007), Πολλαπλοί οι ελεγκτικοί μηχανισμοί – αναποτελεσματικοί οι έλεγχοι, *ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ Τ.Α.*, τεύχος 115, Φεβρουάριος 2007, σελ. 51-52

Ξενόγλωσσες πηγές

Kuhlmann S. & Wollmann H. (2019), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2d Edition, Cheltenham, Edward Elgar

Lind N. & Lawrence J. επιμ. (2006), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Bingley, Emerald

Farazmand A. επιμ. (2001), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2d Edition, New York, Routledge

Goldsmith M. & Page E. (1987), *Central and local government relations: A comparative analysis of West European Unitary States*, London, Sage



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



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