

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης -
Ιστορική εξέλιξη, αποτελεσματικότητα, προοπτικές**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ Αναπτυξιακών και Περιφερειακών
Πολιτικών**

**Επιβλέπουσα:
Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα**

**Σπουδάστρια:
Δάφνη Κουλούσιου**

ΑΘΗΝΑ - 2018

**Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής
Αυτοδιοίκησης - Ιστορική εξέλιξη,
αποτελεσματικότητα, προοπτικές**

Δήλωση

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

Αθήνα, 11/12/2018

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a horizontal line and some smaller, less distinct characters.

Δάφνη Κουλούσιου

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα της εργασίας, κα Μαρία- Ηλιάνα Πραβίτα, Λέκτορα του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, για τις πολύτιμες συμβουλές και την καθοδήγηση, που μου παρείχε, κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, καθώς επίσης και για την άψογη συνεργασία μας.

Ένα ιδιαίτερο ευχαριστώ οφείλω στο σύζυγό μου και την κόρη μας, Αριάδνη, που με στήριξαν έμπρακτα και ακούραστα καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησής μου στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και κατά το χρονικό διάστημα συγγραφής της εργασίας μου.

Περίληψη

Η θεσμική κατοχύρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως προκύπτει από το Σύνταγμα, τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και την κοινή νομοθεσία, έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση της οικονομικής και διοικητικής τους αυτοτέλειας και του τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. δε διαθέτουν κανονιστική αυτοτέλεια συνεπάγεται την υποχρέωσή τους να συμμορφώνονται με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς και να υπόκεινται στην άσκηση διοικητικής εποπτείας από τα αρμόδια κρατικά όργανα.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η αποτύπωση της διαλεκτικής σχέσης μεταξύ της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και της διοικητικής εποπτείας επί αυτών, που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων τους.

Η ανάλυση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού της κρατικής εποπτείας από την ίδρυση του ελληνικού Κράτους και μέχρι τις πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με ιδιαίτερη έμφαση στο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και στο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), οδηγεί σε συμπερασματικές κρίσεις ως προς το επίπεδο παρέμβασης ενός παραδοσιακά συγκεντρωτικού Κράτους στη δράση και την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και ως προς την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών εποπτείας.

Η αποτελεσματικότητα του συστήματος εποπτείας εξετάζεται με κριτήριο τη μη εφαρμογή και λειτουργία των προβλεπόμενων από το Ν. 3852/2010 Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. και του Ελεγκτή Νομιμότητας, και την εμπειρία από το μεταβατικό διάστημα της ασκούμενης εποπτείας, καθώς επίσης σε συνάρτηση με την παρατηρούμενη κακοδιοίκηση των Ο.Τ.Α., όπως παρουσιάζεται διαχρονικά στις εκθέσεις των Ελεγκτικών Σωμάτων.

Επιπλέον, διαγράφονται οι προοπτικές βελτίωσης της ασκούμενης εποπτείας και η μετάβαση σε ένα πιο αποτελεσματικό καθεστώς μέσα από την κριτική αποτίμηση του Ν. 4555/2018 και των αλλαγών που φιλοδοξεί να επιφέρει. Προς την κατεύθυνση αυτή, παρουσιάζονται συνοπτικά προτάσεις που έχουν διατυπωθεί τόσο από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και σε επίπεδο θεωρίας, στο πλαίσιο της ευρύτερης δημόσιας συζήτησης για την αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του τρόπου εποπτείας.

Όσον αφορά τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε, το κυριότερο ‘εργαλείο’ είναι η αξιοποίηση των πρωτογενών και δευτερογενών πηγών μέσω της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, της μελέτης της σχετικής νομοθεσίας και νομολογίας και της συγκριτικής εξέτασης, κατ’ αντιπαραβολή, των διαφορετικών νομοθετημάτων, προκειμένου να αποτυπωθούν οι μεταξύ τους διαφορές και η τάση για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης εποπτείας.

Λέξεις – κλειδιά

Εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

Έλεγχος νομιμότητας

Ν. 3852/2010 «Καλλικράτης»

Ν. 4555/2018 «Κλεισθένης Ι»

Αποτελεσματικότητα κρατικής εποπτείας

Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Abstract

The institutional settlement of Local Self-Government Agencies, provided by the Constitution, the European Charter of Local Autonomy and the common legislation, guarantees their financial and administrative autonomy and their responsibility for the administration of local affairs. However, the fact that the Local Self-Government Agencies do not possess regulatory autonomy results in their obligation to comply with the legislation in force and to be subject to the administrative supervision of the competent state authorities.

The aim of this dissertation is to analyze the dialectic relationship between the autonomy of the Local Self-Government Agencies and the exercised administrative supervision by state, in order to check the legality of the acts of the Local Self-Government Agencies, as well as the disciplinary liability of the elected bodies.

The presentation of the historic evolution of the state supervision over local units starts from the foundation of the Greek State up to the recent Local Self-Government restructuring reforms, with particular emphasis on the Law 3852/2010 (“Kallikratis” programme) and the Law 4555/2018 (“Klisthenis I” programme). This leads to critical remarks about the level to which a traditionally centralized state intervenes on the acts and autonomy of the Local Self-Government Agencies, as well as about the effectiveness of the supervision mechanisms.

The effectiveness of the supervision system is studied taking into consideration the lack of application of the Autonomous Supervision Agencies and of the Legality Auditor, as foreseen by the Law 3852/2010. The study of the supervision system effectiveness also takes into account the experience from the transient period of the exercised supervision, as well as the observed mismanagement by the Local Self-Government Agencies, as it is constantly being underlined by the Auditor Bodies Reports.

Additionally, the improvement in the exercised supervision prospects and the transition to a more effective regime are being examined by the means of a critical review of the Law 4555/2018, along with the changes this Law entails. In this direction, the proposals of the Local Self-Government entities and of the relevant theory are being presented,

within the framework of the broader public discussion on the need to reform the supervision system.

As far as the applied methodology is concerned, the main ‘tool’ is the use of the available primary and secondary sources through a bibliographic review, the study of the relevant legislation and case-law and the comparative examination of different legislation, in order to identify the differences among them, as well as the prospect of reinforcing the effectiveness of the exercised supervision.

Keywords

Supervision of the Local Self-Government
Agencies

Legality check

L. 3852/2010 ‘Kallikratis’

L. 4555/2018 «Klisthenis I»

Effectiveness of the supervision system

Autonomous Supervision Agency

Περιεχόμενα

Περίληψη	<i>i</i>
Abstract	<i>iii</i>
Περιεχόμενα	<i>v</i>
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών	<i>viii</i>
Εισαγωγή	<i>1</i>
ΜΕΡΟΣ Α	<i>4</i>
Κεφάλαιο 1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	<i>4</i>
1.1 Θεσμική κατοχύρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	<i>4</i>
1.2 Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	<i>5</i>
1.2.1 Συστατικά και λειτουργικά στοιχεία Τ.Α.	<i>5</i>
1.2.2 Η διοικητική αυτοτέλεια	<i>5</i>
1.2.3 Η οικονομική αυτοτέλεια	<i>6</i>
1.2.4 Η έννοια των τοπικών υποθέσεων	<i>6</i>
Κεφάλαιο 2 Καθεστώς εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.	<i>8</i>
2.1 Συνταγματική κατοχύρωση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.	<i>9</i>
2.2 Σημασία και σκοπός της άσκησης εποπτείας	<i>10</i>
Κεφάλαιο 3 Ιστορική εξέλιξη της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. μέχρι το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)	<i>11</i>
3.1 Ο Δημοτικός Νόμος του 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων»	<i>11</i>
3.2 Νόμος ΔΝΖ/1912	<i>12</i>
3.3 Σύνταγμα 1925/1927	<i>13</i>
3.4 Σύνταγμα 1952	<i>13</i>
3.5 Ν.Δ. 2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»	<i>14</i>
3.6 Σύνταγμα 1975	<i>14</i>
3.7 Νόμος 1065/1980	<i>15</i>
3.8 Νόμος 2218/1994 και Π.Δ. 410/1995	<i>15</i>
3.9 Σύνταγμα 2001	<i>17</i>
3.10 Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006) και Κ.Ν.Α. (Π.Δ. 30/1996)	<i>17</i>
ΜΕΡΟΣ Β	<i>20</i>
Κεφάλαιο 4 Κρατική εποπτεία με βάση το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)	<i>20</i>

4.1 Εισαγωγή	20
4.2 Λόγοι μεταρρύθμισης	20
4.3 Όργανα ελέγχου: Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας και Ελεγκτής Νομιμότητας	21
4.3.1 Ελεγκτής Νομιμότητας	21
4.3.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας: Διάρθρωση - Στελέχωση	21
4.3.3 Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας	22
4.4 Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.	22
4.4.1 Υποχρεωτικός έλεγχος	22
4.4.2 Αυτεπάγγελτος έλεγχος	23
4.4.3 Έλεγχος κατόπιν άσκησης προσφυγής	23
4.5 Έλεγχος επί των προσώπων	24
4.5.1 Η αστική ευθύνη των αιρετών	24
4.5.2 Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών	24
4.5.3 Διοικητικά μέτρα	25
4.6 Κρατική εποπτεία κατά το μεταβατικό διάστημα εφαρμογής του Ν. 3852/2010	26

Κεφάλαιο 5 Αποτελεσματικότητα στην άσκηση της κρατικής εποπτείας – Μια κριτική

αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης _____ **28**

5.1 Οι βασικές κατευθύνσεις και το έλλειμμα εφαρμογής του Ν. 3852/2010	28
5.2 Προβλήματα στην άσκηση της εποπτείας κατά το μεταβατικό στάδιο του Ν. 3852/2010	31

Κεφάλαιο 6 Προοπτικές άσκησης κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. _____ **34**

6.1 Προτάσεις για μεταρρύθμιση του συστήματος κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α.	34
6.2 Ο Νόμος 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») – Μια συνοπτική παρουσίαση	36
6.2.1 Επόπτης Ο.Τ.Α. και σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.	37
6.2.2 Το Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α. και η Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.	38
6.2.3 Υποχρεωτικός έλεγχος πράξεων	39
6.2.4 Αυτεπάγγελτος έλεγχος	40
6.2.5 Ειδική διοικητική προσφυγή	40
6.2.6 Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών	41
6.3 Προοπτικές άσκησης της εποπτείας από την εφαρμογή του Ν. 4555/2018	42
6.3.1 Σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και απεμπλοκή των αποκεντρωμένων διοικήσεων	42
6.3.2 Συντονισμός και ομογενοποίηση της εποπτείας	44
6.3.3 Αναπροσδιορισμός πράξεων και εισαγωγή νέων εργαλείων ελέγχου	45
6.3.4 Αλλαγές στην ειδική διοικητική προσφυγή – Αίτηση θεραπείας	46
6.3.5 Μεταβολές στον έλεγχο των αιρετών	46
6.3.6 Ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών	47
6.4 Προοπτικές ενίσχυσης της εποπτείας με την αξιοποίηση μηχανισμών διαμεσολάβησης	48

6.4.1 Σχέση του Ελεγκτή Νομιμότητας με τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης/Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης _____	48
6.4.2 Σχέση του Επόπτη με τους νέους θεσμούς της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης του Ν. 4555/2018 _____	49
Συμπεράσματα _____	50
Βιβλιογραφία _____	53
Νομοθεσία _____	59
Νομολογία _____	61
Παράρτημα _____	62
Πίνακας 1: Διαφορές του νομικού πλαισίου της ασκούμενης εποπτείας μεταξύ του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006) και του Κ.Ν.Α. (Π.Δ. 30/1996) _____	62
Πίνακας 2: Αλλαγές που επέφερε ο Ν. 4071/2012 στον «Καλλικράτη» ως προς την άσκηση κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. _____	64
Πίνακας 3: Αλλαγές που επέφερε ο Ν. 4257/2014 στον «Καλλικράτη» ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. _____	65
Πίνακας 4: Σύγκριση του καθεστώτος εποπτείας μεταξύ του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και του Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») _____	66

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Α.Δ.	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ε.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης - Αποχέτευσης
Δ.Κ.Κ.	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Εισ.Ν.Α.Κ.	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
Ε.Κ.Δ.Δ.Α.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΝ.Π.Ε.	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
Ε.Χ.Τ.Α.	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
Ι.ΣΤ.Α.ΜΕ.	Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών
Ι.Τ.Α.	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων Κοινοτήτων
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
Ν.	Νόμος
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Κ.Ε.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΟ.Δ.Σ.Α.	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Εισαγωγή

Η κρίση που εμφανίστηκε τα τελευταία χρόνια σε ευρωπαϊκό και κατ' επέκταση σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, διαχέεται στους περισσότερους τομείς της σύγχρονης εποχής. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρώπη καλείται να αντιμετωπίσει την εκτίναξη της ανεργίας, την αυξημένη ζήτηση των κοινωνικών υπηρεσιών και τις περιβαλλοντικές προκλήσεις. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» καθόρισε τους βασικούς στόχους και τις απαιτούμενες ρυθμίσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στη στενή συνεργασία ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης.

Άλλωστε, η ανάγκη προσαρμογής της Ελλάδας στην αρχή της «εταιρικής σχέσης» και τις επιταγές της Λευκής Βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατέστησε επιτακτική τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. και την ισότιμη μεταχείρισή της δίπλα στις εθνικές Αρχές. Για το λόγο αυτό, η Τ.Α. βρίσκεται διαχρονικά σε τροχιά μεταρρύθμισης με βασικά εγχειρήματα τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Σχεδίου Καποδίστριας (Ν. 2539/1997), του Κ.Δ.Κ (Ν. 3463/2006) και πιο πρόσφατα των Προγραμμάτων «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) και «Κλεισθένης Ι» (Ν. 4555/2018).

Σε συμμόρφωση με τις επιταγές του Συντάγματος (άρθρο 102) και του Ε.Χ.Τ.Α. κατοχυρώνεται σε όλες τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων» και καθορίζονται οι σχέσεις τους με την Κεντρική Διοίκηση, με βασικό σημείο αναφοράς την άσκηση της κρατικής εποπτείας. Η νομοθετική κατοχύρωση της εποπτείας, που περιλαμβάνει τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων, αποτελεί θεσμική εγγύηση τήρησης της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Παράλληλα, όμως, διασφαλίζει και την ίδια την Τ.Α., καθώς οριοθετείται η έκταση και το περιεχόμενο του ασκούμενου ελέγχου και αποτρέπονται οι αυθαιρεσίες της κρατικής εξουσίας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η αποτύπωση της διαλεκτικής σχέσης μεταξύ της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και της ασκούμενης κρατικής εποπτείας. Θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ιστορική εξέλιξη της εποπτείας, προκειμένου να παρουσιαστούν οι

προσπάθειες, που γίνονταν διαχρονικά για τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ Τ.Α. και Κεντρικής Διοίκησης, στο πλαίσιο ενός παραδοσιακά συγκεντρωτικού κράτους. Στη συνέχεια, θα εστιάσουμε την προσοχή μας στο πιο πρόσφατο νομοθετικό καθεστώς εποπτείας, με ιδιαίτερη αναφορά στις ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και θα μελετήσουμε την αποτελεσματικότητά του στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης των Ο.Τ.Α. Περαιτέρω, η μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα το 2018 με το Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), καθιστά επιβεβλημένη την παρουσίαση των αλλαγών και των νέων ρυθμίσεων, και την εστίαση στις προοπτικές για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας.

Τα μέσα, που χρησιμοποιήθηκαν για την παρούσα εργασία, περιλαμβάνουν πρωτογενές υλικό, όπως είναι το Σύνταγμα, η νομοθεσία και η νομολογία του Σ.τ.Ε., καθώς επίσης δευτερογενές υλικό, που προέρχεται από τη σχετική βιβλιογραφία, από επιστημονικές μελέτες και άρθρα, καθώς και Εκθέσεις ελεγκτικών οργάνων, όπως του Σ.τ.Π. και του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Όσον αφορά τη μεθοδολογία, το κυριότερο εργαλείο είναι η αξιοποίηση των πρωτογενών και δευτερογενών πηγών, και η συγκριτική εξέταση, κατ' αντιπαραβολή, των διαφορετικών νομοθετημάτων, προκειμένου να αποτυπωθούν οι μεταξύ τους διαφορές.

Η διάρθρωση της παρούσας εργασίας αποτυπώνεται ως εξής:

Στο Μέρος Α παρουσιάζεται ο θεσμός της Τ.Α. και επιχειρείται μια πρώτη επαφή με την έννοια της κρατικής εποπτείας και την ιστορική της εξέλιξη. Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο προβάλλεται η θεσμική κατοχύρωση της Τ.Α. και των χαρακτηριστικών της, με έμφαση στη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και την αρμοδιότητά της στη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων». Το γεγονός, όμως, ότι καμία εξουσία δεν είναι ανέλεγκτη καθιστά επιτακτική την παρουσίαση στο δεύτερο κεφάλαιο του θεσμού της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται την ιστορική διαδρομή της κρατικής εποπτείας στο ελληνικό Κράτος, με αφετηρία τη σύστασή του και μέχρι τη θέσπιση του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006).

Η παρουσίαση των πρόσφατων καθεστώτων εποπτείας αποτελεί αντικείμενο του Μέρους Β της παρούσας εργασίας, προκειμένου να εξεταστεί περαιτέρω η αποτελεσματικότητά τους και η προοπτική βελτίωσης της εποπτείας.

Ειδικότερα, στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται ο τρόπος άσκησης της εποπτείας με βάση το Ν. 3852/2010, γίνεται αναφορά στη διαδικασία ελέγχου και τα προβλεπόμενα από αυτόν εποπτικά όργανα, τα οποία ωστόσο δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη. Για το λόγο αυτό, ακολουθεί η περιγραφή της ασκούμενης εποπτείας κατά το μεταβατικό διάστημα.

Με δεδομένο το έλλειμμα υλοποίησης, στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται μια κριτική αποτίμηση του καθεστώτος εποπτείας του Ν. 3852/2010 και επιχειρείται η παρουσίαση της αποτελεσματικότητας και των προβλημάτων εφαρμογής του.

Το έκτο κεφάλαιο με τίτλο «Προοπτικές άσκησης κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α.» αφιερώνεται στις προτάσεις για το μέλλον της κρατικής εποπτείας με την παρουσίαση αρχικά των απόψεων των φορέων της Τ.Α., αλλά και της θεωρίας, για το ζήτημα. Στη συνέχεια, γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στο νέο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») και στις αλλαγές, που επιφέρει στην άσκηση της εποπτείας. Περαιτέρω, αναλύονται οι ρυθμίσεις, που κρίνονται προς τη σωστή κατεύθυνση και επισημαίνονται δυσλειτουργίες που ενδέχεται να προκύψουν.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, όπου γίνεται σύνοψη των κεφαλαίων και διατυπώνονται προτάσεις προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κρατικών ελέγχων και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α.

ΜΕΡΟΣ Α

Κεφάλαιο 1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1 Θεσμική κατοχύρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 1 κατοχυρώνει τη σύσταση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως εδαφικών Ν.Π.Δ.Δ. Αν και η νομική προσωπικότητα των Ο.Τ.Α. δεν αναγνωρίζεται συνταγματικά, ήταν αναμφισβήτητη στη χώρα μας ανέκαθεν και προκύπτει έμμεσα τόσο από διατάξεις νόμων (Εισ.Ν.Α.Κ.) όσο και από συνταγματικές ρυθμίσεις (άρθρα 73 παρ. 2 και 104), στις οποίες η Πολιτεία αναγνωρίζει την προνομιακή τους θέση μεταξύ των υπόλοιπων Ν.Π.Δ.Δ. (Μακρής 2018: 59-60). Η ξεχωριστή νομική προσωπικότητά τους έχει ως αποτέλεσμα να διακρίνονται από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, να έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις, καθώς και δικό τους προσωπικό, περιουσία και προϋπολογισμό (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 346).

Το Σύνταγμα του 2001 αναγνωρίζει την ύπαρξη δύο βαθμίδων Τ.Α. ορίζοντας ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», χωρίς να προσδιορίζει επακριβώς τη μορφή και το επίπεδό τους. Η διάταξη αυτή, που αποτελεί θεσμική εγγύηση της υποκειμενικής και της λειτουργικής υπόστασης των Ο.Τ.Α. (Χλέπας 1994: 262), παρέχει την ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να προσδιορίσει ειδικότερα το επίπεδο, τη μορφή και τη διάρθρωση των Ο.Τ.Α.¹ Με νομοθετική πρωτοβουλία κατανέμονται οι μεταξύ τους αρμοδιότητες και τους ανατίθεται η άσκηση αμιγώς κρατικών δραστηριοτήτων, που δεν έχουν εκ φύσεως τοπικό χαρακτήρα (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 349-350).

Η θεσμική κατοχύρωση της Τ.Α. προκύπτει, επίσης, από τις διατάξεις του Ε.Χ.Τ.Α.², όπου οι Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται ως «κύριο θεμέλιο κάθε δημοκρατικού καθεστώτος» και καταλύτης της «οικοδόμησης της Ευρώπης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας». Ωστόσο, για να επιτελέσουν το ρόλο τους πρέπει να διαθέτουν τοπική αυτονομία, ήτοι να «ρυθμίζουν και να διευθύνουν... με δική τους

¹ Το σύστημα της Τ.Α. στην Ελλάδα οργανώνεται στους δήμους και τις περιφέρειες, μετά την μεταρρύθμιση του Ν. 3852/2010 (Φ.Ε.Κ. 87 Α'/7-6).

² Ο Ε.Χ.Τ.Α. κυρώθηκε στη χώρα μας με το Ν. 1850/1989 (Φ.Ε.Κ. 144 Α').

ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» και να «έχουν κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους».

1.2 Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.2.1 Συστατικά και λειτουργικά στοιχεία Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α. αποτελούνται καταρχήν από συστατικά στοιχεία, στα οποία περιλαμβάνεται ο χώρος, οι άνθρωποι που μένουν στο χώρο, οι τοπικές υποθέσεις, ως κύρια αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. και η συνταγματικά αναγνωρισμένη ικανότητα διαχείρισης αυτών. Επιπλέον, οι Ο.Τ.Α. ασκούν την εξουσία τους με δικά τους όργανα, που αναδεικνύονται κατ' εφαρμογή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας (Τσουντας και Τριανταφυλλοπούλου 2009: 443).

Όσον αφορά τα λειτουργικά στοιχεία των Ο.Τ.Α., αυτοί διαθέτουν τα μέσα για να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, δηλαδή περιουσία και προσωπικό. Με βάση τα στοιχεία αυτά διακρίνουμε την ικανότητα των Ο.Τ.Α. να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, διαθέτοντας στοιχειώδη ανεξαρτησία από την Κεντρική Διοίκηση. Ωστόσο, το γεγονός ότι διαχρονικά το μεγαλύτερο ποσοστό τακτικών εσόδων προέρχεται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, δημιουργεί προβληματισμό σχετικά με το επίπεδο αυτοτέλειάς τους (Μακρής 2018: 55).

1.2.2 Η διοικητική αυτοτέλεια

Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., όπως καθιερώνεται ρητά στο άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος, νοείται ως θεσμική αυτοτέλεια, με την ύπαρξη ιδιαίτερων οργάνων που λαμβάνουν αποφάσεις και ασκούν δημόσια εξουσία με δική τους ευθύνη, καθώς και με την υπαγωγή των πολιτών, που βρίσκονται στην εδαφική περιφέρεια, στην εξουσία των οικείων Ο.Τ.Α.³ Επιπλέον, λαμβάνεται υπόψη η οργανωτική αυτοτέλεια που εκδηλώνεται με την οργάνωση των υπηρεσιών, τον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας των οργάνων και τη σύσταση διαφόρων νομικών προσώπων, και η

³ Όπως άλλωστε αναφέρουν οι Μακροδημήτρης και Πραβίτα (2012: 346), «στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και μάλιστα του πρώτου βαθμού (τους δήμους), που βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη, εντάσσεται το σύνολο των πολιτών της Χώρας, καθώς και το σύνολο της εδαφικής επικράτειας. Τούτέστιν, όλο το έδαφος μιας χώρας καθώς και όλοι οι πολίτες ανήκουν σε κάποιο δήμο (ή, παλιότερα, κοινότητα)». Αυτό προκύπτει, επίσης, από το άρθρο 14 του Ν. 3463/2006, που ορίζει ότι «κάθε Έλληνας πολίτης είναι δημότης ενός μόνο Δήμου ή μιας μόνο Κοινότητας».

υπηρεσιακή αυτοτέλεια, με τη λήψη αποφάσεων από τους Ο.Τ.Α. για υπηρεσιακά ζητήματα του προσωπικού τους (Χλέπας 1994: 270-271).

Ωστόσο, στην έννοια της αυτοτέλειας δεν περιλαμβάνεται η αυτονομία, δηλαδή η ικανότητα των Ο.Τ.Α. να θεσπίζουν κανόνες δικαίου και να αυτορρυθμίζονται (Μπέσιλα-Βήκα 2008: 18-19). Η έλλειψη «κανονιστικής αυτοτέλειας» προκύπτει τόσο από τη συνταγματική διάταξη, που κάνει λόγο για «διοίκηση» και όχι «ρύθμιση» των τοπικών υποθέσεων, όσο και από την πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε. (1540/1984, 371/1985) (Χλέπας 1994: 272).

1.2.3 Η οικονομική αυτοτέλεια

Στο άρθρο 102 του Συντάγματος προβλέπεται ότι οι «οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν... και οικονομική αυτοτέλεια». Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου «το Κράτος λαμβάνει τα... μέτρα που απαιτούνται για τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και της άσκησης των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης». Η οικονομική τους αυτοτέλεια ενισχύεται από το άρθρο 9 του Ε.Χ.Τ.Α., όπου γίνεται αναφορά σε «δικαίωμα των Ο.Τ.Α. σε επαρκείς ιδίους πόρους... ανάλογους με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο». Οι Ο.Τ.Α. καθορίζουν τις δαπάνες τους, προκειμένου να ασκήσουν αποτελεσματικά το έργο τους, επιβάλλουν δημόσια βάρη και καταρτίζουν δικό τους προϋπολογισμό (Μακρής 2018: 71). Ωστόσο, το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. δε διαθέτουν φορολογική αυτοτέλεια⁴, καθιστά αναγκαία την εφαρμογή της αρχής της ισορροπίας μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων υπό την εγγύηση του Κράτους (Μακροδημήτρης και Πραβίτα 2012: 396).

1.2.4 Η έννοια των τοπικών υποθέσεων

Ο καθορισμός της έννοιας «τοπική υπόθεση», ως αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α., και η διάκρισή της από τη «γενική υπόθεση» δεν είναι ευχερής. Βασικά κριτήρια για το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής είναι η σύνδεσή της με ορισμένη εδαφική έκταση και με μια χωρικά προσδιορισμένη ομάδα πολιτών, τους δημότες (Χλέπας 1994: 265). Αναφέρεται, επίσης, στην προστασία, ανάπτυξη και διαρκή βελτίωση των συμφερόντων των κατοίκων εντός της περιφέρειας του Ο.Τ.Α. και στην ικανοποίηση

⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος, «Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος».

βασικών αναγκών τους. Επιπλέον, εξετάζεται αν η σχετική δραστηριότητα μπορεί να αναπτυχθεί κατά τρόπο ορθολογικό μόνο εντός της περιφέρειας του Ο.Τ.Α. Εξ αντιδιαστολής, δεν είναι τοπικές υποθέσεις όσες προάγουν το γενικότερο συμφέρον της χώρας ή έχουν ως σκοπό την ικανοποίηση των αναγκών του πληθυσμού με ενιαίο τρόπο (Σπηλιωτόπουλος 2017: 277-278).

Η απαρίθμηση, εντούτοις, των τοπικών υποθέσεων ανεξάρτητα από χώρο και χρόνο θα ήταν σφάλμα⁵. Με δεδομένες τις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, τη ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη και την εκμηδένιση των γεωγραφικών αποστάσεων, η οριοθέτηση του περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων πραγματοποιείται κατά περίπτωση και σε συσχέτιση με το τοπικό συμφέρον⁶ (Χλέπας 1999: 223). Κατά συνέπεια, δεν είναι δόκιμο το ερώτημα, αν μια υπόθεση παρουσιάζει απλώς τοπικό ή γενικό ενδιαφέρον, καθώς σχεδόν κάθε υπόθεση συνδυάζει και τα δύο αυτά χαρακτηριστικά, αλλά ποιο από τα δύο υπερτερεί (Κάππας 2017: 44). Το Σύνταγμα, επομένως, ορθώς απέφυγε μια ενδεικτική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων. Για την επίλυση ενδεχόμενων αμφισβητήσεων γίνεται επίκληση των διατάξεων του Ε.Χ.Τ.Α.⁷ και της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και του συνταγματικά κατοχυρωμένου τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, το οποίο μεταθέτει το βάρος απόδειξης περί ύπαρξης γενικού συμφέροντος και κρατικής αρμοδιότητας σε όποιον το επικαλείται (Χλέπας 1994: 267-268).

Ωστόσο, κατά τη νομολογία του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της χώρας⁸, το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις τους οριοθετείται από τη συμμόρφωση με τους γενικούς κανόνες που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους και ασκείται σύμφωνα με το νόμο (Μπέσιλα-Βήκα 2008: 20-22).

⁵ Κατά τους Τσουντα και Τριανταφυλλοπούλου (2009: 462), «η έννοια της τοπικότητας είναι αξιολογική (άρα ελαστική), και ιστορικά εξελίξιμη, γεγονός που οδηγεί συχνά στη δημιουργία θεμάτων μεικτού χαρακτήρα».

⁶ Ο κύκλος πάντως των τοπικών υποθέσεων είναι ορισμένος, καθώς αυτές πρέπει απαραίτητως να συνδέονται με τη θεραπεία τοπικών αναγκών συγκεκριμένου χώρου (ΣτΕ 3415/2001, 3661/2005).

⁷ Στο άρθρο 3 παρ. 1 του Ε.Χ.Τ.Α αναφέρεται ότι «διά της τοπικής αυτονομίας... νοείται το δικαίωμα να ρυθμίζουν προς όφελος του πληθυσμού τους ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» και στο άρθρο 4 παρ. 3 ορίζεται ότι «η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες».

⁸ Σ.τ.Ε. 3229/1987 Ολομέλεια.

Κεφάλαιο 2 Καθεστώς εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Η ελευθερία δράσης, που αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, έχει πρωτίστως διοικητικό χαρακτήρα. Περιορίζεται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και δεν τους προσδίδει κανονιστική αυτονομία ούτε δυνατότητα άσκησης πρωτογενούς πολιτικής εξουσίας. Η Τ.Α., ως μέρος του διοικητικού συστήματος της Χώρας, υπόκειται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και στο σύστημα διοικητικών και δικαστικών ελέγχων (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 402).

Με τον όρο «διοικητική εποπτεία» χαρακτηρίζεται η επέμβαση των κρατικών οργάνων στη λειτουργία άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, με σκοπό τη συνοχή της έννομης τάξης, την εκπλήρωση της αποστολής τους και την αποφυγή καταστάσεων, που ενδέχεται να βλάψουν το δημόσιο συμφέρον (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 403). Η διοικητική εποπτεία μπορεί να έχει προληπτικό ή κατασταλτικό χαρακτήρα, χωρίς να υπάρχει η δυνατότητα υποκατάστασης του εποπτευόμενου φορέα.

Η έννοια της εποπτείας διακρίνεται από τον ιεραρχικό έλεγχο, ο οποίος προϋποθέτει τη σχέση υποταγής ενός οργάνου στο ανώτερό του εντός του ίδιου νομικού προσώπου. Αντίθετα, η εποπτεία προϋποθέτει την ύπαρξη δύο διακριτών νομικών προσώπων, μεταξύ των οποίων δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση. Στην περίπτωση των Ο.Τ.Α. ο έλεγχος που τους ασκείται από το Κράτος είναι αποτέλεσμα της αυτοδιοίκησης τους (Τσουντας 1993: 42). Επιπλέον, η κρατική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά, να καθορίζονται τα όρια και τα μέσα άσκησης της, και να ασκείται με την έκδοση διοικητικών πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου (Μακρής 2018: 122). Για το λόγο αυτό, περιορίζεται κατά κανόνα στη νομιμότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α., σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο, που περιλαμβάνει και τη σκοπιμότητα. Αντικείμενο της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. είναι μόνο οι ίδιες πράξεις τους, που αφορούν την άσκηση δημόσιας εξουσίας επί τοπικών υποθέσεων. Όσον αφορά τις δοτές αρμοδιότητες, οι οποίες είναι κρατικού χαρακτήρα και δεν ανήκουν στους Ο.Τ.Α. κατ' αποκλειστικότητα, αλλά ασκούνται από αυτούς κατά παραχώρηση ή εντολή, υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 365).

2.1 Συνταγματική κατοχύρωση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. αναγνωρίζεται στη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος υπό την επιφύλαξη της εποπτείας του Κράτους⁹. Η διάταξη αυτή αφενός δεν επιτρέπει απλά, αλλά επιτάσσει τη νομοθετική καθιέρωση της κρατικής εποπτείας και αφετέρου θέτει ένα όριο ως προς την έκταση αυτής, ορίζοντας ότι δεν πρέπει να προσβάλλει τον πυρήνα της Τ.Α. ή να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας του μέσου προς το σκοπό, σύμφωνα και με το άρθρο 8 παρ. 3 του Ε.Χ.Τ.Α. Το περιεχόμενο και η έκταση της κρατικής εποπτείας καθορίζονται από τη σχέση μεταξύ Κράτους και Τ.Α. Σύμφωνα, άλλωστε, με τον Μακρή (2018: 56), από τη διαχρονική θεσμοθέτηση του συστήματος εποπτείας προκύπτει και η αρχική πρόθεση του ελληνικού Κράτους να εξαρτά τη δράση της Τ.Α. από την Κεντρική Εξουσία.

Η κρατική εποπτεία διαθέτει, λοιπόν, σαφές περιεχόμενο και ασκείται υπό καθορισμένες προδιαγραφές. Περιλαμβάνει την άσκηση ελέγχου τόσο στα αιρετά όργανα της Τ.Α. όσο και στις αποφάσεις τους. Εντοπίζεται αποκλειστικά στην τήρηση της νομοθετικά προβλεπόμενης διαδικασίας για τη λήψη της ελεγχόμενης απόφασης και γενικότερα στην εναρμόνιση των οργάνων με την κείμενη νομοθεσία και νομολογία. Δεν επεκτείνεται στη σκοπιμότητα της πράξης, δηλαδή δεν ελέγχεται ο λόγος και τα ουσιαστικά ή πολιτικά κίνητρα για τη λήψη της απόφασης¹⁰.

Ο προαναφερόμενος διοικητικός έλεγχος περιλαμβάνει, επίσης, μια περιορισμένη άσκηση πειθαρχικής εξουσίας στους αιρετούς εκπροσώπους της Τ.Α., η οποία έχει ως αποκλειστικό σκοπό την εξασφάλιση της εκπλήρωσης των νόμιμων καθηκόντων τους. Το Σύνταγμα αναγνώρισε ρητά την πειθαρχική εξουσία του Κράτους, την έθεσε όμως κάτω από ορισμένες εγγυήσεις, μεταξύ αυτών και την αναγκαιότητα παροχής σύμφωνης γνώμης συμβουλίου που αποτελείται από τακτικούς δικαστές¹¹.

⁹Συγκεκριμένα ορίζεται ότι «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει».

¹⁰ Η διοικητική αυτοτέλεια θα καθίστατο κενό γράμμα, εάν εξακολουθούσε να επιτρέπεται, όπως συνέβαινε παλαιότερα, ο έλεγχος σκοπιμότητας επί των Ο.Τ.Α., ο οποίος προφανώς και περιορίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσης τους (Δαγτόγλου 2004: 718-720), Στο σημείο αυτό πρέπει, άλλωστε, να επισημανθεί, ότι η χώρα μας δε δεσμεύεται, λόγω επιφύλαξης, από τη ρύθμιση του άρθρου 8 παρ. 2 του Ε.Χ.Τ.Α., όπου αναφέρεται ότι ο διοικητικός έλεγχος μπορεί να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας, καθώς ήθελε να διατηρηθεί ο έλεγχος σκοπιμότητας, μόνο όπου το προέβλεπε ρητά ο νόμος (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 59).

¹¹ Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. (2069/1999 Ολομέλεια) «η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου από τα κρατικά όργανα στους αιρετούς έχει χαρακτήρα εξαιρετικού μέτρου και προβλέπεται στο πλαίσιο της ασκούμενης εποπτείας».

Ο συντακτικός νομοθέτης αναθέτει την εποπτεία των Ο.Τ.Α. στην Πολιτεία και τα όργανά της, χωρίς να διακρίνει μεταξύ Κεντρικών και Αποκεντρωμένων οργάνων (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2010: 44). Από τη συνταγματική διάταξη δεν προκύπτει άλλωστε διάκριση της εποπτείας ανάλογα με τη θέση ή τα επιμέρους χαρακτηριστικά του Ο.Τ.Α. και για το λόγο αυτό επιβάλλεται και στις δύο βαθμίδες Τ.Α. ενιαία αντιμετώπιση ως προς το περιεχόμενο, την ένταση και την έκταση του ελέγχου. Αντίθετα, ο νομοθέτης διαθέτει περιθώρια πρωτοβουλίας σε ζητήματα διαδικασίας και συγκρότησης των ελεγκτικών μηχανισμών.

2.2 Σημασία και σκοπός της άσκησης εποπτείας

Η δυνατότητα άσκησης ελέγχου, που συνδέεται με τη θεσμική πρόβλεψη και τη λειτουργική ετοιμότητα αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου, διασφαλίζει τη συνοχή του διοικητικού συστήματος και αποτελεί βασικό συστατικό του κράτους δικαίου. Συνιστά δείκτη ποιότητας του παραγόμενου προϊόντος, καθώς πιστοποιεί την τήρηση της νομιμότητας και της κανονικότητας κατά την εφαρμογή μιας δράσης και την ορθολογική χρήση των πόρων (Φυτράκης 2011: 592 593).

Η αναγκαιότητα αποτελεσματικής εποπτείας πηγάζει από το γεγονός ότι η απαίτηση για περισσότερη «αυτοδιοίκηση» και για ένα νέο παράδειγμα διοίκησης με μικρότερη εξάρτηση των τοπικών αρχών από την Κεντρική Διοίκηση συνοδεύεται από την προβληματική επικράτησης φαινομένων διαφθοράς. Όπως προκύπτει από τις Εκθέσεις του Σ.τ.Π. (2015: 12), το 14,64% των αναφορών του έτους 2014 για προβλήματα κακοδιοίκησης αναφέρεται στους Ο.Τ.Α., ποσοστό που αυξάνεται στο 22,41% για το έτος 2015 (2016: 12) και 21,75% για το έτος 2016 (2017: 12), κατατάσσοντας τους Ο.Τ.Α. στη δεύτερη υψηλότερη θέση των φορέων με τις περισσότερες αναφορές για προβληματική λειτουργία. Επιπλέον, ο Γ.Ε.Δ.Δ. (2014: 8) στις ετήσιες Εκθέσεις του αναφέρει την ανάγκη επαρκών ελέγχων στους Ο.Τ.Α., τους οποίους χαρακτηρίζει «προνομιακό χώρο εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης», αποδίδοντας μεγάλο μέρος ευθύνης «στο Δήμαρχο, ο οποίος εκλαμβάνει το αιρετό της ιδιότητάς του ως δυνατότητα υπέρβασης ή καταχρηστικής άσκησης των κατά νόμον αρμοδιοτήτων του, υπό το πρόσχημα ικανοποίησης μίας ιδιάζουσας έννοιας του τοπικού συμφέροντος». Ενδεικτικά, στις Εκθέσεις του Γ.Ε.Δ.Δ. των ετών 2013 (2014: 36) και 2015 (2016: 30) οι δήμοι κατατάσσονται στην πρώτη θέση μεταξύ των φορέων με τις περισσότερες καταγγελίες ή αναφορές στο Γ.Ε.Δ.Δ.

Καθίσταται, επομένως, εμφανές ότι η ροή πόρων και η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τ.Α. πρέπει να συνοδεύεται από την εξασφάλιση των κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών. Άλλωστε, η έννοια της αυτοδιοίκησης δεν αποκλείει τον έλεγχο από την πλευρά του Κράτους, ως απόρροια της θεώρησης του τελευταίου ως κύριου φορέα εξουσίας, που επιβάλλει το σεβασμό της νομιμότητας. Ωστόσο, η κρατική εποπτεία λειτουργεί και ως δικλείδα ασφαλείας για τους ίδιους τους Ο.Τ.Α., τους οποίους προστατεύει από φαινόμενα διαφθοράς της Διοίκησής τους και παρέχει εγγυήσεις για την εγκυρότητα και τις έννομες συνέπειες των πράξεών τους (Μπέσιλα- Βήκα 2008: 43).

Κεφάλαιο 3 Ιστορική εξέλιξη της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. μέχρι το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)

Οι απαρχές της κρατικής νομοθετικής πρωτοβουλίας σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των αιρετών οργάνων είναι συνυφασμένες με την ίδια τη νομοθετική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α. στο ελληνικό Κράτος. Με την ίδρυσή του η οργάνωση της Διοίκησης επηρεάστηκε από τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα, όπου επικρατούσε η συγκέντρωση του συνόλου των εξουσιών στην Κεντρική Διοίκηση¹².

3.1 Ο Δημοτικός Νόμος του 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων»

Το 1833 εκδόθηκε ο «Δημοτικός Νόμος» της 27.12.1833/8.1.1834 «περί συστάσεως των δήμων», ο οποίος είχε ως αντικείμενο την Τ.Α. Στην επικράτεια δημιουργήθηκαν δήμοι και κοινότητες (Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833, Φ.Ε.Κ. 12/1833) με την έννοια των επάλληλων διοικητικών περιφερειών του Κράτους (Σπηλιωτόπουλος 2017: 262). Οι δήμοι διοικούνταν από το Δήμαρχο, τους πατέδρους και το δημοτικό συμβούλιο. Ωστόσο, η έμμεση εκλογή του Δημάρχου και των πατέδρων από ειδικό εκλεκτορικό σώμα, το δημαρειακό συμβούλιο (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 85), αποδεικνύει ότι στην πράξη τα τοπικά δημόσια νομικά πρόσωπα βρίσκονταν υπό τον ασφυκτικό έλεγχο της Κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης 2003: 166).

Το καθεστώς διοικητικής εποπτείας περιελάμβανε τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, που ασκούσε ο Νομάρχης εντός 15 ημερών

¹² Για το λόγο αυτό, το Ι΄ Ψήφισμα/12 Απριλίου 1828 του Καποδίστρια, που αποτέλεσε την πρώτη διοικητική διαίρεση της χώρας σε «τμήματα», δεν περιελάμβανε αυτοδιοικητικούς θεσμούς (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 83).

από την υποβολή τους σε αυτόν. Η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας καθιστούσε την απόφαση έγκυρη και εκτελεστή. Επιπλέον, κατοχυρωνόταν ο προληπτικός έλεγχος και η προηγούμενη έγκριση από το Νομάρχη των αποφάσεων, που αφορούσαν την οικονομική διαχείριση (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 93). Κατά των ακυρωτικών ή μη εγκριτικών αποφάσεων του Νομάρχη επιτρεπόταν η άσκηση προσφυγής από το δημοτικό συμβούλιο ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 71). Ο Νομάρχης μπορούσε να ασκήσει και έλεγχο σκοπιμότητας, χωρίς προθεσμία, σε δεκαέξι ρητά αναφερόμενες περιπτώσεις, που αφορούσαν οικονομικά θέματα (Χλέπας 1994: 46).

3.2 Νόμος ΔΝΖ/1912

Σχεδόν ογδόντα χρόνια μετά την ψήφιση και ισχύ του προηγούμενου καθεστώτος, αυτό αναθεωρήθηκε ουσιωδώς. Με το Ν. ΔΝΖ/1912, ο οποίος αποτέλεσε τη «ληξιαρχική πράξη γέννησης των σύγχρονων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.» (Μακρής 2015: 52), καθιερώθηκε ένα νέο δημοτικό σύστημα, το οποίο στηριζόταν στους δήμους και τις πολυάριθμες κοινότητες (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 101).

Τα όργανα της Τ.Α. διατήρησαν τον αιρετό χαρακτήρα τους, με το Δήμαρχο να εκλέγεται πλέον άμεσα, ενώ ο Πρόεδρος των Κοινοτήτων εκλεγόταν έμμεσα. Όσον αφορά τον έλεγχο νομιμότητας, καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος και αντικαταστάθηκε από τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, κατ' εφαρμογή των άρθρων 43 επ. του Ν. ΔΝΖ/1912¹³. Ωστόσο, περιοριστικά προβλέπονταν περιπτώσεις προληπτικού έλεγχου πράξεων¹⁴, οι οποίες έπρεπε να λάβουν την προέγκριση του Νομάρχη, προκειμένου να καταστούν εκτελεστές (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 77-79). Επιπλέον, προβλέφθηκε ότι κάθε εκλογέας ή πολίτης μπορούσε να ασκήσει προσφυγή κατά απόφασης του κοινοτικού συμβουλίου ενώπιον του Νομάρχη, μέσα σε 15 ημέρες από την τοιχοκόλληση της απόφασης. Ο Ν. ΔΝΖ δεν περιέλαβε γενικές πειθαρχικές διατάξεις και δεν υπήρχε γενική πειθαρχική δικαιοδοσία των Νομαρχών επί των κοινοτικών και δημοτικών αρχών.

¹³ Πιο συγκεκριμένα, «οι αποφάσεις των Κοινοτικών Συμβουλίων καθίστανται εκτελεστές 30 ημέρες μετά την αποστολή τους στο Νομάρχη», ο οποίος δικαιούνταν να ακυρώσει τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, που αφορούσαν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, πλην όσων αναφέρονταν στη διαχείριση της περιουσίας, εντός 30 ημερών από την υποβολή τους σε αυτόν (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 102).

¹⁴ Οι περιπτώσεις αυτές αφορούσαν την ενοικίαση κοινοτικών καταστημάτων πέραν της τριετίας και δημοτικών πέραν της πενταετίας, την ενοικίαση φόρων, συμβιβασμούς, περιπτώσεις κατάργησης δίκης και άφεσης χρέους, αποδοχής δωρεών και εξόδων παραστάσεως του Δημάρχου, που υπερέβαιναν τις 12.000 δραχμές ετησίως.

3.3 Σύνταγμα 1925/1927

Η καινοτομία του Συντάγματος του 1925 έγκειται στη συνταγματική αναγνώριση για πρώτη φορά της διοικητικής αποκέντρωσης με τη διάταξη του άρθρου 105, η οποία επαναλήφθηκε στο άρθρο 108 του Συντάγματος του 1927 (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 79). Παράλληλα περιλήφθηκε και η έννοια του «οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης» και οριοθετήθηκε η σχέση του με το Κράτος. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 104, «το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες, εντός των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονται απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις». Σε ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αρμόδια όργανα αμελούσαν και, μόνο υπό την προϋπόθεση ύπαρξης νομοθετικής πρόβλεψης, μπορούσε η εποπτεύουσα κρατική αρχή να διενεργήσει πράξεις αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁵ (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 84). Επιπλέον, το Κράτος ασκούσε μόνο «ανωτάτην εποπτείαν επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών». Ο τρόπος άσκησης της κρατικής εποπτείας είχε ανατεθεί στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος σε ειδικές περιπτώσεις μπορούσε να επιτρέψει την άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 84). Εξάλλου, το Σ.τ.Ε. είχε δεχθεί (35/1931, 144/1931) ότι η «ανωτάτη εποπτεία ως βούλησις του όλου επί της βουλήσεως των τμημάτων» συμπεριλαμβάνει την έγκριση και ακύρωση των πράξεων των Ο.Τ.Α., για λόγους νομιμότητας ή σκοπιμότητας¹⁶.

3.4 Σύνταγμα 1952

Το Σύνταγμα του 1952 προέβλεψε τη διοικητική οργάνωση του Κράτους με βάση την αποκέντρωση και την Τ.Α. (άρθρο 99). «Σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1927, ήταν φειδωλό στις ρυθμίσεις του, αφού περιορίστηκε στη γενική αναφορά στην Τ.Α. και στην εκλογή των αρχών με καθολική ψηφοφορία» (Τσουντας και Τριανταφυλλοπούλου 2009: 453), ενώ δεν υπήρξε πρόβλεψη για την κρατική εποπτεία. Κατά τον Χλέπα (1994: 203) το γεγονός αυτό αιτιολογείται από τις ιδιαίτερες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες της εποχής, που κατέστησαν το Σύνταγμα «συντηρητικό και αποστασιοποιημένο από τις φιλελεύθερες ρίζες της ελληνικής συνταγματικής παράδοσης».

¹⁵ Σ.τ.Ε. 144/1931, 577/1932.

¹⁶ Αργότερα με τις Σ.τ.Ε. 280/1934 και 281/1934 μετριάστηκε αυτή η νομολογία και διευκρινίστηκε ότι η κρατική εποπτεία έχει κατά κανόνα χαρακτήρα κατασταλακτικό και κατ' εξαίρεση και προληπτικό (Χλέπας 1994: 129)..

3.5 Ν.Δ. 2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»

Στο Ν.Δ. 2888/1954 (Δ.Κ.Κ.) οριζόταν η αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και έγινε μια προσπάθεια καταγραφής αυτών, προκειμένου να αποτραπεί η σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Κράτους και της Τ.Α.¹⁷.

Ο εποπτικός έλεγχος του Κράτους, που διακρινόταν σε έλεγχο των πράξεων και των αιρετών προσώπων, περιορίστηκε σημαντικά. «Η νόμιμη προθεσμία εκτελεστότητας των πράξεων των κοινοτικών συμβουλίων, καθώς και η προθεσμία απαγγελίας της ακυρότητας από το νομάρχη μειώθηκε στις δέκα ημέρες». Χαρακτηριστική ήταν, επίσης, η παροχή έγκρισης από το Νομάρχη σε αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, που αφορούσαν τη διάθεση περιουσιακών στοιχείων ή σε σημαντικά συμφέροντα των δήμων και των κοινοτήτων ασκώντας έλεγχο σκοπιμότητας επί αυτών, χωρίς όμως να έχει τη δυνατότητα μεταρρύθμισής τους (Τσουντας και Τριανταφυλλοπούλου 2009: 454). .

Ο Νομάρχης ασκούσε, επίσης, πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών οργάνων και είχε τη δυνατότητα να επιβάλλει την πειθαρχική ποινή της αργίας έως τρεις μήνες. Επιπλέον, μπορούσε να επιβληθεί το διοικητικό μέτρο της απόλυσης για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, καθώς και της έκπτωσης σε περίπτωση καταδίκης για κακούργημα ή πλημμέλημα. Εισήχθη, επίσης, η αστική ευθύνη των προσώπων, που προκαλούν ζημία στο δημόσιο συμφέρον από δόλο ή αμέλεια (άρθρο 127).

3.6 Σύνταγμα 1975

Το Σύνταγμα του 1975 όριζε ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, επαναλαμβάνοντας τη ρύθμιση του άρθρου 99 του Συντάγματος του 1952¹⁸. Στο άρθρο 102 περιλήφθηκαν λεπτομερείς ρυθμίσεις για την Τ.Α., που αφορούσαν την αναγνώριση των δήμων και κοινοτήτων ως πρώτου βαθμού

¹⁷ Ενδεικτικά, καταγράφηκαν οι αρμοδιότητες της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, λειτουργίας, κατασκευής και συντήρησης συστημάτων ύδρευσης, η αποχέτευση και η κατασκευή εγγειοβελτιωτικών έργων (Τάτσος 1988: 20).

¹⁸ «Στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος είχαν αρχικά περιληφθεί αναχρονιστικές διατάξεις σχετικά με την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., καθώς προβλεπόταν η επιβολή πειθαρχικών ποινών σε αιρετούς χωρίς διαδικαστικές εγγυήσεις και δεν υπήρξε διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας. Οι διατάξεις αυτές απαλείφθηκαν αρχικά κατά την επεξεργασία των διατάξεων από τη Β΄ Υποεπιτροπή και αντικαταστάθηκαν με φιλικότερες προς την αυτοδιοίκηση ρυθμίσεις, που συμπεριλάμβαναν διαδικαστικές εγγυήσεις υπέρ των αιρετών και περιορισμό σε εποπτεία νομιμότητας» (Χλέπας 1994: 208-213). Ωστόσο, με τροπολογία επήλθαν αλλαγές, που αφορούσαν «ευαίσθητα» σημεία, μεταξύ αυτών η διαγραφή της φράσης «εποπτείας επί της νομιμότητας».

αυτοδιοίκησης και εξουσιοδοτούνταν ο κοινός νομοθέτης για τη θέσπιση του δεύτερου βαθμού. Για την εποπτεία ίσχυσε ότι «Το Κράτος ασκεί εποπτεία επί των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών». Επιπλέον, οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της απόλυσης από το αξίωμα του αιρετού οργάνου θα επιβάλλονταν μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη Συμβουλίου, απαρτιζόμενου στην πλειοψηφία του από τακτικούς δικαστές. Κατά τον Χλέπα (1994: 220), «ο πειθαρχικός έλεγχος επαναφέρθηκε σιωπηρά στο Νομόρχη, καθώς ο ρόλος των δικαστών περιορίστηκε στη συμμετοχή τους σε συμβούλια με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες».

3.7 Νόμος 1065/1980

Με το Ν. 1065/1980 «περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικα» (Φ.Ε.Κ. 168 Α') αποδόθηκε επίσης στους δήμους και τις κοινότητες «γενική αρμοδιότητα όλων των τοπικών υποθέσεων». Αποφασίστηκε η κατοχύρωση της άμεσης εκτελεστότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., με εξαίρεση όσες σχετίζονταν με παραχώρηση ακίνητης περιουσίας, για τις οποίες χρειαζόταν έλεγχος νομιμότητας από το Νομόρχη εντός είκοσι ημερών. Επιπλέον, η άσκηση ουσιαστικού ελέγχου από το Νομόρχη υπόκειτο σε περιορισμούς, καθώς έπρεπε να διασφαλίζει τη συνεργασία του Κράτους και των Ο.Τ.Α. και να μην παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Στο Νομόρχη παρεχόταν αποκλειστική προθεσμία για έγκριση των πράξεων, με την άπρακτη πάροδο της οποίας η πράξη θεωρείτο ότι είχε εγκριθεί. Ωστόσο, στην παρ. 3 του άρθρου 115 προβλέφθηκε ότι με προεδρικό διάταγμα μπορούσε να καταργηθεί η έγκριση του Νομόρχη¹⁹.

3.8 Νόμος 2218/1994 και Π.Δ. 410/1995

Με το Ν. 2218/1994 (Φ.Ε.Κ. 90 Α') καταργήθηκαν οι νομαρχίες και αντικαταστάθηκαν σχεδόν σε όλες τις αρμοδιότητές τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, που ήταν αυτοδιοικούμενα Ν.Π.Δ.Δ. Σύμφωνα με το νόμο, οι διοικητικές περιφέρειες ορίζονταν πλέον ως μονάδα διοίκησης του Κράτους (Ι.ΣΤ.Α.ΜΕ. 2001: 33-34). Ωστόσο, οι Ν.Α. δεν ασκούσαν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες, καθώς μεταξύ τους δεν υπήρχε ιεραρχική σχέση, αλλά σχέση συνεργασίας.

¹⁹ Σε εκτέλεση αυτού, εκδόθηκε το Π.Δ. 22/1982 (Φ.Ε.Κ. 3 Α') που προέβλεπε την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας, ο οποίος αποδιδόταν με τον όρο «έγκριση», των πράξεων του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου σχετικά με τη διοίκηση συγκεκριμένων υποθέσεων, με ζητήματα προσωπικού και διαχείριση εσόδων (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 124).

Με το Ν. 2240/1994 η κρατική εκπροσώπηση σε επίπεδο νομού ανατέθηκε σε ένα νέο όργανο, τον Περιφερειακό Διευθυντή, ο οποίος ήταν προϊστάμενος των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού και ασκούσε όσες κρατικές αρμοδιότητες δεν περιήλθαν στις Ν.Α.²⁰ (Χλέπας 1999: 346). Μεταξύ άλλων, του ανατέθηκε η εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, η άσκηση της οποίας εξειδικεύτηκε περαιτέρω με την κωδικοποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 410/1995, Φ.Ε.Κ. 231/Α΄).

Ο Περιφερειακός Διευθυντής ασκούσε την εποπτεία με τις τριμελείς Επιτροπές Εποπτείας (άρθρο 177)²¹. Σε περίπτωση που ο Περιφερειακός Διευθυντής έκρινε μη νόμιμες τις αποφάσεις των Ο.Τ.Α. τις παρέπεμπε στην τριμελή Επιτροπή, η οποία αποφάσιζε εντός είκοσι ημερών για την ακύρωσή τους. Στην Επιτροπή μπορούσαν να προσφύγουν και δημότες κατά αποφάσεων συλλογικών και μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α. Επιπλέον, προβλεπόταν η άσκηση προσφυγής κατά των αποφάσεων της Επιτροπής ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών.

Ο Περιφερειακός Διευθυντής είχε επίσης αρμοδιότητα επιβολής των πειθαρχικών ποινών της αργίας και της έκπτωσης, μετά από τη σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου του άρθρου 185 παρ. 2. Επίσης, συγκροτούσε με απόφασή του την τριμελή επιτροπή του άρθρου 183 παρ. 2 για τον καταλογισμό αστικής ευθύνης στους αιρετούς των δήμων.

Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 10 του Ν. 2240/1994, ο Περιφερειακός Διευθυντής δεν είχε την αρμοδιότητα για άσκηση εποπτείας στις Ν.Α. Οι πράξεις των οργάνων των Ν.Α., που ήταν εκτελεστές με την έκδοσή τους, υπόκειντο σε έλεγχο νομιμότητας από το Γ.Γ. της Περιφέρειας και την Επιτροπή του άρθρου 18 παρ. 4 του Ν. 2218/1994²². Επιπλέον, αναγνωριζόταν αστική ευθύνη στο Νομάρχη και τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου για κάθε ζημία από δόλο ή αμέλεια, η οποία τους καταλογιζόταν με αιτιολογημένη πράξη της επιτροπής του άρθρου 19 παρ. 2²³. (Μπέσιλα-Βήκα 1995: 132-135).

²⁰ Με το άρθρο 14 του Ν. 2399/1996 (Φ.Ε.Κ. 90 Α΄) η θέση του Περιφερειακού Διευθυντή καταργήθηκε και τις αρμοδιότητές του ανέλαβε ο Γ.Γ. της Περιφέρειας.

²¹ Οι Επιτροπές συγκροτούνταν με απόφαση του Γ.Γ. της Περιφέρειας και αποτελούνταν από εκπροσώπους της Κεντρικής Διοίκησης και του Ν.Σ.Κ., ενώ μετά από τροποποιήσεις συμμετείχε εκπρόσωπος της δικαστικής αρχής (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 147).

²² Η Επιτροπή αποτελείται από ένα μέλος του ΝΣΚ και δύο μόνιμους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας της Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ

²³ Η Επιτροπή του άρθρου 19 παρ. 2 Ν. 2218/1994 αποτελείται από τον Πρόεδρο Πρωτοδικών της έδρας της Περιφέρειας, έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου της έδρας της Περιφέρειας

Στο νέο καθεστώς εποπτείας καταργήθηκε οριστικά ο έλεγχος σκοπιμότητας που είχε δημιουργήσει προβληματισμό σχετικά με τη δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να διοικούν υπό καθεστώς αυτοτέλειας τις τοπικές υποθέσεις (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 124).

Ωστόσο, το σύστημα εποπτείας αποδείχθηκε προβληματικό στην πράξη. Οι Ο.Τ.Α. δεν έστελναν εγκαίρως τις αποφάσεις τους ή δεν τις έστελναν καθόλου για έλεγχο στο Γ.Γ. της Περιφέρειας. Άλλωστε, στο άρθρο 177 του Π.Δ. 410/1995 δεν προβλεπόταν η αποστολή των αποφάσεων των μονομελών οργάνων, οι οποίες μπορούσαν να προσβληθούν μόνο μετά από προσφυγή δημότη ενώπιον της Επιτροπής. Εκτός αυτού, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α. με τις αποφάσεις του εποπτικού οργάνου. Δυσλειτουργίες εμφανίζονταν και στο επίπεδο της Περιφέρειας, καθώς ο αυξημένος φόρτος εργασίας και η απουσία νομικής κατάρτισης των αρμόδιων υπαλλήλων συνεπάγονταν καθυστερήσεις ή ακόμα και έλεγχο απλά των τυπικών προϋποθέσεων για την έκδοση της πράξης (Ι.Τ.Α. 2006: 35).

3.9 Σύνταγμα 2001

Η Η' Αναθεωρητική Βουλή το 2001 αναθεώρησε τις διατάξεις 101 και 102 του Συντάγματος του 1975. Εκτός από τη διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών κρατικών οργάνων, αναγνώρισε ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ των Ο.Τ.Α., οι οποίοι διακρίνονται σε δύο βαθμούς. Επιπλέον, περιόρισε τα όρια της κρατικής εποπτείας στον έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζεται η πρωτοβουλία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, και κατάργησε τον έλεγχο σκοπιμότητας (Τριανταφυλλοπούλου και Κωστής 2016: 81-82).

3.10 Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006) και Κ.Ν.Α. (Π.Δ. 30/1996)

Η υπαγωγή των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού στο Ν. 3463/2006 (Κ.Δ.Κ.) και των Ο.Τ.Α. Β' βαθμού στο Π.Δ. 30/1996 (Κ.Ν.Α.) είχε ως αποτέλεσμα να παρουσιάζεται διαφοροποίηση στον τρόπο άσκησης του ελέγχου νομιμότητας στις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τον Κ.Δ.Κ. οι δήμοι και οι κοινότητες ελέγχονταν από το Γ.Γ. της Περιφέρειας. Σε υποχρεωτικό έλεγχο υπάγονταν οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, που είχαν οικονομικό περιεχόμενο, αφορούσαν τη σύναψη συμβάσεων ή τη λήψη επαχθών μέτρων, καθώς και όσες αφορούσαν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, οι οποίες αποστέλλονταν στο Γ.Γ. της Περιφέρειας εντός δέκα ημερών από τη συνεδρίαση του αρμόδιου οργάνου. Αυτεπαγγέλτως, ο Γ.Γ. είχε τη δυνατότητα να ακυρώσει πράξεις

συλλογικών και μονομελών οργάνων μέσα σε προθεσμία ενός μηνός από τη δημοσίευση ή έκδοσή τους. Παράλληλα, επιτρεπόταν η άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά πράξης και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από τον ενδιαφερόμενο εντός δέκα ημερών από την έκδοση της πράξης ή την παρέλευση της προθεσμίας που είχε οριστεί για απάντηση²⁴. Κατά των αποφάσεων του Γ.Γ. της Περιφέρειας επιτρεπόταν η προσφυγή ενώπιον της Τριμελούς Επιτροπής του άρθρου 152 σε δεύτερο βαθμό²⁵. Οι αποφάσεις της Επιτροπής, που λαμβάνονταν σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα ημερών από την υποβολή της προσφυγής, προσβάλλονταν μόνο ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (άρθρο 151 του Κ.Δ.Κ.).

Όσον αφορά τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων, με τον Κ.Δ.Κ. εισήχθη μια καινοτομία σε σχέση με το Π.Δ. 410/1995, καθώς καταργήθηκε η ποινή της έκπτωσης και διατηρήθηκε η αργία ως μοναδική πειθαρχική ποινή (142 Κ.Δ.Κ.). Επιπλέον, αναπροσδιορίστηκε το ανώτατο όριο της αργίας στους έξι μήνες, προκειμένου να διασφαλιστεί επαρκής αποχή των αιρετών από κάθε δραστηριότητα των Ο.Τ.Α., και θεσπίστηκε βραχύτερη τριετής παραγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Αρμόδιο όργανο για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών ήταν ο Γ.Γ. της Περιφέρειας μετά τη σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου. Κατά της απόφασης αυτής χωρούσε προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενώ για την οριστική κρίση επιλαμβανόταν το Σ.τ.Ε. (άρθρο 143 παρ. 8 του Κ.Δ.Κ.). Επιπλέον, υπήρξε η πρόβλεψη για επιβολή του διοικητικού μέτρου της αυτοδίκαιης έκπτωσης, καθώς και της ποινής της παύσης για λόγους δημόσιου συμφέροντος, ενώ σημαντική θεσμική κατοχύρωση για τους δημάρχους και τους προέδρους κοινοτήτων και Συνδέσμων αποτέλεσε η υπαγωγή τους στην ιδιάζουσα δωσιδικία (άρθρο 145 Κ.Δ.Κ.).

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ν.Α. υπαγόταν στα άρθρα 67-70 του Κ.Ν.Α. Στις διατάξεις αυτές απηχείται μια περισσότερο συγκεντρωτική λογική, καθώς σε έλεγχο νομιμότητας από το Γ.Γ. της Περιφέρειας και την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων υπόκειντο αδιακρίτως όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ν.Α.

²⁴ Σύμφωνα με τη Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. 34/2008, «... τόσο στην περίπτωση του προληπτικού ελέγχου όσο και επί αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ο Γ.Γ. ελέγχει τη νομιμότητά τους... και εκδίδει σχετική πράξη»

²⁵ Στην Επιτροπή συμμετείχε δικαστικός λειτουργός διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων, ως Πρόεδρος, ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. και ένας εκπρόσωπος της οικείας Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων. Ωστόσο, με την τροποποίηση που επέφερε ο Ν. 3812/2009, ο δικαστικός λειτουργός αντικαταστάθηκε με τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Περιφέρειας (Μακροδημήτρης και Πραβίτα 2009: 483).

Όσες κρίνονταν από το Γ.Γ. αντίθετες με το νόμο, παραπέμπονταν ενώπιον της αρμόδιας τριμελούς Επιτροπής²⁶. Η Επιτροπή εκδίκασε, επίσης, και τις προσφυγές κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων. Αντίθετα, οι αποφάσεις των μονομελών οργάνων υπόκειντο σε έλεγχο νομιμότητας μόνο κατόπιν προσφυγής για παράβαση νόμου. Αποκλειστικά αρμόδιο όργανο για την εξέταση της προσφυγής ήταν ο Γ.Γ. της Περιφέρειας (Ι.Τ.Α. 2010: 45), (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2009: 476).

Όσον αφορά τον έλεγχο επί των προσώπων, ο Κ.Ν.Α. προέβλεπε τη διοικητική κύρωση της αργίας έως τρεις μήνες, που επιβαλλόταν με αιτιολογημένη απόφαση του Γ.Γ. της Περιφέρειας ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου (άρθρο 72 παρ. 4 του Κ.Ν.Α.), την αυτοδίκαιη έκπτωση, για την οποία εκδιδόταν διαπιστωτική πράξη του Γ.Γ. της Περιφέρειας και την απόλυση, όταν επρόκειτο για λόγους δημόσιου ή εθνικού συμφέροντος με έκδοση Π.Δ. ύστερα από εμπειριστατωμένη έκθεση του Γ.Γ. και σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου.

Το σύστημα εποπτείας, εντούτοις, το οποίο διαφοροποιούνταν ανάλογα με τον εποπτευόμενο φορέα, όπως προκύπτει άλλωστε και από τον Πίνακα 1 του Παραρτήματος, επικρίθηκε έντονα ως αναποτελεσματικό, καθώς δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. «Η αποκλίνουσα οργάνωση της εποπτείας του Κράτους επί των Ο.Τ.Α. αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα κακονομίας, που οδηγεί σε γραφειοκρατία» (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2009: 478-479) και πλημμελή εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων. Πιο συγκεκριμένα, εκδηλώθηκε απροκάλυπτη άρνηση άσκησης του ελέγχου από το Γ.Γ. της Περιφέρειας, ακόμα και σε πλήρως τεκμηριωμένες περιπτώσεις διάπραξης πειθαρχικών παραπτωμάτων (Μπέσιλα-Βήκα 2008: 65-72). Επιπλέον, παρουσιαζόταν αδυναμία τήρησης των προβλεπόμενων προθεσμιών ελέγχου και συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α. με τις αποφάσεις των εποπτικών οργάνων (Σ.τ.Π. 2010: 92-95). Η δυσχέρεια εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου από τη Διοίκηση αποτελεί δείκτη αποτίμησης της ποιότητάς του και συνηγορεί επίσης στην εκδήλωση του φαινομένου της κακονομίας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2009: 478).

²⁶ Η Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων αποτελείται από ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. ως Πρόεδρο, ένα μόνιμο υπάλληλο της Περιφέρειας, πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και βαθμού Α', και έναν αιρετό εκπρόσωπο, που υποδεικνύεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κάθε νομού που υπάγεται στην Περιφέρεια (άρθρο 22 του Ν. 3051/2002).

ΜΕΡΟΣ Β

Κεφάλαιο 4 Κρατική εποπτεία με βάση το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)

4.1 Εισαγωγή

Η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας με το Ν. 3852/2010, σύμφωνα με την οποία μειώθηκε ο αριθμός των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. (από 1.034 δήμους και κοινότητες σε 325 δήμους), οι 13 διοικητικές περιφέρειες μετατράπηκαν σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες και εισήχθη ο θεσμός των 7 αποκεντρωμένων διοικήσεων, επέφερε σημαντικές αλλαγές και στον τομέα της κρατικής εποπτείας. Με τις νέες ρυθμίσεις ενοποιήθηκε το δίκαιο και αντιμετωπίστηκαν ομοιόμορφα οι έλεγχοι στις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, στον υποχρεωτικό έλεγχο εντάσσονται πλέον και οι πράξεις των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας και της νομιμότητας. Η μέχρι πρότινος ασκούμενη εποπτεία από το Γ.Γ. της Περιφέρειας, που μετεξελίχθηκε σε αιρετό όργανο της αυτοδιοίκησης, δεν μεταβιβάστηκε στις νέες αποκεντρωμένες δομές της κρατικής διοίκησης. Αντί αυτού αποφασίστηκε η ανάθεσή της σε μια νέα αυτοτελή υπηρεσία, που θα λειτουργούσε ως οιονεί ανεξάρτητο σώμα ελέγχου και εποπτείας (Βάντζος 2015: 139). Ο ρόλος της προβλέφθηκε διττός, καθώς από τη μια ανέλαβε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της Τ.Α. και από την άλλη ήταν αρμόδια για τον πειθαρχικό έλεγχο των εκπροσώπων της λαϊκής βούλησης σε τοπικό επίπεδο.

4.2 Λόγοι μεταρρύθμισης

Οι μεταρρυθμίσεις της διοικητικής οργάνωσης των χωρών της Ε.Ε. και η ενίσχυση των επιπέδων της Τ.Α. έθεσαν και στη χώρα μας την προβληματική για την αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος, με τη δημιουργία δομών, που ανταποκρίνονται στις αυξημένες ανάγκες των πολιτών για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3852/2010 (Ελληνική Δημοκρατία 2010: 1, 18), «η άσκηση κρατικής εποπτείας έπρεπε να αντιστοιχεί στη νέα αρχιτεκτονική των Ο.Τ.Α. και τις ευρύτερες ευθύνες της αυτοδιοίκησης. Ο νέος νόμος φιλοδοξούσε τη μετάβαση από ένα αμφιλεγόμενο καθεστώς εποπτείας σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχων». Κρίθηκε, επομένως, απαραίτητη τόσο η ανανέωση της διαδικασίας ελέγχου, όσο και η σύσταση ενός άρτια στελεχωμένου οργάνου με εξειδικευμένο προσωπικό

(Ο.Κ.Ε. 2010: 21-22), το οποίο θα σέβεται την αυτοτέλεια της Τ.Α., αλλά παράλληλα θα παρέχει εγγυήσεις διαφάνειας και τήρησης του κράτους δικαίου.

Η αποπολιτικοποίηση των ελέγχων αποτέλεσε, επίσης, στόχο του Ν. 3852/2010. Στο προηγούμενο καθεστώς ο έλεγχος νομιμότητας πραγματοποιούνταν από το Γ.Γ. της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος, διορισμένος από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Λόγω αυτού, δεν εμφανιζόταν αντικειμενικός και αμερόληπτος εγγυητής της νομιμότητας προς όλες τις παρατάξεις που συμμετείχαν στα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α.

4.3 Όργανα ελέγχου: Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας και Ελεγκτής Νομιμότητας

4.3.1 Ελεγκτής Νομιμότητας

Με το Ν. 3852/2010 προβλέφθηκε η σύσταση της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., στην έδρα κάθε Α.Δ., αρχικά ως αποκεντρωμένης υπηρεσίας του ΥΠ.ΕΣ. (άρθρο 215 παρ. 1).

Σε κάθε Α.Υ.Ε. προβλέφθηκε θέση Προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», ο οποίος διορίζεται για πενταετή θητεία. Αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας είναι η άσκηση εποπτείας επί των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, η οποία συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των προσώπων (άρθρα 214 και 215 του Ν. 3852/2010). Ο επικεφαλής της νέας υπηρεσίας είναι το πρόσωπο που έχει την ευθύνη της διαδικασίας, και η αποστολή του είναι η συστηματική και αποκλειστική ενασχόληση με τη συμμόρφωση των Ο.Τ.Α. με τους κανόνες δικαίου²⁷.

Η επιλογή των Ελεγκτών γίνεται βάσει ειδικών τυπικών προσόντων από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, μετά από προκήρυξη της θέσης (άρθρο 215 του Ν. 3852/2010).

4.3.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας: Διάρθρωση - Στελέχωση

Η Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. διαρθρώνεται με βάση το Π.Δ. 134/2010 (Φ.Ε.Κ. 227 Α΄) στη Διεύθυνση Γενικών Υποθέσεων, στη Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων και στη Διεύθυνση Τεχνικών Υποθέσεων.

²⁷ Ο ρόλος του Ελεγκτή είναι, επομένως, ουσιαστικός, καθώς πρόκειται για αρμοδιότητα που απορρέει από το Σύνταγμα και το νόμο, κατασταλτικός, αφού εμποδίζεται η εφαρμογή διάταξης που ελέγχεται από αυτόν και συγκεκριμένος, καθώς η αρμοδιότητά του έγκειται στον έλεγχο της νομιμότητας και όχι στην εξέταση της ουσίας της πράξης (Βάντζος 2015: 142).

Σε κάθε Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. συνιστώνται θέσεις μόνιμων υπαλλήλων κατηγοριών Π.Ε., Δ.Ε. και Υ.Ε., οι οποίοι διορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2190/1994, με προσόντα προβλεπόμενα αποκλειστικά στο νόμο. Σημειώνεται ότι προκειμένου για υπαλλήλους της κατηγορίας Π.Ε., αυτοί προέρχονται αποκλειστικά από Νομικές και Πολυτεχνικές Σχολές, και διαθέτουν υψηλά τυπικά προσόντα.

4.3.3 Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας

Στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προβλέφθηκε η σύσταση του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας, στο οποίο προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών, ως πρόεδρος, και συμμετέχουν ως μέλη οι Ελεγκτές Νομιμότητας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Η αποστολή του Συμβουλίου έγκειται στο συντονισμό των ελέγχων και την αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων, που ανακύπτουν κατά την οργάνωση και τη λειτουργία των Α.Υ.Ε. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας μπορεί, επίσης, να απευθύνει ερωτήματα στο Ν.Σ.Κ. για ζητήματα μείζονος σημασίας, που άπτονται του ασκούμενου ελέγχου.

4.4 Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.

4.4.1 Υποχρεωτικός έλεγχος

Στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών για έλεγχο νομιμότητας. Αποστέλλονται μόνο αυτές που 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) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, ζ) σύναψη δανείων, η) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, θ) διαδικασίες κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Καινοτομία του νόμου αποτελεί η υποχρέωση αποστολής των αποφάσεων των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών, που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων.

Οι αποφάσεις αποστέλλονται για έλεγχο μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας μέσα σε αποκλειστική προθεσμία σαράντα ημερών και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, ακυρώνεται.

4.4.2 Αυτεπάγγελτος έλεγχος

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών και των επιχειρήσεών τους, καθώς και των συνδέσμων τους για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών, αφότου η απόφαση δημοσιευθεί ή εκδοθεί. Οι εποπτευόμενοι φορείς έχουν, επίσης, την υποχρέωση να συνεργάζονται με την Α.Υ.Ε. και να παρέχουν κάθε απαραίτητο στοιχείο για την άσκηση ελέγχου.

4.4.3 Έλεγχος κατόπιν άσκησης προσφυγής

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών και των συνδέσμων τους για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία ασκείται εντός δεκαήμερου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης. Ο νόμος έθεσε άλλωστε την άσκηση της προσφυγής ως προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των δικαστηρίων. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση, θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.

Στο πλαίσιο της αυτοτέλειας και της ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας, όπως ρυθμίστηκε με το Ν. 3852/2010, είναι κατασταλτικός. Η έγκριση των πράξεων δεν αποτελεί προϋπόθεση για την ισχύ και εκτέλεσή τους, καθώς είναι άμεσα εκτελεστές. Ωστόσο, εφόσον η ασκηθείσα προσφυγή κατά της πράξης είναι προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο προσφεύγων θα υποστεί ανεπανόρθωτη βλάβη μέχρι την εξέτασή της, και υπό την προϋπόθεση ότι έχει υποβληθεί αίτηση αναστολής του άρθρου 228 του Ν. 3852/2010, μπορεί να χορηγηθεί με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης (Σπηλιωτόπουλος 2017: 269).

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι, επίσης, αρμόδιος να αποφαινεται επί αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελέτες και

υπηρεσίες, που υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 3316/2005 και αφορούν δήμους και περιφέρειες.

4.5 Έλεγχος επί των προσώπων

4.5.1 Η αστική ευθύνη των αιρετών

Με τον όρο «αστική ευθύνη» εννοούμε την υποχρέωση «των περιφερειάρχων, αντιπεριφερειάρχων, περιφερειακών συμβούλων, δημάρχων, δημοτικών συμβούλων, συμβούλων τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπων τοπικών κοινοτήτων, καθώς και μελών διοικητικού συμβουλίου των δημοτικών και περιφερειακών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της εκτελεστικής επιτροπής των αντίστοιχων ιδρυμάτων να αποκαθιστούν με την μορφή αποζημίωσης σε χρήμα, τις συνέπειες που προκαλούν οι από δόλο ή βαριά αμέλεια παράνομες πράξεις, παραλείψεις και υλικές τους ενέργειες στο νομικό πρόσωπο του Δήμου, της Περιφέρειας, των ΝΠΔΔ και των ιδρυμάτων αυτών. Οι ανωτέρω δεν έχουν ευθύνη να αποκαταστήσουν τις ζημιές έναντι τρίτων». Με τον τρόπο αυτό αποκλείεται η ατομική ευθύνη των αιρετών για ζημιές που προξένησαν σε τρίτους, τροποποιώντας τις διατάξεις 105 και 106 του Εισ.Ν.Α.Κ. (Μακρής 2018: 173).

Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής²⁸, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Α.Δ. με απόφαση του Γ.Γ. Κατά των πράξεων της Επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή στο Διοικητικό Εφετείο της έδρας της οικείας Α.Δ. από τον Γ.Γ. της, καθώς και από το πρόσωπο, σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Σ.τ.Ε. Εάν επιβληθεί καταλογισμός στο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου, αποκλείεται η αστική ευθύνη του ίδιου προσώπου έναντι του οικείου Ο.Τ.Α. για τυχόν προκληθείσα ζημία, εφόσον πρόκειται για την ίδια ιστορική αιτία.

4.5.2 Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών

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

²⁸ Αποτελείται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α και έναν εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν αφορά Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, ή έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών, όταν αφορά περιφέρειες, Ν.Π.Δ.Δ. ή Ιδρύματα αυτών.

έξι μηνών και της έκπτωσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας επιβάλλει με αιτιολογημένη απόφασή του τις πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς σε περίπτωση σοβαρής παράβασης των καθηκόντων τους ή υπέρβασης της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, καθώς και παράβασης των καθηκόντων, που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα διάπραξης αυτών.

Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου²⁹. Η ποινή που επιβάλλεται, πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος. Σύμφωνα άλλωστε και με την υπ' αριθμ. 271/2017 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., δεν υπάρχει διακριτική ευχέρεια αποχής από τη γνωμοδότηση του Πειθαρχικού Συμβουλίου για το διαπραχθέν πειθαρχικό αδίκημα και το είδος της ποινής.

Οι αποφάσεις επιβολής της πειθαρχικής ποινής αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις που πρέπει να εκτελούνται αμέσως, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 6 του άρθρου 234 του Ν. 3852/2010, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός του νομοθέτη, δηλαδή η διασφάλιση της νομιμότητας κατά τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. Σε αντίθετη περίπτωση, η παράλειψη της αμελλητί εκτέλεσης των αποφάσεων πλήττει την αξιοπιστία των θεσμών και την έννοια του κράτους δικαίου (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 3 γ).

Κατά της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας για επιβολή πειθαρχικής ποινής ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα ημέρες να προσφύγει στο Σ.τ.Ε., το οποίο κρίνει κατ' ουσία. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή Αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημόσιου συμφέροντος.

4.5.3 Διοικητικά μέτρα

Το νέο καθεστώς εποπτείας προέβλεψε επίσης τη δυνατότητα επιβολής του διοικητικού μέτρου της αργίας σε περίπτωση παραπομπής των αιρετών για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το

²⁹ Το Πειθαρχικό Συμβούλιο αποτελείται α) από τον Πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., ως Πρόεδρο, β) δύο εφέτες, γ) έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων, ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη. Γραμματέας του Συμβουλίου ορίζεται υπάλληλος της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.

δικαίωμα προσφυγής. Επίσης το ίδιο ισχύει εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα πλημμελήματα που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 236 του Ν. 3852/2010 ή για κακουργήματα, ώσπου να εκδοθεί τελεσίδικη απόφαση. Επιπλέον, με διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας οι αιρετοί των Ο.Τ.Α. εκπίπτουν των καθηκόντων τους σε περιπτώσεις αδυναμίας διαχείρισης της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων με αμετάκλητη απόφαση ή αν καταδικαστούν αμετάκλητα για τα κακουργήματα της παρ. 1γ του άρθρου 236 του Ν. 3852/2010.

Εκτός όσων ήδη αναφέρθηκαν, τα αιρετά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. παύονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, αφού προηγηθεί ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου. Η παύση επιβάλλεται με ενιαίο τρόπο και για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης και μόνο όταν προκύπτουν σοβαροί λόγοι δημόσιου συμφέροντος. Περαιτέρω, η κρίση για την επιβολή της παύσης περιβάλλεται με εγγυήσεις αντικειμενικότητας, καθώς η απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού προσβάλλεται μόνο ενώπιον του Σ.τ.Ε. (Μουστάκας 2012: 891).

4.6 Κρατική εποπτεία κατά το μεταβατικό διάστημα εφαρμογής του Ν. 3852/2010

Στο άρθρο 238 παρ. 2 του Ν. 3852/2010 προβλεπόταν ότι για την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νόμου απαιτούνταν η έκδοση διαπιστωτικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών. Άλλωστε, για το μεταβατικό διάστημα μέχρι τη σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., ο έλεγχος νομιμότητας ασκούσαν σύμφωνα με τα άρθρα 225, 226 και 227 και ο πειθαρχικός έλεγχος σύμφωνα με τα άρθρα 233, 234, 236 και 237 του Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με τους Ν. 4071/2012 και Ν. 4257/2014 (Πίνακες 2 και 3 του Παραρτήματος). Παρατηρείται, δηλαδή, ότι ενώ το εποπτεύον όργανο, το οποίο είχε περιβληθεί από το νόμο με εγγυήσεις αξιοπιστίας και εξειδίκευσης, δεν είχε ακόμη συσταθεί, εντούτοις ίσχυσαν άμεσα οι ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010³⁰.

Το όργανο που θα ασκούσε μεταβατικά τον έλεγχο νομιμότητας ήταν ο Γ.Γ. της Α.Δ. Αρμόδιο τμήμα για την άσκηση της κρατικής εποπτείας ορίστηκε το Τμήμα Προσωπικού και το Τμήμα Διοικητικού-Οικονομικού κάθε Α.Δ. Ως προς τη

³⁰ Επιπλέον διευκρινίσεις για τον τρόπο άσκησης της εποπτείας κατά το μεταβατικό διάστημα δόθηκαν με τις υπ' αριθμ. 60/30-12-2010 και 15/2-2-2011 εγκύκλιες οδηγίες.

διαδικασία, για τον έλεγχο των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 225, 226 και 227 του Ν. 3852/2010, καθώς και τα άρθρα 151 και 152 του Κ.Δ.Κ. Οι Ειδικές Επιτροπές συνεχίζουν τη λειτουργία τους με την ίδια συγκρότηση και χωρική αρμοδιότητα (άρθρο 238 παρ. 1). Οι Επιτροπές εκδίδουν απόφαση επί της προσφυγής κατά της απόφασης του Γ.Γ. της Α.Δ., ασκώντας επί της ουσίας έλεγχο νομιμότητας εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την υποβολή της απόφασης³¹. Ακολούθως, οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής προσβάλλονται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια (Ελληνική Δημοκρατία 2017: 111-115).

Ο έλεγχος νομιμότητας των συλλογικών οργάνων των περιφερειών γίνεται κατά τα άρθρα 225 και 226 του Ν. 3852/2010, από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κ.Ν.Α., μετά από παραπομπή σε αυτές των θεωρούμενων μη νόμιμων από το Γ.Γ. της Α.Δ. Επίσης, οι ίδιες Επιτροπές εξετάζουν και τις προσφυγές κατά πράξεων των συλλογικών οργάνων των περιφερειών. Αντίθετα, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων μονομελών οργάνων των περιφερειών (Περιφερειάρχης, Αντιπεριφερειάρχης) γίνεται από το Γ.Γ. της Α.Δ. και η εξέταση των προσφυγών κατά αυτών ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Ωστόσο, κατά το μεταβατικό διάστημα δεν εφαρμόστηκαν ουσιώδεις διατάξεις του Ν. 3852/2010. Πιο συγκεκριμένα, δεν χορηγούνταν αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής κατά αυτής και επιπλέον η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελούσε προϋπόθεση για το παραδεκτό της άσκησης ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Η αναδιάταξη των δήμων και η κατάργηση των Ν.Α. επηρέασε επίσης τον τρόπο άσκησης του ελέγχου. Οι πράξεις που εκδόθηκαν έως 31-12-2010 υπάγονταν σε διαφορετικό καθεστώς εποπτείας σε σχέση με όσες εκδόθηκαν από 1^η-1-2011. Συγκεκριμένα, εφόσον πρόκειται για αποφάσεις δήμων και Ν.Α. που εκδόθηκαν έως 31-12-2010, αυτές είναι εκτελεστές, παράγουν άμεσα αποτελέσματα και εφόσον κριθούν νόμιμες εκτελούνται εντός της εδαφικής περιφέρειας του οργάνου που τις εξέδωσε. Για να επεκταθεί η ισχύς τους σε όλο το δήμο ή την περιφέρεια απαιτείται η έκδοση νέας σχετικής απόφασης από τα αρμόδια με βάση το νέο καθεστώς όργανα, τα

³¹ Ωστόσο, όπως προέκυψε και από την υπ' αριθμ. 15/2-2-2011 εγκύκλιο του ΥΠ.ΕΣ., μέχρι τη συγκρότηση των Επιτροπών, όπου απαιτείται, αναστέλλεται η προθεσμία εξέτασης των προσφυγών και ο αποκλειστικός χρόνος εξέτασης από την Επιτροπή θα αρχίζει από τη δημοσίευση της απόφασης συγκρότησης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

οποία έχουν την ευχέρεια ανάκλησης της προηγούμενης απόφασης. Ο έλεγχος νομιμότητας αυτών των πράξεων και οι προθεσμίες άσκησης ελέγχου είναι αυτές που ίσχυαν κατά το χρόνο λήψης της απόφασης (άρθρα 149 του Κ.Δ.Κ. και 68 του Κ.Ν.Α.). Ως προς την άσκηση προσφυγής κατά αποφάσεων τέως δήμων και κοινοτήτων καθώς και Ν.Α., αν είχε ασκηθεί πριν τις 31-12-2010, ισχύει ο χρόνος άσκησης και ο χρόνος εξέτασης αυτών κατά τα οριζόμενα στις ισχύουσες κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής διατάξεις. Αντίθετα, η άσκηση προσφυγής κατά των ίδιων πράξεων μετά την 1^η-1-2011 εμπίπτει στις διατάξεις του Ν. 3852/2010.

Η πειθαρχική εξουσία κατά των αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. ασκείται επίσης από τον Γ.Γ. της Α.Δ. σύμφωνα με τα άρθρα 233, 234, 236 και 237 του Ν. 3852/2010 και, όπου προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλων της Α.Υ.Ε., ορίζονται αντίστοιχα υπάλληλοι της Α.Δ. Διευκρινίζεται ότι για πειθαρχικά παραπτώματα που τελέστηκαν έως 31-12-2010, ίσχυε η τριετής παραγραφή του άρθρου 143 παρ. 2 του Κ.Δ.Κ., σύμφωνα και με την υπ' αριθμ. 63/2007 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., ενώ σε όσα τελέστηκαν από 1-1-2011 εφαρμοζόταν η πενταετής παραγραφή του άρθρου 233 παρ. 4 του Ν. 3852/2010.

Η αστική ευθύνη ελέγχεται από την Επιτροπή του άρθρου 232 παρ. 2 του Ν. 3852/2010, όπου αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας μετέχει προϊστάμενος Διεύθυνσης της Α.Δ., που ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα Α.Δ.

Κεφάλαιο 5 Αποτελεσματικότητα στην άσκηση της κρατικής εποπτείας – Μια κριτική αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης

5.1 Οι βασικές κατευθύνσεις και το έλλειμμα εφαρμογής του Ν. 3852/2010

Με το Ν. 3852/2010 προβλέφθηκε για πρώτη φορά μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος, η σύσταση ειδικής κρατικής υπηρεσίας, με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των δύο βαθμίδων της αυτοδιοίκησης και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η Α.Υ.Ε. εμφάνιζε χαρακτηριστικά που δεν είχαν επισημανθεί σε άλλες υπηρεσίες έως τότε. Ενώ, δηλαδή, συστάθηκε ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ., διασφαλίστηκαν για τον επικεφαλής και το προσωπικό της εγγυήσεις ανεξαρτησίας, προκειμένου να επιτελούν το έργο τους αμερόληπτα, χωρίς κομματικές παρεμβάσεις. Επιπλέον, η πρόβλεψη για στελέχωση του νέου ελεγκτικού μηχανισμού με εξειδικευμένο προσωπικό δημιούργησε προσδοκίες για ενίσχυση της

αποτελεσματικότητας των ελέγχων και καταπολέμηση των δυσλειτουργιών, που έπλητταν την ασκούμενη εποπτεία και καταστρατηγούσαν τη συνταγματική επιταγή για αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. (Ο.Κ.Ε. 2010: 21-22).

Σημαντική καινοτομία του Ν. 3852/2010 αποτέλεσε η ρύθμιση του άρθρου 227 παρ. 3, σύμφωνα με την οποία «η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του ίδιου άρθρου από τον έχοντα έννομο συμφέρον αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικου βοηθήματος ενώπιον δικαστηρίου». Ο δικαιολογητικός λόγος έγκειται στο γεγονός ότι το προσωπικό της Α.Υ.Ε. εγγυόταν έναν τεκμηριωμένο έλεγχο βασισμένο στη νομική επεξεργασία των πράξεων των Ο.Τ.Α. και την έγκαιρη αποκατάσταση της νομιμότητας. Επιπλέον, θα διευκόλυνε το δικαστικό έλεγχο, σε περίπτωση που επιλεγόταν τελικά αυτή η λύση.

Σε τούτο το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι κατά της απόφασης του Ελεγκτή δεν προβλεπόταν προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών ή άλλο διοικητικό όργανο, παρά μόνο αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου. Η ρύθμιση αυτή αντικατέστησε την πρακτική κατά την οποία, στην περίπτωση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., ασκούνταν ειδική προσφυγή ενώπιον του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού (Μουστάκας 2012: 844).

Ο Ν. 3852/2010 εισήγαγε νέα στοιχεία και στα ζητήματα αστικής και πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών. Οι νεωτερισμοί ως προς την αστική ευθύνη εντοπίζονται στη σύνθεση της τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής, στη δικαστική προστασία των αιρετών κατά των αποφάσεων της εν λόγω Επιτροπής με τη δυνατότητα προσφυγής στο Διοικητικό Εφετείο και στον κανόνα ότι, αν επιβληθεί καταλογισμός στο πλαίσιο του δημοσιονομικού ελέγχου, αποκλείεται η αστική ευθύνη έναντι του οικείου Ο.Τ.Α. για την ίδια αιτία.

Όσον αφορά την πειθαρχική ευθύνη, οι διαφορές με το προηγούμενο καθεστώς εντοπίζονται αρχικά στην ενοποίηση τόσο της διαδικασίας όσο και των αρμόδιων πειθαρχικών οργάνων για τους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών, καθώς και στην επαναφορά της ποινής της έκπτωσης. Περαιτέρω θα πρέπει να ειπωθεί πως ο Ν. 3852/2010 κινήθηκε προς την αυστηροποίηση του νομοθετικού καθεστώτος στην περίπτωση της αυτοδίκαιης έκπτωσης. Το επιχείρημα αυτό εδράζεται στο ότι αρχικά δεν περιλήφθηκε ως προϋπόθεση για την επιβολή της αυτοδίκαιης έκπτωσης σε περίπτωση παράβασης καθήκοντος η πρόκληση οικονομικής βλάβης σε δήμο ή

περιφέρεια, το οποίο στη συνέχεια τροποποιήθηκε με το Ν. 4071/2012 (Πίνακας 1 στο Παράρτημα).

Εντούτοις, αν και ο νέος νόμος συμπεριέλαβε καινοτόμες ρυθμίσεις, σημαντικές διατάξεις του είτε δεν ενεργοποιήθηκαν ποτέ, είτε εφαρμόστηκαν πλημμελώς και τροποποιήθηκαν με μεταγενέστερους νόμους. Αποτελεί, άλλωστε, κοινή παραδοχή ότι κατά το μεταβατικό διάστημα, το οποίο διήρκεσε περίπου οκτώ χρόνια, ο νόμος αντικαταστάθηκε από εγκυκλίους (Σπηλιωτόπουλος 2017: 269).

Το μεγαλύτερο έλλειμμα εφαρμογής εντοπίζεται στην αδυναμία επιλογής των Ελεγκτών Νομιμότητας και στη μη λειτουργία των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Πιο συγκεκριμένα, με την υπ' αριθμ. 1/3-1-2011 Προκήρυξη - Πρόσκληση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκηρύχθηκε η επιλογή των επτά Ελεγκτών Νομιμότητας ανά Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.³². Λόγω αδυναμίας ολοκλήρωσης της διαδικασίας – εν τω μεταξύ είχε μεσολάβησει κυβερνητικός ανασχηματισμός και είχε αλλάξει ο οικείος Υπουργός – εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 36366/5-8-2011 νέα Προκήρυξη (Φ.Ε.Κ. 4 Α.Σ.Ε.Π.) για την πλήρωση των θέσεων των Ελεγκτών και υποβλήθηκαν οι νέες αιτήσεις υποψηφίων³³. Ωστόσο η επιλογή των Ελεγκτών δεν ευδοκίμησε και κατ' επέκταση ο Ελεγκτής νομιμότητας «έμεινε στα χαρτιά» (Ελληνική Δημοκρατία 2012: 1). Επιπλέον, με την υπ' αριθμ. 2096/14-1-2011 Προκήρυξη (Φ.Ε.Κ. 41 Β' /24-1) του ΥΠ.ΕΣ. προκηρύχθηκε η στελέχωση των επτά Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. με μετάταξη ή μεταφορά ή μετάθεση προσωπικού. Δυνάμει της ανωτέρω Προκήρυξης υποβλήθηκαν αιτήσεις από τους ενδιαφερομένους και το ΥΠ.ΕΣ. προέβη στην επεξεργασία αυτών, προκειμένου να καταγραφούν τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους.

Επομένως, παρά την αρχική κινητοποίηση του διοικητικού μηχανισμού για τη δημοσίευση των προκηρύξεων για την επιλογή Ελεγκτών και τη στελέχωση των Α.Υ.Ε., το πάγωμα των κρίσεων για τη στελέχωση των υπηρεσιών, λόγω των τακτικών εκλογικών αναμετρήσεων της περιόδου και η απροθυμία των στελεχών της Διοίκησης να μεταταχθούν στο νέο φορέα αποτέλεσαν τροχοπέδη στη λειτουργία του θεσμού (Ελληνική Δημοκρατία 2014: 1, 2). Είναι, άλλωστε, ενδεικτικό του προβληματισμού

³² Η προκήρυξη καθόριζε τα προσόντα του Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος μπορούσε να είναι ιδιώτης ή δημόσιος υπάλληλος. Η επιλογή των Ελεγκτών προβλέφθηκε να γίνει ειδικά την πρώτη φορά από πενταμελή Επιτροπή Επιλογής, αποτελούμενη από τον Πρόεδρο και τέσσερις Συμβούλους του Α.Σ.Ε.Π. Ο Ν. 3852/2010, πάντως, ως αρμόδιο όργανο για την εν λόγω επιλογή όριζε το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, με τέσσερα μέλη από το Α.Σ.Ε.Π. και έναν Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη.

³³ Τη διαδικασία ανέλαβε η αρμόδια Επιτροπή Επιλογής του ΑΣΕΠ, η οποία εξέδωσε τα τελικά αποτελέσματα που ανακοινώθηκαν στις 24-2-2012.

που επικράτησε σχετικά με την αποτελεσματικότητα του προβλεπόμενου με το Ν. 3852/2010 τρόπου άσκησης της εποπτείας, το γεγονός ότι το 2015 κατατέθηκε προσχέδιο νόμου στη Βουλή³⁴ για τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου. Το προσχέδιο είχε ως βασικές κατευθύνσεις «την αποσύνδεση των Α.Υ.Ε. από τις Α.Δ. με την ίδρυση των υπηρεσιών εποπτείας στην έδρα κάθε Περιφέρειας, ώστε να παρακολουθείται η διοικητική δομή της χώρας. Με την αλλαγή αυτή, οι Α.Υ.Ε. θα αποκτούσαν πραγματικά αυτοτελή φύση και θα εξυπηρετούνταν η ανάγκη για εξέταση ενός πεπερασμένου αριθμού πράξεων, στα όρια του ανθρωπίνως δυνατού» (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2015: 2). Αντίστοιχη διάταξη επαναλήφθηκε και στο προσχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, που κατατέθηκε στη Βουλή το 2016³⁵, όπου επίσης προβλεπόταν η ίδρυση Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. στην έδρα κάθε Περιφέρειας και η απευθείας υπαγωγή τους στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Η μη εφαρμογή του εν λόγω νόμου αποτελεί, άλλωστε, μία ακόμα περίπτωση κακής νομοθέτησης, καθώς παρατηρείται διάσταση μεταξύ της υιοθέτησης και της εφαρμογής των ρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα, η μη ενεργοποίηση της Α.Υ.Ε. αποδεικνύει ότι η θέσπιση των διατάξεων είχε ως πρόθεση απλώς την προβολή μεταρρυθμιστικών τάσεων, ή άλλως «την επιδεικτική τάση της αλλαγής των θεσμών» (Τάχος 2004: 917). Στη συνέχεια, λαμβάνουν χώρα διαρκείς μεταβολές για μικροπολιτικούς λόγους, πριν το μέτρο προλάβει να λάβει σάρκα και οστά και χωρίς στη συνέχεια να παρακολουθείται η υλοποίηση και να αξιολογούνται οι συνέπειες (Συμεωνίδης 2017: 217).

5.2 Προβλήματα στην άσκηση της εποπτείας κατά το μεταβατικό στάδιο του Ν. 3852/2010

Η άσκηση της κρατικής εποπτείας μετά τη θέση σε ισχύ του Ν. 3852/2010 διέπεται από το μεταβατικό καθεστώς, το οποίο περιελάμβανε ορισμένες καινοτομίες του νέου θεσμικού πλαισίου ως προς το είδος των αποφάσεων που ελέγχονταν, τις προθεσμίες και τις δυνατότητες ελέγχου. Παρ' όλα αυτά, η αδυναμία συγκρότησης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και η ανάθεση του ελέγχου νομιμότητας στο Γ.Γ. της Α.Δ. και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ. και τις Επιτροπές Ελέγχου Πράξεων του άρθρου

³⁴ «Αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου νομιμότητας Ο.Τ.Α. – οικονομική βιωσιμότητα και αυτοτέλεια Ο.Τ.Α. – Κανόνες Δημοσιονομικής Διαχείρισης και άλλες διατάξεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής ανασυγκρότησης».

³⁵ «Αυτοτελής Υπηρεσία εποπτείας Ο.Τ.Α., ρύθμιση θεμάτων Ο.Τ.Α. και άλλες διατάξεις»

68 του Κ.Ν.Α. προκαλούν προβληματισμό αναφορικά με την ικανότητα του εποπτεύοντος οργάνου να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις. Είναι ενδεικτικό, άλλωστε, το γεγονός ότι, όπου εκκρεμούσε η συγκρότηση των Επιτροπών, αναστέλλονταν οι αποκλειστικές προθεσμίες έκδοσης απόφασης για ασκηθείσες προσφυγές (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2011: 2), με αποτέλεσμα τη χρονική καθυστέρηση στην εκκαθάριση των υποθέσεων.

Σύμφωνα με το Πόρισμα της Επιτροπής του άρθρου 5 του Ν. 4368/2016 (Ελληνική Δημοκρατία 2017: 116), από την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης άσκησης της εποπτείας προέκυψαν προβλήματα που οφείλονται στη δυσλειτουργία του μεταβατικού καθεστώτος. Αρχικά γίνεται αναφορά στο μεγάλο αριθμό αποφάσεων και προσφυγών που ελέγχονται από τις Α.Δ.³⁶ Η Επιτροπή (2017: 116) εντοπίζει προβλήματα και στην εννοιολογική διαφοροποίηση της έννοιας της «εποπτείας» σε διάφορους φορείς της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των φορέων, καθώς και στην ίδια την άσκηση ελέγχου νομιμότητας. Επιπλέον, είναι γεγονός ότι στις αρμοδιότητες των Α.Δ. έχουν υπαχθεί υποθέσεις από την ειδική νομοθεσία διαφόρων Υπουργείων³⁷. Για τις υποθέσεις αυτές εκδίδονται αποφάσεις του Γ.Γ. της Α.Δ. μετά από εισηγήσεις των αρμόδιων, κατά περίπτωση, Διευθύνσεων. Το γεγονός ότι για το ίδιο ή συναφές ζήτημα ο έλεγχος νομιμότητας θα διεξαχθεί μετά από εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης Διοίκησης, δημιουργεί προβλήματα επικάλυψης και σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών Διευθύνσεων του ίδιου φορέα και ενδέχεται να οδηγήσει σε αντιφατικές αποφάσεις του Γ.Γ. της Α.Δ.

Σημαντικά προβλήματα και διχογνωμίες εντοπίζονται στην περίπτωση άπρακτης παρόδου της προθεσμίας για την άσκηση του ελέγχου. Οι Α.Δ. αρκούσαν στην έκδοση διαπιστωτικής πράξης τεκμαιρόμενης νομιμότητας των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. και παράλληλα προβάλλονταν και επιχειρήματα υπέρ της αδυναμίας προσφυγής στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ, λόγω έλλειψης εκτελεστότητας. Ωστόσο, σύμφωνα με την Έκθεση του Σ.τ.Π. (2014: 95), η άρνηση των Α.Δ. να επανέλθουν στην εξέταση της υπόθεσης, μετά την αποστολή των δικαιολογητικών εγγράφων από τους

³⁶ Αξίζει να επισημανθεί ότι κατά την περίοδο 2013-2014 εισήλθαν για έλεγχο στην Α.Δ. Μακεδονίας-Θράκης 31.084 έγγραφα και στην Α.Δ. Πελοποννήσου - Δυτικής Στερεάς - Ιονίου 34.025 έγγραφα.

³⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται οι υποθέσεις που αφορούν την έγκριση περιβαλλοντικών όρων έργων και την έκδοση αδειών χρήσης υδάτων.

Ο.Τ.Α., με την αιτιολογία ότι έχει εκδοθεί ήδη διαπιστωτική πράξη, δεν έχει νομικό έρεισμα με δεδομένο «ότι σύμφωνα με τη θεωρία του διοικητικού δικαίου και τη νομολογία οι διαπιστωτικές πράξεις έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και μπορούν να ανακληθούν από τη Διοίκηση» (υπ' αριθμ. 34/2008 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ.).

Η αναποτελεσματικότητα του εποπτικού μηχανισμού έχει διαπιστωθεί και στην Ειδική Έκθεση για τα Έσοδα των Ο.Τ.Α. (2018) του Σ.τ.Π., όπου διαπιστώνεται ότι «ποικίλες επιμέρους δυσλειτουργίες αποδυναμώνουν στην πράξη τη δυνατότητα των εποπτικών μηχανισμών να ελέγξουν τις κανονιστικές πράξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται η αξιοπιστία των θεσμών και να διακυβεύεται η έννοια του κράτους δικαίου». Ο Σ.τ.Π. υπογραμμίζει την αναποτελεσματικότητα της εποπτείας κατά τη διενέργεια του παρεμπόμπου ελέγχου που ασκεί σε κανονιστικές πράξεις επιβολής ανταποδοτικών τελών, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ανομοιομορφία και ανεπαρκή αιτιολογία. Επίσης, εστιάζει στο γεγονός ότι οι Α.Δ. ελέγχουν μόνο τα τυπικά στοιχεία των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. και δεν λαμβάνουν υπόψη κατά το σχηματισμό της κρίσης τους περί νομιμότητας βασικά στοιχεία, μεταξύ αυτών και την επαρκή αιτιολογία των αποφάσεων. Παρατηρείται, επιπλέον, απροθυμία του Γ.Γ. της Α.Δ. να ενεργοποιήσει τη διαδικασία πειθαρχικής ευθύνης στις περιπτώσεις που οι δήμοι δεν συνεργάζονται και δεν αποστέλλουν στις Α.Δ. τα απαιτούμενα για τον έλεγχο έγγραφα (Σ.τ.Π. 2018: 54). Επιπλέον, η αναποτελεσματικότητα των ασκούμενων ελέγχων αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι διαχρονικά οι Ο.Τ.Α., και κυρίως οι δήμοι, βρίσκονται στην πρώτη θέση μεταξύ των διοικητικών φορέων με τα περισσότερα περιστατικά κακοδιοίκησης, όπως προκύπτει από τις Εκθέσεις του Γ.Ε.Δ.Δ. (2016: 30, 2014: 13), όπου εκτός των άλλων απαριθμούνται περιπτώσεις κακοδιοίκησης (ανεπαρκείς μελέτες έργων, καταμήσεις έργων για να ανατεθούν με απευθείας ανάθεση, παράνομες προσλήψεις προσωπικού), οι οποίες ευθέως αποδίδονται στους ανεπαρκείς κρατικούς ελέγχους.

Προβλήματα, ωστόσο, προκύπτουν και από την επιλογή του εποπτεύοντος οργάνου κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Έως το 2014 το αρμόδιο όργανο για την άσκηση της εποπτείας, ο Γ.Γ. της Α.Δ., ήταν μετακλητό στέλεχος, που διοριζόταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Στις αρχές του 2015, σε μια προσπάθεια αποκομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, καταργήθηκε ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και αυτός αντικαταστάθηκε από τον

Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης³⁸. Ωστόσο, οι αντιδράσεις συνεχίστηκαν τόσο από την πλευρά των αιρετών της Τ.Α. όσο και των πολιτών, και συνοψίζονται στην έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης του οργάνου.

Κεφάλαιο 6 Προοπτικές άσκησης κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α.

6.1 Προτάσεις για μεταρρύθμιση του συστήματος κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α.

Τα προβλήματα από την πλημμελή εφαρμογή του Ν. 3852/2010 ως προς την άσκηση της εποπτείας κατέστησαν επιτακτική τη μετάβαση σε ένα πιο αποτελεσματικό μοντέλο. Οι προτάσεις βελτίωσης έπρεπε να λαμβάνουν υπόψη την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., τη συνέχεια της δημόσιας διοίκησης και την ενότητα της έννομης τάξης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Κ.Ε.Δ.Ε. (2018: 19) αναφερόμενη στον Ε.Χ.Τ.Α. και στις συνταγματικές ρυθμίσεις για τη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., τονίζει την ανάγκη για περιορισμό των πολυάριθμων ελέγχων από διάφορα ελεγκτικά σώματα και την καθιέρωση ενός μόνο διοικητικού ελέγχου νομιμότητας. Για το λόγο αυτό, προτείνει τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. από αυτοτελή υπηρεσία, που θα στελεχώνεται με εξειδικευμένο προσωπικό και θα είναι ανεξάρτητη από πολιτικές επιρροές. Επιπλέον, η Κ.Ε.Δ.Ε. υπερτονίζει την ανάγκη εισαγωγής λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α., με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο από δήμους και περιφέρειες και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης για την εφαρμογή του. Ο εσωτερικός έλεγχος θα μειώσει το διοικητικό βάρος των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών και θα διασφαλίσει τη βελτίωση των διαδικασιών στους Ο.Τ.Α.³⁹.

Η ανάληψη πρωτοβουλιών των εκπροσώπων της δεύτερης βαθμίδας αυτοδιοίκησης για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κρατικής εποπτείας οδήγησε στην ενσωμάτωση σχετικών διατάξεων στη Νομοθετική Πρότασή τους για τον «Επανασχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ Βαθμού και τη Μετάβαση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση». Η ΕΝ.Π.Ε. έθεσε, επίσης, την προβληματική των αποσπασματικών

³⁸ Σύμφωνα με το Ν. 4325/2015 καθήκοντα επικεφαλής των Α.Δ. ανέλαβαν να ασκήσουν μεταβατικά οι αρχαιότεροι Γενικοί Διευθυντές και στη συνέχεια οι Συντονιστές Α.Δ., στελέχη της υπαλληλικής ιεραρχίας, που επιλέχθηκαν μέσω του Α.Σ.Ε.Π. και του Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων.

³⁹ Στο παρελθόν, εξάλλου, είχε προταθεί η θέσπιση Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα απαρτιζόταν από πρώην δημάρχους και στελέχη της Τ.Α., και θα παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες στους Ο.Τ.Α. για την εφαρμογή νέων πολιτικών (Καπετάνη 2007: 51).

ελέγχων στους Ο.Τ.Α., οι οποίοι «γίνονται ασυντόνιστα από φορείς που δε γνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες της Τ.Α.». Ως εκ τούτου, υπερθεμάτισε για ένα πρότυπο δίκαιης και ισορροπημένης εποπτείας, με αποκεντρωμένο χαρακτήρα, απαλλαγμένο από πολιτικές εξαρτήσεις. Συγκεκριμένα, πρότεινε τη θεσμοθέτηση μερικής εποπτείας της Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τη σύσταση και λειτουργία σε κάθε περιφέρεια τριμελών επιτροπών, αποτελούμενων από έναν πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Πρόεδρο, ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. και έναν εκπρόσωπο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Οι επιτροπές θα ασκούν έλεγχο νομιμότητας και θα επιλαμβάνονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό μετά από άσκηση προσφυγής κατά πράξεων ή παραλείψεων του Περιφερειάρχη. Για την πληρότητα της ασκούμενης εποπτείας η ΕΝ.Π.Ε. πρότεινε να διατηρηθεί και ο αυτεπάγγελτος κατασταλατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΝ.Π.Ε. 2018: 11-14).

Επιπλέον, ιδιαίτερα επικοδομητική είναι η αναφορά της Έκθεσης της Επιτροπής του Ι.Τ.Α. (2006: 27-29) στο «εγχειρίδιο καλών πρακτικών» του Συμβουλίου της Ευρώπης του 2004. Σε αυτό περιλαμβάνονται μέθοδοι και ενέργειες για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο και τίθενται ως προτεραιότητες η θέσπιση κωδίκων συμπεριφοράς, ο έλεγχος των αιρετών από αντιπροσωπευτικά συμβούλια, ο ανεξάρτητος εξωτερικός έλεγχος και ο αποτελεσματικός εσωτερικός έλεγχος. Ο εξωτερικός έλεγχος εγγυάται τη διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α. με βάση τη νομοθεσία, είναι συνήθως κατασταλατικός και δεν υπεισέρχεται σε θέματα σκοπιμότητας. Είναι ανεξάρτητος τόσο από την ελεγχόμενη αρχή όσο και από την κεντρική διοίκηση. Το μοντέλο του εσωτερικού ελέγχου αφορά τις γραπτές διαδικασίες που διέπουν της δράση των Ο.Τ.Α. (συμβάσεις, πρόσληψη προσωπικού), παρέχεται από εξειδικευμένη υπηρεσία που σχεδιάζει τις διαδικασίες λειτουργίας των επιμέρους τμημάτων του φορέα και ελέγχει τη συμμόρφωση με τις διαδικασίες αυτές.

Μεταξύ των προτάσεων, οι οποίες αφορούν τη νομική φύση του εποπτεύοντος οργάνου, σημαντική θέση κατέχει η επιλογή της Ανεξάρτητης Αρχής. Υποστηρίζεται (Σωτηρέλης 2013: 806-807) ότι η ανάθεση του ελέγχου νομιμότητας των Ο.Τ.Α. σε Ανεξάρτητη Αρχή είναι η πλέον συμβατή τόσο με τη νομική φύση του ελέγχου όσο και με τις εγγυήσεις ουδετερότητας και επιστημονικού κύρους, προκειμένου η ασκηθείσα εποπτεία να μην παρεκτρέπεται σε έλεγχο σκοπιμότητας. Η Αρχή θα συνυπολογίζει τα θετικά σημεία του Ελεγκτή Νομιμότητας σύμφωνα με το Ν. 3852/2010, αλλά θα τα υπερβαίνει, στο μέτρο που θα περιλαμβάνει το σύνολο των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.

Με τον τρόπο αυτό θα αντιμετωπιστούν οι συγκρούσεις και επικαλύψεις των επιμέρους ελεγκτικών μηχανισμών, καθώς θα παύσει η αρμοδιότητα όσων δεν ασκούν εξειδικευμένο έλεγχο. Για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς της θα πρέπει να έχει κεντρική και περιφερειακή διάρθρωση, με αποκεντρωμένες υπηρεσίες ανά περιφέρεια.

Στο Πόρισμα της Επιτροπής του Ν. 4368/2016 (2017: 124) εκτέθηκε, επίσης, η ανάγκη για κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου των πράξεων των Ο.Τ.Α., ως μέσο για την ενίσχυση της αυτοτέλειάς τους. Το μέτρο αυτό θα μειώσει τον όγκο των ελεγχόμενων αποφάσεων και παράλληλα θα τονώσει το αίσθημα ευθύνης των στελεχών των Ο.Τ.Α. για την έκδοση ορθών και αιτιολογημένων αποφάσεων. Ως προς την εποπτική αρχή, διατυπώθηκε η άποψη για σύσταση ενός οργάνου, κατά το υπόδειγμα του Ελεγκτή Νομιμότητας. Ωστόσο, εκφράστηκε αμφιβολία σχετικά με την ικανότητα ενός μονοπρόσωπου οργάνου να αντισταθεί σε πολιτικές πιέσεις. Εναλλακτικά, προτάθηκε η σύσταση ενός συλλογικού εποπτικού οργάνου με πρόεδρο τον Ελεγκτή Νομιμότητας και μέλη τους Βοηθούς Ελεγκτές, κατ' αναλογία του Σ.τ.Π. και των Βοηθών Συνηγόρων, το οποίο θα υπάγεται στο ΥΠ.ΕΣ. Για τον πληρέστερο συντονισμό των εποπτικών αρχών προτάθηκε η συγκρότηση της ολομέλειας των Ελεγκτών Νομιμότητας, καθώς και ενός συντονιστικού οργάνου ελέγχου της εποπτείας (2017: 127-129).

6.2 Ο Νόμος 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθής Ι») – Μια συνοπτική παρουσίαση

Οι προτεινόμενες απόψεις, όπως εκτέθηκαν στην ενότητα 6.1, τέθηκαν σε μια διαρκή διαδικασία διαβούλευσης, με στόχο τη βελτίωση των προοπτικών της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Πρωταρχική επιλογή της προοπτικής ενός αποτελεσματικού μοντέλου εποπτείας έπρεπε να αποτελέσει η απεμπλοκή τού έως τότε εποπτεύοντος οργάνου, των Α.Δ., και η αντικατάστασή τους από ένα νέο εξειδικευμένο όργανο. Επιπλέον, κατέστη επιτακτική η συνεργασία και ο συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών, προκειμένου να αποφευχθούν οι επικαλύψεις του παρελθόντος και η παρεμπόδιση της δράσης των Ο.Τ.Α. Παράλληλα, η ανάγκη εμπέδωσης εμπιστοσύνης μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των Ο.Τ.Α. έθεσε ως προαπαιτούμενο τον περιορισμό των πράξεων που

υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος θα έπρεπε να επικεντρωθεί σε όσες έχουν αυξημένο κίνδυνο παρατυπιών (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 31-35).

Με το Ν. 4555/2018 [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»] έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστούν δυσλειτουργίες του παρελθόντος και να χαραχθεί μια νέα προοπτική αποτελεσματικής, συντονισμένης και εξειδικευμένης εποπτείας⁴⁰. Στο εναρκτήριο άρθρο σχετικά με την εποπτεία επαναλαμβάνεται ότι ο έλεγχος δεν πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσης των Ο.Τ.Α., ενώ αναφέρεται ρητά ότι αυτός δεν υπεισέρχεται στη σκοπιμότητα της πράξης. Εντούτοις, στην παράγραφο 2 του άρθρου 108 ορίζεται για πρώτη φορά η δυνατότητα του ΥΠ.ΕΣ. να εκδίδει εγκύκλιες οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας περί Ο.Τ.Α. και της νομοθεσίας σχετικά με τη λειτουργία τους, τα οικονομικά και τη συγκρότηση των οργάνων και του προσωπικού τους.

6.2.1 Επόπτης Ο.Τ.Α. και σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.

Οι διατάξεις του Ν. 4555/2018 που αφορούν την εποπτεία του Κράτους επί των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνονται στα άρθρα 108-132. Ο νόμος προβλέπει τη σύσταση Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας, ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών του ΥΠ.ΕΣ., που υπάγονται απευθείας στον Υπουργό. Σε κάθε Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. συνιστάται θέση Προϊσταμένου αυτής, ο οποίος φέρει τον τίτλο «Επόπτης Ο.Τ.Α.»⁴¹. Απαραίτητο προσόν για το διορισμό στη θέση του Επόπτη Ο.Τ.Α. είναι το πτυχίο νομικού τμήματος, ή εναλλακτικά πτυχίο οικονομικών ή πολιτικών επιστημών – όπως προβλέπεται πλέον. Επιπλέον, απαιτείται διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ή εναλλακτικά δεκαετής δικηγορική εμπειρία, αντί της πενταετούς που απαιτούνταν με τον Ν. 3852/2010. Παράλληλα, ο υποψήφιος για τη θέση του Επόπτη Ο.Τ.Α. πρέπει να έχει άριστη ή πολύ καλή γνώση ξένης γλώσσας.

Η επιλογή του Επόπτη γίνεται μετά από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών. Αρμόδιο όργανο είναι το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων και η διαδικασία επιλογής διέπεται από το καθεστώς του άρθρου 7 παρ. 1 του Ν. 4369/2016. Επιπλέον, στο νέο νόμο προβλέπονται και κωλύματα υποψηφιότητας για τη θέση του Επόπτη Ο.Τ.Α., τα οποία είναι η άσκηση αυτοδιοικητικού αξιώματος σε θέση αιρετού οργάνου

⁴⁰ Οι διαφορές μεταξύ των ρυθμίσεων του Ν. 4555/2018 και του Ν. 3852/2010 ως προς την άσκηση της εποπτείας αποτυπώνονται στον Πίνακα 4 του Παραρτήματος

⁴¹ Η ορολογική διαφοροποίηση σε σχέση με τον Ελεγκτή Νομιμότητας του Ν. 3852/2010 αντικατοπτρίζει με μεγαλύτερη ακρίβεια το εύρος των καθηκόντων και τη φύση του οργάνου, το οποίο είναι αυξημένων προσόντων (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 10).

έως και 5 έτη πριν την έκδοση της σχετικής προκήρυξης εντός των ορίων χωρικής αρμοδιότητας της οικείας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και η υπηρετήση στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Η θητεία του Επόπτη είναι πλέον τετραετής, σε αντίθεση με την πενταετή θητεία που οριζόταν για τον Ελεγκτή Νομιμότητας (άρθρο 110 του Ν. 4555/2018).

Ως προς τη στελέχωση και το προσωπικό της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. προβλέφθηκε για πρώτη φορά η σύσταση θέσεων δικηγόρων με πρόσθετα προσόντα, οι οποίοι θα απασχολούνται με σχέσεις έμμισθης εντολής και θα στελεχώσουν το Τμήμα Νομικών Συμβούλων, που υπάγεται απευθείας στον Επόπτη. Επιπλέον, σε πρώτη φάση η υπηρεσία θα στελεχωθεί με την αυτοδίκαιη μετάταξη προσωπικού που ασκούσε έλεγχο νομιμότητας στις Α.Δ. κατά την 1^η-1-2018⁴². Το προσωπικό που θα μεταταγεί, καθορίζεται με απόφαση του Συντονιστή Α.Δ., η οποία εκδίδεται εντός μηνός από τη δημοσίευση του νόμου και η μετάταξη διενεργείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (Ελληνική Δημοκρατία 2018 β).

Καινοτομία του νέου νόμου αποτελεί, επίσης, η πρόβλεψη για τη σύσταση στο ΥΠ.ΕΣ. της Διεύθυνσης Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Η Διεύθυνση θα παρέχει διοικητική, τεχνική και οικονομική υποστήριξη στις υπηρεσίες εποπτείας και θα συμβάλλει στην απεμπλοκή των στελεχών τους από την ενασχόληση με αντίστοιχες αρμοδιότητες.

6.2.2 Το Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α. και η Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Σημαντική είναι η πρόβλεψη του νόμου για τη σύσταση στο ΥΠ.ΕΣ. του Συμβουλίου Εποπτών, το οποίο αποτελείται από τους 7 Επόπτες Ο.Τ.Α. Αντίστοιχη ρύθμιση υπήρχε και στο Ν. 3852/2010 με τη διαφορά ότι στο Συμβούλιο μετείχε, ως Πρόεδρος, ο Υπουργός Εσωτερικών (άρθρο 223 παρ. 1 του Ν. 3852/2010). Πλέον, ο Υπουργός Εσωτερικών δεν μετέχει στη σύνθεση του οργάνου και ο πρόεδρος αυτού εκλέγεται για διετή θητεία μεταξύ των μελών του. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου έχουν διαφοροποιηθεί και συνίστανται στο συντονισμό και την ομογενοποίηση του έργου των Εποπτών, καθώς και την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών για την αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων εποπτείας. Ωστόσο, οι αποφάσεις του Συμβουλίου είναι μη

⁴² Συμπεριλαμβάνονται υπάλληλοι υπό μετάταξη, οι αποσπασμένοι, καθώς και το 50% όσων ασκούσαν παράλληλα καθήκοντα στις Α.Δ.

δεσμευτικές και έχουν απλά εισηγητικό χαρακτήρα. Επιπλέον, το Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α. δεν έχει πλέον τη δυνατότητα να υποβάλλει απευθείας ερώτημα στο Ν.Σ.Κ. και αρκείται απλά στη διατύπωση αντίστοιχης εισήγησης στον οικείο Υπουργό.

Ενδιαφέρουσα κρίνεται επίσης η συγκρότηση Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.⁴³. Έργο της Επιτροπής είναι η παρακολούθηση της συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α., ο αποτελεσματικός τρόπος άσκησης της εποπτείας και η αναβάθμισή του, καθώς και η ενημέρωση όλων των αρμόδιων διοικητικών και δικαστικών φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους που αφορούν τους Ο.Τ.Α.

6.2.3 Υποχρεωτικός έλεγχος πράξεων

Με το άρθρο 116 του Ν. 4555/2018 αναπροσδιορίζονται οι κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων αυτών, που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας. Πρόκειται πλέον για: α) κανονιστικές πράξεις, β) πράξεις που αφορούν ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει τις 60.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., ρύθμιση που δεν υπήρχε στον προηγούμενο νόμο, κατά τον οποίο ελέγχονταν όλες ανεξαιρέτως, γ) πράξεις που αφορούν αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων, δ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους, ε) σύναψη πάσης φύσεως δανείων, στ) ίδρυση νομικών προσώπων, συμμετοχή σε υφιστάμενα και λύση και εκκαθάριση, ζ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, η) σύναψη προγραμματικών συμβάσεων και θ) διεξαγωγή δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος⁴⁴. Αλλαγή έχει επέλθει και στην έκταση του υποχρεωτικού ελέγχου των κοινωφελών επιχειρήσεων και των Δ.Ε.Υ.Α., καθώς πλέον ελέγχονται υποχρεωτικά οι αποφάσεις τους για αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων, αγορά και εκποίηση ακινήτων, σύναψη δανείων, ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει τις 60.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., μίσθωση ακινήτων από τρίτους και σύναψη προγραμματικών συμβάσεων. Στον υποχρεωτικό έλεγχο εντάσσονται οι

⁴³ Πρόκειται, πάντως, για ένα πολυπληθές συλλογικό όργανο, στο οποίο 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 Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Ειδικός Γραμματέας του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο Πρόεδρος του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α., ο Τομεακός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Πρόεδρος της Κ.Ε.Δ.Ε. και ο Πρόεδρος της ΕΝ.Π.Ε.

⁴⁴ Σύμφωνα με τη γραμματική ερμηνεία του Ν. 4555/2018, δεν υφίσταται ρητή υποχρέωση αποστολής και υποχρεωτικού ελέγχου των αποφάσεων επιβολής τελών, φόρων και δικαιωμάτων. Ωστόσο, το ΥΠ.ΕΣ. με την υπ' αριθμ. 27/13-8-2018 εγκύκλιό του αποσαφηνίζει ότι οι εν λόγω αποφάσεις εντάσσονται στην κατηγορία των «κανονιστικών αποφάσεων» και ελέγχονται υποχρεωτικά.

ίδιες κατηγορίες αποφάσεων των οργάνων των ΦΟ.Δ.Σ.Α. ανεξαρτήτως νομικής μορφής, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περ. α της παρ 1. του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε (άρθρο 179 του Ν. 4555/2018). Σε ό,τι αφορά τις Δ.Ε.Υ.Α. ελέγχεται, επίσης, υποχρεωτικά ο προϋπολογισμός της επιχείρησης και το τεχνικό πρόγραμμα έργων. Ενώ, αποστέλλονται και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, καθώς και ο προϋπολογισμός τους (άρθρο 116).

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στην υποχρέωση του Επόπτη Ο.Τ.Α. να εκδώσει ειδική πράξη μετά τη διενέργεια του υποχρεωτικού ελέγχου των ανωτέρω πράξεων, (Ελληνική Δημοκρατία 2018 δ: 4), καθώς σε αντίθετη περίπτωση υποπίπτει σε πειθαρχικό παράπτωμα (116 παρ. 3).

6.2.4 Αυτεπάγγελτος έλεγχος

Σε αυτεπάγγελο έλεγχο υπόκεινται οι αποφάσεις των μονομελών ή συλλογικών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων και των συνδέσμων τους, ενώ δεν υφίσταται, πλέον, για τις αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των μονομετοχικών ανώνυμων εταιριών Ο.Τ.Α. Από τον αυτεπάγγελο έλεγχο εξαιρούνται οι αποφάσεις των ΦΟ.Δ.Σ.Α. με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας. Η ακύρωση των αποφάσεων αυτών για λόγους νομιμότητας από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. γίνεται μέσα σε δύο μήνες αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόβλεψη του Ν. 4555/2018 σχετικά με τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων ανά κατηγορία πράξεων ή ανά Ο.Τ.Α. με τη χρήση μεθόδων εκτίμησης κινδύνου, για την οποία απαιτείται απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και γνώμη του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α. και της Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.

6.2.5 Ειδική διοικητική προσφυγή

Βασική ρύθμιση που εισήχθη στο νέο νόμο και δείχνει εμφανώς την πρόθεση του νομοθέτη να ενισχύσει την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και να περιορίσει τον όγκο των αποφάσεων που ελέγχονται από την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., συνιστά η δυνατότητα να ασκηθεί πρωτίστως αίτηση θεραπείας κατά ατομικών πράξεων ή παραλείψεων ενώπιον του αρμόδιου οργάνου του Ο.Τ.Α. Στην περίπτωση αυτή, η αίτηση θεραπείας έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της προθεσμίας για άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την έννομη προστασία του δικαιούχου.

Επιπλέον, για πρώτη φορά καθιερώνεται τεκμήριο ενεργητικής νομιμοποίησης των αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. για άσκηση προσφυγής κατά απόφασης, ανεξάρτητα αν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Το ίδιο τεκμήριο αναγνωρίζεται και στις συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων Ο.Τ.Α., καθώς και σε νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς σκοπούς.

Ξεχωριστή μέριμνα επιδεικνύει ο νέος νόμος για τη δημοσίευση των πράξεων του Επόπτη Ο.Τ.Α., οι οποίες κοινοποιούνται στο φορέα που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, στο Δημοτικό ή Περιφερειακό Διαμεσολαβητή και αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και στη «Διαύγεια», προκειμένου να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή δημοσιότητα και διαφάνεια. Με το ίδιο σκεπτικό, συντάσσεται Ετήσια Έκθεση από τον Επόπτη Ο.Τ.Α., όπου καταγράφονται οι ελεγχόμενες πράξεις και υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών, στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στην Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.

6.2.6 Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών

Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. είναι το όργανο που έχει πειθαρχική δικαιοδοσία για τους αιρετούς των Ο.Τ.Α., στους οποίους επιβάλλεται αργία έως 6 μήνες και έκπτωση.

Αξιοσημείωτη αλλαγή παρατηρείται στη σύνθεση του Πειθαρχικού Συμβουλίου⁴⁵, το οποίο παρέχει σύμφωνη γνώμη για το είδος και τη διάρκεια των ποινών. Το Πειθαρχικό Συμβούλιο έχει τις εξής δυνατότητες: μπορεί να παρέχει σύμφωνη γνώμη ως προς την απόφαση του Επόπτη, ή να μην παρέχει, εφόσον κρίνει ότι δεν υπάρχει πειθαρχική ευθύνη του ελεγχομένου. Μπορεί, επίσης, να προτείνει την επιβολή ποινής, η οποία είναι υποχρεωτική για τον Επόπτη.

Σημαντική αλλαγή του νέου νόμου ως προς την ποινική ευθύνη των δημάρχων, περιφερειαρχών και προέδρων Συνδέσμων είναι η επαναφορά της ιδιάζουσας

⁴⁵ Πλέον, αποτελείται από έναν Πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου, στο οποίο υπάγεται η έδρα της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., δύο δικαστές με το βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο ανωτέρω Διοικητικό Εφετείο, δύο δικαστές με το βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο Εφετείο, στο οποίο υπάγεται η έδρα της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, τρεις αιρετούς εκπροσώπους της οικείας Περιφερειακή Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται αιρετός δήμων, ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται αιρετός της περιφέρειας.

δωσιδικίας των άρθρων 111 παρ. 6 και 112 παρ. 2 του Κ.Π.Δ., για πράξεις που τελούνται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου, ήτοι μετά την 20^ή-7-2018⁴⁶.

6.3 Προοπτικές άσκησης της εποπτείας από την εφαρμογή του Ν. 4555/2018

Έχοντας αναλύσει τις αλλαγές που επιφέρει ο Ν. 4555/2018, χρειάζεται να επισημανθεί ότι οι διατάξεις για τον υποχρεωτικό και τον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας, την ειδική διοικητική προσφυγή, με εξαίρεση την παρ. 6 του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010, την ιδιάζουσα δωσιδικία, την έκπτωση λόγω καταδίκης, τα διοικητικά μέτρα, την αργία και την παύση, εφαρμόζονται άμεσα πριν την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. (Ελληνική Δημοκρατία 2018 δ: 2). Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να προσεγγίσουμε κριτικά τις νέες ρυθμίσεις, προκειμένου να εξαγάγουμε συμπεράσματα αναφορικά με την προοπτική βελτίωσης του συστήματος εποπτείας. Θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε εάν κατά το σχεδιασμό και την ψήφιση του νόμου συνυπολογίστηκαν τα προβλήματα του παρελθόντος. Λαμβάνοντας, επιπλέον, υπόψη ότι η αποτελεσματική άσκηση της εποπτείας είναι άμεσα συνυφασμένη με την επιτυχημένη υλοποίηση των νομοθετικών διατάξεων, θα προσπαθήσουμε να ανιχνεύσουμε τις ενέργειες που έχουν ήδη ολοκληρωθεί προς την κατεύθυνση αυτή.

6.3.1 Σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και απεμπλοκή των αποκεντρωμένων διοικήσεων

Η σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. με επικεφαλής τον Επόπτη Ο.Τ.Α. συμβάλλει στην απεμπλοκή από τον έλεγχο νομιμότητας των Α.Δ., οι οποίες είχαν επικριθεί για καθυστερήσεις, λόγω της επιβάρυνσης των στελεχών τους και με άλλες αρμοδιότητες, έλλειψη εξειδίκευσης και νομικής κατάρτισης και αδυναμία ή διστακτικότητα να ενεργοποιήσουν τις κυρωτικές τους αρμοδιότητες (Σ.τ.Π. 2018α: 55). Επιπλέον, σύμφωνα με την ΕΝ.Π.Ε. (2018: 11), οι Ο.Τ.Α. παρέμεναν σε εξάρτηση από το Συντονιστή Α.Δ. και επικρατούσε έλλειψη εμπιστοσύνης, καθώς ασκούνταν επί της ουσίας και έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεών τους (Ε.Κ.Δ.Δ.Α 2018). Με την πρόβλεψη για σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. αλλάζει το τοπίο στον τρόπο άσκησης της εποπτείας. Οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. συγκροτούνται ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ. και υπάγονται απευθείας στον Υπουργό. Το γεγονός αυτό δεν αναιρεί την αυτοτέλειά

⁴⁶ Συνεπώς, προκειμένου για πλημμελήματα δικάζονται από το Τριμελές Εφετείο και για πταίσματα από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο. Επιπλέον, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις σύλληψης για αυτόφωρα πλημμελήματα και πταίσματα, όταν αυτά διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών.

τους, καθώς διαθέτουν ξεχωριστό Οργανισμό (Ε.Κ.Δ.Δ.Α. 2018 α). Επιπλέον, οι Επόπτες Ο.Τ.Α. επιλέγονται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων του άρθρου 10 του Ν. 4369/2016, το οποίο αποφασίζει με βάση τη διαδικασία του άρθρου 7 του ίδιου νόμου, δηλαδή με αξιολόγηση των τυπικών προσόντων και του ερευνητικού, επιστημονικού έργου τους, καθώς και τη συνεκτίμηση της προσωπικότητάς τους με τη διαδικασία της συνέντευξης. Λόγω της επείγουσας ανάγκης για σύσταση των Α.Υ.Ε. και επιλογή των Εποπτών Ο.Τ.Α. δημοσιεύθηκε η 1ΕΟ/2018 Προκήρυξη - πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την πλήρωση των θέσεων Εποπτών Ο.Τ.Α (Ελληνική Δημοκρατία 2018ε). Ωστόσο, εκφράζονται επιφυλάξεις για την προσθήκη, ως εναλλακτικά απαιτούμενου προσόντος, του πτυχίου οικονομικών ή πολιτικών επιστημών ή διοικητικής επιστήμης, εκτός του πτυχίου νομικών τμημάτων. Με δεδομένο ότι ο Επόπτης Ο.Τ.Α. προΐσταται μιας Υπηρεσίας με αποκλειστικό αντικείμενο τον έλεγχο νομιμότητας, τον πειθαρχικό έλεγχο και την παροχή οδηγιών για την εφαρμογή της νομοθεσίας, η επιλογή αυτή προκαλεί προβληματισμό (Σ.τ.Π. 2018α: 8).

Στοιχείο της αυτοτέλειας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. αποτελεί επίσης το γεγονός ότι έχουν δικό τους προσωπικό, το οποίο κατά το άρθρο 111 του Ν. 4555/2018 είναι αυξημένων τυπικών προσόντων. Μεταβατικά, οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. στελεχώνονται από μετατάξεις με το προσωπικό των Α.Δ., που είχε κατά την 1^η-1-2018 ως κύριο αντικείμενο την άσκηση εποπτείας και ως εκ τούτου έχει αποκτήσει εμπειρία στο συγκεκριμένο αντικείμενο. Η στελέχωσή τους με εξειδικευμένο προσωπικό, το οποίο κατά την άσκηση των καθηκόντων του θα έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα την άσκηση της εποπτείας, θα συμβάλει στην επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών και αντιμετώπιση γραφειοκρατικών εμποδίων.

Καθοριστικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα των ελέγχων συνιστά η πρόβλεψη για σύσταση Τμήματος Νομικών Συμβούλων, το οποίο θα στελεχώνεται από δικηγόρους με επαγγελματική εμπειρία, καθώς δεν μπορεί να νοηθεί ορθός έλεγχος εποπτείας χωρίς την ύπαρξη νομικής παιδείας. Η διαφορά σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς άσκησης της εποπτείας έγκειται στο ότι στις Α.Δ. γινόταν αποσπασματική και εμπειρική προσέγγιση των νομικών ζητημάτων (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 10).

Το ΥΠ.ΕΣ. θα αναλάβει τη στήριξη των νέων υπηρεσιών με την Κεντρική του Υπηρεσία, προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας και το προσωπικό των

Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. να ασχολείται απερίσπαστο με την κύρια αρμοδιότητά του, που είναι ο έλεγχος νομιμότητας των Ο.Τ.Α. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η σύσταση νέας Διεύθυνσης Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται η δημιουργία πολυάριθμων αντίστοιχων μονάδων σε κάθε Α.Υ.Ε. και επιτυγχάνεται συγκέντρωση μέσων και ανθρώπινου δυναμικού. Λόγω της ανάγκης για ταχεία ολοκλήρωση των διαδικασιών στελέχωσης της ανωτέρω Διεύθυνσης ανακοινώθηκε ήδη η υπ' αριθμ. 59272/25-10-2018 Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος του ΥΠ.ΕΣ. για μετάταξη υπαλλήλων στην οικεία Διεύθυνση (Ελληνική Δημοκρατία 2018 α).

6.3.2 Συντονισμός και ομογενοποίηση της εποπτείας

Κατά πάγιο αίτημα των Κ.Ε.Δ.Ε. και ΕΝ.Π.Ε. έπρεπε να περιοριστεί ο έλεγχος που υφίστανται οι Ο.Τ.Α. από διαφορετικά ελεγκτικά σώματα για την ίδια πράξη ή πεδίο δράσης, καθώς η έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους είχε ως αποτέλεσμα τη μειωμένη παραγωγικότητα των ελέγχων και τη δημιουργία μιας ασφυκτικής διοικητικής πραγματικότητας για τους Ο.Τ.Α. (ΕΝ.Π.Ε. 2018: 12). Επιπλέον, οι πολυάριθμοι έλεγχοι σε βάρος των Ο.Τ.Α. όχι μόνο δε διασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία τους, αλλά αντιθέτως αποτελούν μοχλούς ποδηγέτησης του θεσμού της Τ.Α., κατά παράβαση των αρχών του Συντάγματος και του Ε.Χ.Τ.Α. (Κ.Ε.Δ.Ε. 2018: 18). Προς την κατεύθυνση του συντονισμού των ελεγκτικών μηχανισμών κινήθηκε η πρόβλεψη για συγκρότηση της Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας των Ο.Τ.Α., με αποστολή της την αξιολόγηση των μηχανισμών εποπτείας και την ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους, που αφορούν την Τ.Α. Η ρύθμιση αυτή είναι πολύ σημαντική, εφόσον για πρώτη φορά οι ελεγκτικοί μηχανισμοί του Κράτους θα συντονίζουν τις δράσεις τους και θα μπορούν να επεξεργάζονται τα συμπεράσματα από ελέγχους που έχουν διενεργηθεί από άλλα ελεγκτικά σώματα, ώστε να αποτραπεί το φαινόμενο των ομοειδών ελέγχων για την ίδια περίοδο από διαφορετικά ελεγκτικά όργανα. Με τον τρόπο αυτό η κρατική εποπτεία θα ασκείται σχεδιασμένα, προσφέροντας ποιοτικές υπηρεσίες, προσανατολισμένες στην αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 33). Ωστόσο, δεν έχουν αποσαφηνιστεί πλήρως οι αρμοδιότητες της Επιτροπής, καθώς και η φύση της, εάν δηλαδή θα αποτελέσει ένα συλλογικό διοικητικό όργανο ή αν πρόκειται για ένα δίκτυο εκπροσώπων αρχών και φορέων, που εκφράζουν την άποψή τους για θέματα εποπτείας των Ο.Τ.Α. Αυτές οι ελλείψεις ενδέχεται να

δημιουργήσουν προβλήματα στη λειτουργία και το ρόλο της Επιτροπής και να υπονομεύσουν την προοπτική και το λόγο σύστασής της (Σ.τ.Π. 2018α: 8).

Βασική πρόβλεψη του νέου νόμου αποτελεί η σύσταση του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α. και μάλιστα με διαφοροποιημένη σύνθεση σε σχέση με τον αντίστοιχο θεσμό του Ν. 3852/2010. Η λειτουργία του Συμβουλίου αναμένεται να συμβάλει στην ομοιόμορφη αντιμετώπιση ομοειδών υποθέσεων ελέγχου σε όλη την επικράτεια και να αντιμετωπίσει το παράλογο φαινόμενο, κατά το οποίο ίδιου περιεχομένου αποφάσεις της Αυτοδιοίκησης κρίνονται ως προς τη νομιμότητά τους διαφορετικά, ανάλογα με την εποπτεύουσα αρχή στην οποία υπάγονται (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 33).

6.3.3 Αναπροσδιορισμός πράξεων και εισαγωγή νέων εργαλείων ελέγχου

Με τις τροποποιήσεις του νέου νόμου χαράσσεται η προοπτική του περιορισμού και αναπροσδιορισμού των υποχρεωτικά ελεγχόμενων αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί μείωση του φόρτου εργασίας των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και επικέντρωση του ενδιαφέροντος σε αποφάσεις των Ο.Τ.Α. που έχουν αυξημένο αντίκτυπο στη δημόσια ζωή. Παράλληλα, παρουσιάζεται η πρόθεση της Κεντρικής Διοίκησης να βελτιώσει τις σχέσεις της με τους Ο.Τ.Α. και να επιδείξει εμπιστοσύνη στο έργο τους (Ε.Κ.Δ.Δ.Α. 2018 α). Ωστόσο, ο συγκεκριμένος αναπροσδιορισμός των υποχρεωτικών ελέγχων, κυρίως σε ό, τι αφορά τις αποφάσεις των Ο.Τ.Α. για ανάθεση έργων, προμηθειών και μελετών, όπου πλέον δεν υφίσταται υποχρέωση ελέγχου έως το ποσό των 60.000 ευρώ, σε συνδυασμό με την κατάργηση από 1-1-2019 του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δημιουργεί έντονο προβληματισμό (Σ.τ.Π. 2018α: 9).

Ξεχωριστή αναφορά είναι σκόπιμο να γίνει στη ρύθμιση, η οποία προβλέπει την υποχρέωση του Επόπτη Ο.Τ.Α. να εκδώσει ειδική πράξη μετά τη διενέργεια του υποχρεωτικού ελέγχου, με την οποία διαπιστώνεται η νομιμότητα των αποφάσεων, ή το παράνομο περιεχόμενο αυτών και ταυτόχρονα επέρχεται η ακύρωσή τους. Αποφεύγεται έτσι η σιωπηρή έγκριση των πράξεων λόγω παρόδου της προθεσμίας και εξυπηρετείται η ασφάλεια δικαίου. Ωστόσο, η σύντομη προθεσμία των τριάντα ημερών κατά την οποία ο Επόπτης είναι υποχρεωμένος να εκδώσει την ειδική πράξη σε συνδυασμό με την απειλή επιβολής πειθαρχικής ποινής, λόγω μη έκδοσης αυτής (άρθρο 116 παρ. 3) προβληματίζει όσον αφορά την ποιότητα των πράξεων και του ελέγχου εν γένει (Σ.τ.Π. 2018α: 9-10).

Η διατήρηση του αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας συμβάλλει στην αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και στη διασφάλιση της νομιμότητας των πράξεων, που πλέον δεν ελέγχονται υποχρεωτικά. Ουσιώδη καινοτομία του νόμου αποτελεί η πρόβλεψη για διενέργεια δειγματοληπτικού ελέγχου, μέσω του οποίου η Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. θα λαμβάνει γνώση των εκδιδόμενων πράξεων, της μεθόδου ανάρτησης ή ηλεκτρονικής διακίνησης της αλληλογραφίας, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια για τη διενέργεια του δειγματοληπτικού ελέγχου. Με τον τρόπο αυτό ο αυτεπάγγελτος έλεγχος θα αναβαθμιστεί, ενσωματώνοντας και καθιερωμένες ελεγκτικές μεθόδους σε σχέση με την ανάλυση κινδύνου (risk analysis), με βάση τα δεδομένα που θα συγκεντρώνονται για κάθε Ο.Τ.Α. και για κάθε κατηγορία πράξεων (Ελληνική Δημοκρατία 2017: 126).

6.3.4 Αλλαγές στην ειδική διοικητική προσφυγή – Αίτηση θεραπείας

Η μέριμνα του νομοθέτη για τη δυνατότητα άσκησης αίτησης θεραπείας κατά ατομικών πράξεων των Ο.Τ.Α. από τον έχοντα έννομο συμφέρον, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για αναστολή της προθεσμίας άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, ενισχύει την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., καθώς επιδιώκεται να βρεθεί λύση και να αντιμετωπιστούν τα ελαττώματα των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. από το όργανο που τις εξέδωσε. Επιπλέον, η αναγνώριση του τεκμηρίου ύπαρξης έννομου συμφέροντος στους αιρετούς για άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά απόφασης επιλύει πλέον ρητά προβλήματα, που προέκυψαν από την εσφαλμένη ερμηνεία του Ν. 3852/2010⁴⁷. Εντούτοις, η αναγνώριση έννομου συμφέροντος και στις συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τ.Α., καθώς και σε νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ενδέχεται να προκαλέσει καθυστερήσεις και παρεμπόδιση της υλοποίησης των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων (Κ.Ε.Δ.Ε. 2018: 19).

6.3.5 Μεταβολές στον έλεγχο των αιρετών

Περαιτέρω, ενδιαφέρον παρουσιάζει η νέα σύνθεση του Πειθαρχικού Συμβουλίου. Η αύξηση του αριθμού των εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας αποβλέπει στην ενίσχυση των εγγυήσεων αντικειμενικότητας και ανεξαρτησίας, εξισορροπεί δε την αύξηση του αριθμού των αιρετών εκπροσώπων, που προσδίδει νομιμοποίηση στο Συμβούλιο και εγγυήσεις για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (Ελληνική Δημοκρατία 2018: 36).

⁴⁷ Η ρύθμιση αυτή είναι σύμφωνη με την υπ' αριθμ. 270/2017 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Εσωτερικών, σύμφωνα με την οποία «αναγνωρίζεται έννομο συμφέρον σε δημοτικό σύμβουλο, καθώς ο ίδιος δεν μετείχε με θεσμική ιδιότητα στη λήψη αυτής της απόφασης».

Όσον αφορά την ποινική ευθύνη των αιρετών, η επαναφορά της ιδιάζουσας δωσιδικίας, ώστε οι αιρετοί να εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από το Εφετείο, συνάδει με την ανάγκη για κατοχύρωση της καταστατικής τους θέσης. Σύμφωνα με τον Ε.Χ.Τ.Α., «το καθεστώς των αιρετών εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να διασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους». Με την ιδιάζουσα δωσιδικία η Πολιτεία διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο προστασίας των αιρετών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και θωρακίζει την ελευθερία για την άσκηση της πολιτικής εντολής τους.

6.3.6 Ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Έντονη κριτική έχει ασκηθεί από την Κ.Ε.Δ.Ε. σχετικά με τη δυνατότητα για έκδοση εγκύκλιων οδηγιών και γενικών κατευθύνσεων από το ΥΠ.ΕΣ., τον καθ' ύλην αρμόδιο δημόσιο φορέα και τις Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. προς τους Ο.Τ.Α. για ορθή ερμηνεία και ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας περί Ο.Τ.Α. και της νομοθεσίας σχετικά με τη λειτουργία των οργάνων τους, του προσωπικού και των οικονομικών τους, κατ' επιταγή των άρθρων 108 παρ. 2, 3 και 109 παρ. 5. Με τον τρόπο αυτό, ο έλεγχος των Ο.Τ.Α. δεν περιορίζεται στον συνταγματικά προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας, αλλά επεκτείνεται και παραβιάζει τη διοικητική τους αυτοτέλεια (Κ.Ε.Δ.Ε. 2018: 19). Το πρόβλημα αυτό έχει επισημάνει και ο Σ.τ.Π. (2018α: 7), ο οποίος αναφέρει ότι «η παράλληλη συναρμοδιότητα των παραπάνω φορέων στην παροχή οδηγιών μπορεί να προκαλέσει σύγχυση, ασάφειες και προβλήματα συντονισμού».

Ως προς τη σύσταση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. προβλέπεται ότι η έναρξη λειτουργίας τους διαπιστώνεται με πράξη του Υπουργού Εσωτερικών. Το γεγονός ότι δεν καθορίζονται οι αναγκαίοι όροι για την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης εγείρει επιφυλάξεις σχετικά με την έγκαιρη σύσταση των Υπηρεσιών ή τη μετάθεση του προβλεπόμενου συστήματος ελέγχου σε αβέβαιο μελλοντικό χρονικό σημείο, όπως είχε συμβεί και στην περίπτωση του Ν. 3852/2010 (Σ.τ.Π. 2018α: 10).

6.4 Προοπτικές ενίσχυσης της εποπτείας με την αξιοποίηση μηχανισμών διαμεσολάβησης

6.4.1 Σχέση του Ελεγκτή Νομιμότητας με τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης/Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης

Ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη/Περιφερειακού Συμπαραστάτη θεσπίστηκε με το Ν. 3852/2010 ως μηχανισμός διαμεσολάβησης μεταξύ των πολιτών και των Ο.Τ.Α.⁴⁸. Ο σκοπός του νομοθέτη ήταν να καθιερωθεί ως ένας εσωτερικός ελεγκτικός μηχανισμός που «θα απορροφά τους κραδασμούς των παραπόνων των πολιτών και θα εξισορροπεί τις σχέσεις τους με τις εκλεγμένες αυτοδιοικητικές αρχές» (Στράτη-Βάντζου 2010: 889-890).

Ο Συμπαραστάτης προβλέφθηκε να επιλαμβάνεται μετά από καταγγελία, έχοντας ως αποστολή την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των αυτοδιοικητικών αρχών, την εξυπηρέτηση των πολιτών και την αποσυμφόρηση των Ο.Τ.Α. από αιτήματα και παράπονα. Ωστόσο, σύμφωνα με τη συναφή ρύθμιση, η υποβολή αναφοράς ή καταγγελίας στο Συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα άλλων ελεγκτικών Σωμάτων, μεταξύ αυτών και του Ελεγκτή Νομιμότητας (άρθρο 77 παρ. 4 του Ν. 3852/2010).

Ο θεσμός του Συμπαραστάτη αποτέλεσε έναν από τους πιο πρωτοποριακούς θεσμούς που εισήγαγε το 2010 ο νόμος για τη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας. Εντούτοις, μολονότι παρείχε όλα τα εχέγγυα για αποτελεσματική επίλυση καθημερινών προβλημάτων, δεν έτυχε της προσδοκώμενης ανταπόκρισης και στην ουσία αδρανοποιήθηκε. Το έλλειμμα εφαρμογής του θεσμού αποδεικνύεται από το γεγονός ότι η πλειονότητα των δημοτικών συμβουλίων και αρκετών περιφερειακών δεν ανέδειξε Συμπαραστάτη (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.:2018α). Οι λόγοι αποτυχίας του θεσμού οφείλονται στη δυσχέρεια επίτευξης της συναίνεσης των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Επιπλέον, είναι γεγονός ότι η συγκεντρωτική αντίληψη που κυριαρχεί στους Ο.Τ.Α., θέτει εμπόδια στη λειτουργία

⁴⁸ Ο Συμπαραστάτης προβλέφθηκε να συσταθεί στους δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων και η επιλογή του γινόταν από το δημοτικό συμβούλιο με πλειοψηφία 2/3. Ως Συμπαραστάτης εκλεγόταν πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, το οποίο δεν μπορούσε να είναι αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής, προκειμένου να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του και η αμεροληψία κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Δεν εντασσόταν στη διοικητική ιεραρχία, αλλά θεσμοθετήθηκε ως μετακλητό όργανο, το οποίο θα εκλέγεται από την πλειοψηφία του δημοτικού (ή περιφερειακού) συμβουλίου, θα λογοδοτεί μόνο σε αυτό και θα έχει ορισμένη θητεία.

ενός ανεξάρτητου θεσμού με ελεγκτικές αρμοδιότητες. Η ύπαρξη, άλλωστε, προσωπικών σχέσεων μεταξύ δημοτών και αιρετών οργάνων ευνοεί τη διευθέτηση των διαφορών εκτός θεσμικού πλαισίου, με σκοπό την ύπαρξη εξάρτησης των δημοτών από τους αιρετούς με γνώμονα την επανεκλογή.

Από όσα έχουν ήδη αναφερθεί γίνεται σαφές ότι ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Περιφερειακός Συμπαραστάτης εμφανίζει ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά με τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Υπάρχει συνάφεια αντικειμένου, λόγω της αρμοδιότητάς τους για διασφάλιση της σωστής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. Επιπλέον, επιλαμβάνονται είτε μετά από καταγγελία ή προσφυγή του πολίτη είτε αυτεπαγγέλτως.

Ωστόσο, διαφορές εντοπίζονται αρχικά στο περιορισμένο πεδίο εφαρμογής του θεσμού του Συμπαραστάτη, καθώς η επιλογή Συμπαραστάτη του Δημότη ήταν υποχρεωτική μόνο σε μεγάλους δήμους. Επιπλέον, ο Συμπαραστάτης εντάχθηκε στην οργανωτική δομή των Ο.Τ.Α. ως μορφή εσωτερικού ελέγχου. Αντίθετα, ο Ελεγκτής υπαγόταν αρχικά στο ΥΠ.ΕΣ. και στη συνέχεια με το Ν. 4257/2014 στην Α.Δ., καθιερώνοντας μια μορφή ανεξάρτητου ελέγχου. Επιμέρους διαφορές παρατηρούνται στο περιεχόμενο του ελέγχου και στις συνέπειες άσκησης του. Ο ρόλος του Συμπαραστάτη είναι διαμεσολαβητικός ανάμεσα στον δημότη/πολίτη και τις υπηρεσίες του δήμου/της περιφέρειας, παρουσιάζει δε ομοιότητες με το έργο του Σ.τ.Π., ενώ ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει δικαιοδοσία να ακυρώνει αποφάσεις των Ο.Τ.Α., με τους τελευταίους να υποχρεούνται σε συμμόρφωση.

6.4.2 Σχέση του Επόπτη με τους νέους θεσμούς της Δημοτικής και Περιφερειακής Διαμεσολάβησης του Ν. 4555/2018

Με το Ν. 4555/2018 κρίθηκε αναγκαία η αναμόρφωση του συστήματος της διαμεσολάβησης σε τοπικό επίπεδο, καθώς ο θεσμός του Δημοτικού και Περιφερειακού Συμπαραστάτη δεν εφαρμόστηκε στην πράξη. Προτάθηκε, επομένως, η μετεξέλιξή του σε Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή, με τη θέσπιση της υποχρεωτικότητας του θεσμού, την πλήρωση ελάχιστων τυπικών προσόντων επιλογής, την πρόβλεψη κωλυμάτων, την ενίσχυση της λειτουργικής ανεξαρτησίας του, την πρόβλεψη της συνεργασίας του με το Σ.τ.Π., αλλά και την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων τους για να αποτραπούν αλληλεπικαλύψεις. Ο Διαμεσολαβητής διαθέτει πλήρη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία έναντι των αιρετών αρχών, δεν βρίσκεται σε ιεραρχική σχέση

με το Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη και έχει το ακαταδίωκτο για γνώμη που διατύπωσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Η αποστολή του Διαμεσολαβητή σχετίζεται με την αρμοδιότητα του Επόπτη Ο.Τ.Α., καθώς αντικείμενό τους είναι η αντιμετώπιση των φαινομένων αναποτελεσματικής διοίκησης, η επίλυση των διαφορών των δημοτών/πολιτών με τις τοπικές/περιφερειακές αρχές και η βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των υπηρεσιών.

Στο άρθρο 164 του Ν. 4555/2018 προβλέπεται, εξάλλου, η υποχρέωση του Διαμεσολαβητή για συνεργασία και κοινοποίηση αναφορών προς τον Επόπτη, χωρίς όμως να θίγονται οι εκατέρωθεν αρμοδιότητες. Διαφορά υφίσταται ως προς τα μέσα που διαθέτει για την εκπλήρωση της αποστολής του, καθώς ο θεσμικός ρόλος του Διαμεσολαβητή περιορίζεται στην πληροφόρηση των πολιτών για τα δικαιώματά τους, τη διαμεσολάβηση με παραλαβή καταγγελιών και επισκέψεις στις υπηρεσίες του οικείου Ο.Τ.Α., καθώς και διοργάνωση συναντήσεων διαμεσολάβησης. Αντίθετα, δε διαθέτει ακυρωτικές αρμοδιότητες ή αρμοδιότητες επιβολής ποινών σε πρόσωπα της Τ.Α. Σημαντική είναι η πρόβλεψη για συγκρότηση Εθνικού Συμβουλίου Διαμεσολαβητών (άρθρο 169), που θα λειτουργεί ως συντονιστικός φορέας σε θέματα διαμεσολάβησης και έχει ως σκοπό την ομοιόμορφη αντιμετώπιση των ζητημάτων, καθώς και τη διατύπωση απόψεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Τ.Α. Στο σημείο αυτό παρατηρείται στενή συνάφεια με το Συμβούλιο Εποπτών του άρθρου 114 του Ν. 4555/2018 και την Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Συμπεράσματα

Η άσκηση της κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., ως έλεγχος νομιμότητας και πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών οργάνων τους, παρακολουθεί την ιστορική διαδρομή της Τ.Α. από την ίδρυση του ελληνικού Κράτους μέχρι σήμερα. Με το Σύνταγμα του 1927 και τις μετέπειτα νομοθετικές αλλαγές έγινε σαφές ότι ο έλεγχος που ασκείται από το Κράτος, δεν μπορεί να παραβιάζει την πρωτοβουλία δράσης και την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Αυτό πλέον θεωρείται σημαντικό με δεδομένες τις αυξημένες αρμοδιότητες της Τ.Α. στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νέου αναπτυξιακού της ρόλου. Ωστόσο, η αναγκαιότητα αποτελεσματικής άσκησης της εποπτείας αποδεικνύεται και από τα πραγματολογικά δεδομένα, που αποτυπώνουν τα υψηλά

ποσοστά διαφθοράς και κακοδιοίκησης στους Ο.Τ.Α. συγκριτικά με άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης.

Κλειδί στην άσκηση της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. αποτελεί ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους και η διάκρισή τους από τις κρατικές αρμοδιότητες, με δεδομένη τη δυσχέρεια να καθοριστούν σαφώς οι «τοπικές υποθέσεις» για τις οποίες οι Ο.Τ.Α. έχουν, κατά το Σύνταγμα, τεκμήριο αρμοδιότητας.

Το 2010 με την ψήφιση του Ν. 3852 έγινε εμφανής η ανάγκη για αλλαγή του τρόπου άσκησης της εποπτείας σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας. Με την πρόβλεψη για τη λειτουργία της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α με επικεφαλής τον Ελεγκτή Νομιμότητας δημιουργήθηκαν προσδοκίες για άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου από ένα εξειδικευμένο όργανο, με εγγυήσεις αμεροληψίας, που θα λειτουργούσε ανεξάρτητα από πολιτικές πιέσεις. Εντούτοις, λόγω της οικονομικής κρίσης, της έλλειψης συναίνεσης και του πρόχειρου σχεδιασμού της μεταρρύθμισης, ο θεσμός δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι Ο.Τ.Α. να συνεχίσουν να ταλανίζονται από ένα σύστημα εποπτείας κατά το μεταβατικό διάστημα, στο οποίο εγκύκλιες οδηγίες αντικατέστησαν το Ν. 3852/2010. Η άσκηση της εποπτείας από τις Α.Δ. χαρακτηριζόταν από χρονικές καθυστερήσεις, σύγχυση ελέγχων νομιμότητας και σκοπιμότητας, γραφειοκρατία και εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τον επικεφαλής των Α.Δ.

Η ψήφιση του νέου Ν. 4555/2018 αποτελεί ένα ακόμη βήμα για τη μεταρρύθμιση του τρόπου άσκησης της κρατικής εποπτείας. Οι διατάξεις για τη νέα εποπτική Αρχή και τον επικεφαλής της, τον Επόπτη Ο.Τ.Α., καθώς και οι αλλαγές στην έκταση της εποπτείας και στην ενσωμάτωση εργαλείων σύγχρονου management (risk analysis) εκτιμώνται θετικά. Επιπλέον, η πρόβλεψη για σύσταση ενός συντονιστικού οργάνου θα επιλύσει το διαχρονικό πρόβλημα των πολυάριθμων ελέγχων, στους οποίους υπόκεινται οι Ο.Τ.Α. Η εμπειρία, βέβαια, του ελλείμματος εφαρμογής του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου δημιουργεί προβληματισμό αναφορικά με την επιτυχή και έγκαιρη υλοποίηση των ρυθμίσεων του νέου νόμου. Ο στόχος δεν είναι ο νόμος να μείνει στα χαρτιά, αλλά να αποτελέσει εργαλείο τόσο για τη διασφάλιση της ενότητας και της συνοχής του κράτους δικαίου όσο και για την αναπτυξιακή προοπτική των Ο.Τ.Α. Το γεγονός ότι ήδη έχουν εκδοθεί οι προκηρύξεις για την πλήρωση των θέσεων Εποπτών Ο.Τ.Α. και για τη μετάταξη υπαλλήλων στη Διεύθυνση Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης

των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. συνιστά ενδεχομένως ένδειξη πολιτικής βούλησης για την ταχεία σύσταση και στελέχωση τους.

Η εποπτεία των Ο.Τ.Α., πάντως, δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Θα πρέπει να συνδέεται με την καταπολέμηση των γενεσιουργών αιτιών της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στην Τ.Α. Σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή αποτελεί η στελέχωση των Ο.Τ.Α. με καταρτισμένο και εξειδικευμένο προσωπικό, η εμπέδωση κουλτούρας για την τήρηση της νομιμότητας και η υιοθέτηση κωδίκων συμπεριφοράς από τους αιρετούς εκπροσώπους των Ο.Τ.Α. Θετικά θα μπορούσε να συμβάλει η συμμετοχή τους σε επιμορφωτικά προγράμματα για τη διασαφήνιση των καθηκόντων τους, την επίλυση νομικών ζητημάτων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν παρερμηνείες, τις νομοθετικές τροποποιήσεις, καθώς επίσης τις καλές πρακτικές άλλων χωρών. Επιπλέον, η χρήση εργαλείων Τ.Π.Ε. και μεθόδων δημόσιου management θα ενισχύσει την αποδοτικότητα των Ο.Τ.Α. και θα περιορίσει τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

Δεν πρέπει βέβαια να λησμονείται και η απαίτηση για περιορισμό της εσωστρέφειας της Τ.Α. και για άνοιγμά της προς τους πολίτες, προκειμένου να κερδίσει την εμπιστοσύνη τους. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν οι θεσμοί κοινωνικής συμμετοχής, ελέγχου και διαβούλευσης (τοπικό δημοψήφισμα, διαμεσολάβηση), που ενισχύουν την ενεργοποίηση των πολιτών και στοχεύουν στην πραγματική λογοδοσία των τοπικών αρχών με σκοπό την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες, την καταπολέμηση φαινομένων γραφειοκρατίας και κακοδιοίκησης και την απαίτηση για επαρκή έλεγχο από το Κράτος.

Βιβλιογραφία

- Βάντζος Χ. (2015), «Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας (Α.Υ.Ε.) και ο Ελεγκτής Νομιμότητας (Ε.Ν.) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 1/2015, 139-142
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2014), *Ετήσια Έκθεση 2013*, διαθέσιμο στο https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf.
[Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2016), *Ετήσια Έκθεση 2015*, διαθέσιμο στο https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/157/01.GEDDEtisiaEkthesi2015.pdf. [Πρόσβαση:11/12/2018]
- Δαγτόγλου Π.Δ. (2004), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 5^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2018), Ημερίδα με τίτλο «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι - Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ομιλία Υπουργού Εσωτερικών Α. Χαρίτση, Θεσσαλονίκη, 9-11.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2018α), Ημερίδα με τίτλο «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι - Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ομιλία Μ. Μαυραγάνη, Προϊσταμένης Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΥΠ.ΕΣ.), Θεσσαλονίκη, 9-11.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2011), *Προκήρυξη αριθ. 2096/14-1-2011 για Στελέχωση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. με Μετάταξη ή Μεταφορά ή Μετάθεση Προσωπικού*.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2015), *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου Νόμου «Αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου νομιμότητας Ο.Τ.Α. – οικονομική βιωσιμότητα και αυτοτέλεια Ο.Τ.Α. – Κανόνες Δημοσιονομικής Διαχείρισης και άλλες διατάξεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής*

ανασυγκρότησης», διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2QNmrus>
[Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016), *Σχέδιο Νόμου «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., ρύθμιση θεμάτων Ο.Τ.Α. και άλλες διατάξεις»* διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2UyxyuqN> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018), *Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»]*.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018α), *Ανακοίνωση Πρόσκλησης Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος (αριθμ. πρωτ. 59272/25-10-2018) για Μετάταξη Υπαλλήλων στη Διεύθυνση Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., του Υπουργείου Εσωτερικών* διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2zSpkRg>
[Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018β), *Έγγραφο του Υπουργού Εσωτερικών Π. Σκουρλέτη με αριθμ. πρωτ. 41993/10-8-2018 με θέμα την απόφαση καθορισμού προσωπικού Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. άρθρου 131 του ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι»* διαθέσιμο στο <https://www.mydocman.gr/41993-2018> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018γ), *Εγκύκλιος 13/24-4-2018 για τη Διαδικασία Έκτισης της Πειθαρχικής Ποινής της Αργίας και της Έκπτωσης.* διαθέσιμο στο <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egk13-24042018.pdf> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018δ), *Εγκύκλιος 27/13-8-2018 για τον Έλεγχο Νομιμότητας Πράξεων Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του Ν. 4555/2018 [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»]* διαθέσιμο στο

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egk27-13082018.pdf> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2018ε), *Προκήρυξη- πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος (ΙΕΟ/2018) για την υποβολή υποψηφιοτήτων πλήρωσης θέσεων Εποπτών Ο.Τ.Α., κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 216 παρ. 7 του Ν. 3852/2010, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2G9pQ2M> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010), *Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης».*

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010α), *Εγκύκλιος 60/30-12-2010 για τον Έλεγχο 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 στο <https://bit.ly/2RTpsqz> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010β), *Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».*

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2011), *Εγκύκλιος 15/2-2-2011 για τον Έλεγχο Νομιμότητας Πράξεων Ο.Τ.Α., Αστική και Πειθαρχική Ευθύνη Αιρετών μέχρι την Έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.* διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2BddqBc> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2011α), *Προκήρυξη - Πρόσκληση υποβολής υποψηφιοτήτων για την επιλογή 7 Ελεγκτών Νομιμότητας στις επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ.* διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2Qss02c> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Γραφείο Κοινοβουλευτικού Ελέγχου (2012), *Κοινοβουλευτικός Έλεγχος αρ. πρωτ 806/9-8-2012*, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7691132.pdf>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Γραφείο Κοινοβουλευτικού Ελέγχου (2014), *Με αριθμ. πρωτ. 2646/15-1-2014 Απάντηση σε Ερώτηση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου του βουλευτή Ελ. Αυγενάκη με θέμα «Ελεγκτής Νομιμότητας»*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2RO2iBZ> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2015), *Απόφαση - Προκήρυξη αριθ. ΙΣΑΔ/2015 για την Επιλογή των Συντονιστών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων* διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2EeAYsL> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 Ν. 4368/2016 (2017), *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα.

Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (2018), *Νομοθετική Πρόταση «Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' Βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση»*, διαθέσιμο στο <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Επιτροπή Ι.Τ.Α. (2006), *Οι Έλεγχοι στους ΟΤΑ - Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2SSDqtDa> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2010), *Από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Ι.Σ.Τ.Α.ΜΕ. (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Επιπτώσεις στη διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα*, Αθήνα.

Καπετάνη Μ. (2007), «Πολλαπλοί οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Αναποτελεσματικοί οι Έλεγχοι», *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, διαθέσιμο στο http://www.kedke.gr/uploads/haris_eta115/s51-59.pdf. [Πρόσβαση: 11/12/2018]

- Κάππας Θ (2017), *Το Σύγχρονο Μάνατζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων*, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.
- Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (2018), *Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΜΕ.Τ.Α.)*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2Fyt7IQ> [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Μακρής Ι. (2018), *Ευθύνη Οργάνων Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους - Θεωρία και Πράξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης Α. (2003), «Κοινότητες, ήτοι Δήμοι». Σελίδες από τη Διοικητική Ιστορία της Ελλάδος», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* τχ. 21, σελίδες 156-170.
- Μακρυδημήτρης Α. & Μ.-Η. Πραβίτα (2009), «Η αποκλίνουσα οργάνωση της εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως αντιπαράδειγμα καλής νομοθέτησης», σε Τιμητικό Τόμο Λ. Θεοχαρόπουλου, Τ. 3, Α.Π.Θ. 478-481
- Μακρυδημήτρης Α. & Μ.-Η. Πραβίτα (2012), *Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μουστάκας Μ. (2012), «Το Πρόγραμμα Καλλικράτης: συνέχεια και ρήξεις στη σύγχρονη φυσιογνωμία της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης», *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 891
- Μπέσιλα-Βήκα Ε. (1995), *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Βήκα Ε. (2008), *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Ειδικά Θέματα*, Τόμος ΙΙΙ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, *Γνωμοδότηση 270/2017*.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2010), *Γνώμη της Ο.Κ.Ε. για τη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2PtugIM> [Πρόσβαση: 11/12/2018]

- Σπηλιωτόπουλος Ε. (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, 15^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Στράτη-Βάντζου Α. (2010), «'Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης', ένας νέος Θεσμός στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 6/2010, 889-890
- Συμεωνίδης Ι. (2017), «Μορφές Εμφάνισης και Συνέπειες της Κακής Νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 2/2017, 217
- Συνήγορος του Πολίτη (2010), *Ετήσια Έκθεση 2009*, διαθέσιμο στο https://www.synigoros.gr/resources/docs/5dsxeseis_kratous_politi--2.pdf. [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2014), *Ετήσια Έκθεση 2013*, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/09-pathogenies.pdf>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2015), *Ετήσια Έκθεση 2014*, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2016), *Ετήσια Έκθεση 2015*, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-00-stp.pdf>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2017), *Ετήσια Έκθεση 2016*, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2018), *Ειδική Έκθεση Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2QNnNps> [Πρόσβαση: 11/12/2018]
- Συνήγορος του Πολίτη (2018α), *Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του Νομοσχεδίου [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»]*, διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.509975>. [Πρόσβαση: 11/12/2018]

- Σωτηρέλης Γ. (2013), «Προτάσεις Αναθεώρησης των Συνταγματικών Διατάξεων για την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 6/2013, 806-807
- Τάτσος Ν. (1988), *Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- Τάχος Α. (2004), «Σκέψεις για το ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο στον 21^ο αιώνα», *Τόμος τιμητικός Συμβουλίου της Επικρατείας*, σελίδες 913 επ.
- Τριανταφυλλοπούλου Αθ. & Γ. Κωστής (2016), *Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Τσουντας Κ. (1993), *Συστήματα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., το ελληνικό παράδειγμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Τσουντας Κ. & Αθ. Τριανταφυλλοπούλου (2009), *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Φυτράκης Ε. (2011), «Ο Έλεγχος (νομιμότητας) ως Παράμετρος Ποιότητας της Διοίκησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 4/2011, 592-593
- Χλέπας Ν.-Κ. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χλέπας Ν.-Κ. (1999), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα - Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Νομοθεσία

Σύνταγμα 1925

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/86/01/08

Δημοτικός Νόμος 27/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων»

Διάταγμα 3 Απριλίου 1833, ΦΕΚ 12/1833

Ν. ΔΝΖ' 1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»

- Ν.Δ. 2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»
- Ν. 1065/1980 «Περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικα», ΦΕΚ 168/Α/1980
- Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας», ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989
- Ν. 2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 90/Α/13-6-1994
- Ν. 2399/1996 «Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 90/Α/27-5-1996
- Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997
- Ν. 3051/2001 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» ΦΕΚ 220/Α/20-9-2002
- Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006
- Ν. 3812/2009 «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 234/Α/28-12-2009
- Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010
- Ν. 4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση- Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ» ΦΕΚ 85/Α/11-4-2012
- Ν. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» ΦΕΚ 93/Α/14-4-2014
- Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων(διαφάνεια, αζιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 33/Α/27-2-2016

Ν. 4555/2018 «*Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας-Ενίσχυση της Συμμετοχής..[Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»]*», ΦΕΚ 133/Α/19-07-2018

Π.Δ. 22/1982 «*Κατάργηση διατάξεων που προβλέπουν την έγκριση πράξεων των Δημοτικών ή Κοινοτικών Συμβουλίων*» ΦΕΚ 3/Α/1982

Π.Δ. 410/1995 «*Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα*» ΦΕΚ 231/Α'/1995

Π.Δ. 30/1996 «*Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*» ΦΕΚ 21/Α/2.2.1996

Π.Δ 134/2010 «*Οργάνωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ*» ΦΕΚ 227/Α/27-12-2010

Νομολογία

ΣτΕ 144/1931

ΣτΕ 35/1931

ΣτΕ 577/1932

ΣτΕ 280/1934

ΣτΕ 1540/1984

ΣτΕ 371/1985

ΣτΕ 3229/1987

ΣτΕ 2069/1999

ΣτΕ 3415/2001

ΣτΕ 3661/2005

Παράρτημα

Πίνακας 1: Διαφορές του νομικού πλαισίου της ασκούμενης εποπτείας μεταξύ του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006) και του Κ.Ν.Α. (Π.Δ. 30/1996)⁴⁹

Διαφορές μεταξύ Κ.Δ.Κ. και Κ.Ν.Α. ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.		
Αποκλίσεις σε:	Κ.Δ.Κ.	Κ.Ν.Α.
Εποπτεύον Όργανο	Αρμόδιο όργανο είναι ο Γ.Γ. της Περιφέρειας για τον έλεγχο των πράξεων μονομελών και συλλογικών οργάνων. Η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 επιλαμβάνεται μόνο μετά από προσφυγή κατά της απόφασης του Γ.Γ. της Περιφέρειας.	Αρμόδιο όργανο είναι ο Γ.Γ. της Περιφέρειας, που ασκεί τον έλεγχο μαζί με την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων, τουλάχιστον όσον αφορά τις πράξεις των συλλογικών οργάνων.
Σύνθεση Επιτροπών	Στην Ειδική Επιτροπή συμμετείχε δικαστικός λειτουργός διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων, ως Πρόεδρος, ένα μέλος του Ν.Σ.Κ. και ένας εκπρόσωπος της οικείας Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων. Ωστόσο, με την τροποποίηση που επέφερε ο Ν. 3812/2009, ο δικαστικός λειτουργός αντικαταστάθηκε με τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου της έδρας της Περιφέρειας.	Η Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων αποτελείται από ένα μέλος του Ν.Σ.Κ., ως Πρόεδρο, ένα μόνιμο υπάλληλο της περιφέρειας, πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και βαθμού Α΄, και έναν αιρετό εκπρόσωπο, που υποδεικνύεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κάθε νομού, που υπάγεται στην περιφέρεια (άρθρο 22 του Ν. 3051/2002).
Έλεγχος των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων	Στον υποχρεωτικό έλεγχο υπάγονται ορισμένες κατηγορίες αποφάσεων	Όλες οι αποφάσεις ελέγχονται υποχρεωτικά
Έλεγχος των αποφάσεων των μονομελών οργάνων	Άσκηση προσφυγής από τον έχοντα έννομο συμφέρον και αυτεπάγγελτος έλεγχος από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας.	Ο έλεγχος ασκείται από το Γ.Γ, μόνο μετά την άσκηση προσφυγής.
Προσφυγή κατά των αποφάσεων του εποπτεύοντος οργάνου	Η Ειδική Επιτροπή ελέγχει σε οιονεί δεύτερο βαθμό.	Κατά των αποφάσεων του Γ.Γ. της Περιφέρειας και της Επιτροπής Ελέγχου των

⁴⁹ Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2009: 479-481

		Πράξεων χωρούσε προσφυγή στον αρμόδιο Υπουργό.
Ευθύνη αιρετών οργάνων: Απόλυση	Απόλυση για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος. Για την απόλυση εκδίδεται απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.	Απόλυση για σοβαρούς λόγους εθνικού ή δημόσιου συμφέροντος. Για την απόλυση εκδίδεται προεδρικό διάταγμα.
Αιτιολογία αποφάσεων άσκησης εποπτείας	Δεν αναφέρεται η υποχρέωση για έκδοση αιτιολογημένων αποφάσεων του Γ.Γ. της Περιφέρειας ή της Ειδικής Επιτροπής.	Αναφέρεται η υποχρέωση του Γ.Γ. της Περιφέρειας και της Επιτροπής Ελέγχου των Πράξεων για έκδοση αιτιολογημένων αποφάσεων.
Προθεσμίες άσκησης ελέγχου	π.χ. για την άσκηση προσφυγής κατά απόφασης επιβολής της ποινής της αργίας προβλέπεται προθεσμία 15 ημερών	π.χ. για την άσκηση προσφυγής κατά απόφασης επιβολής της ποινής της αργίας προβλέπεται προθεσμία 10 ημερών

**Πίνακας 2: Αλλαγές που επέφερε ο Ν. 4071/2012 στον «Καλλικράτη»
ως προς την άσκηση κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.**

ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΜΕ ΤΟ Ν. 4071/2012	
Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)	Ν. 4071/2012
Η άσκηση του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας γίνεται με την έκδοση απόφασης του εποπτεύοντος οργάνου εντός 40 ημερών.	Η άσκηση του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας γίνεται με την έκδοση απόφασης του εποπτεύοντος οργάνου εντός 30 ημερών.
Δεν ελέγχονται υποχρεωτικά οι αποφάσεις των Δ.Ε.Υ.Α.	Οι αποφάσεις των Δ.Ε.Υ.Α., που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού τους και του τεχνικού προγράμματος έργων, την αγορά και εκποίηση ακίνητων κτημάτων, την επιβάρυνση των ακινήτων με εμπράγματα δικαιώματα, τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες, ελέγχονται υποχρεωτικά.
Για την αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης για παράβαση καθήκοντος ΔΕΝ αποτελούσε προϋπόθεση η πρόκληση οικονομικής βλάβης σε Ο.Τ.Α. ή νομικά πρόσωπα αυτού.	Σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης για παράβαση καθήκοντος τέθηκε ως πρόσθετη προϋπόθεση για την επιβολή του διοικητικού μέτρου της έκπτωσης η πρόκληση οικονομικής βλάβης σε δήμο, περιφέρεια ή στα νομικά πρόσωπα αυτών.

**Πίνακας 3: Αλλαγές που επέφερε ο Ν. 4257/2014 στον «Καλλικράτη»
ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.**

ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΜΕ ΤΟ Ν. 4257/2014	
Ν. 3852/ 2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)	Ν. 4257/2014
Οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α υπάγονται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών.	Οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. εντάσσονται στην οργανωτική δομή των αποκεντρωμένων διοικήσεων και υπάγονται απευθείας στο Γενικό Γραμματέα της Α.Δ.
Οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α στελεχώνονται με υπαλλήλους των κατηγοριών Π.Ε., Δ.Ε., Υ.Ε.	Στη στελέχωση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α προστίθενται και υπάλληλοι της κατηγορίας Τ.Ε.
Η διάρθρωση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., όπου επικεφαλής τίθεται ο Ελεγκτής Νομιμότητας ως Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Γενικών Υποθέσεων, τη Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων και τη Διεύθυνση Τεχνικών Υποθέσεων.	Μεταβάλλεται η διάρθρωση των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., όπου επικεφαλής τίθεται ο Ελεγκτής Νομιμότητας ως Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, και αυτή περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία αποτελείται από το Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων και το Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων.
Δεν υπήρχε αντίστοιχη υποχρέωση στο κείμενο του νόμου ως προς τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων.	Αποστέλλονται για υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των μονομετοχικών ανώνυμων εταιριών των Ο.Τ.Α. που αφορούν την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων και τη λήψη δανείου.
Υπαγωγή των αιρετών στην ιδιάζουσα δωσιδικία.	Κατάργηση της ιδιάζουσας δωσιδικίας των αιρετών.
Υποχρεωτική θέση του αιρετού σε αργία σε περίπτωση πρωτόδικης καταδίκης για τα πλημμελήματα που αναφέρει ο νόμος.	Υποχρεωτική θέση του αιρετού σε αργία σε περίπτωση τελεσίδικης καταδίκης για τα πλημμελήματα που αναφέρει ο νόμος.
Αυτοδίκαιη θέση του αιρετού σε αργία σε περίπτωση που παραπεμφθεί αμετάκλητα για κακούργημα.	Αυτοδίκαιη θέση του αιρετού σε αργία σε περίπτωση παραπομπής για κακούργημα, εφόσον επιβληθούν περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.

Πίνακας 4: Σύγκριση του καθεστώτος εποπτείας μεταξύ του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και του Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»)

Σύγκριση των ρυθμίσεων του Ν. 3852/2010 και του Ν. 4555/2018 ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.		
	Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε	Ν. 4555/2018
Εποπτεύον Όργανο	Σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας στην έδρα κάθε Α.Δ, που υπάγεται στην οργανωτική δομή των Α.Δ. Επικεφαλής ο Ελεγκτής Νομιμότητας	Σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας, που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Προϊστάμενος κάθε ΑΥΕ Ο.Τ.Α. είναι ο Επόπτης Ο.Τ.Α.
Προσόντα - επιλογή επικεφαλής	Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να είναι ιδιώτης ή δημόσιος υπάλληλος, με απαραίτητο τυπικό προσόν κατοχή πτυχίου νομικού τμήματος. Η επιλογή του Ελεγκτή Νομιμότητας γίνεται από το ΕΙ.Σ.Ε.Π. Δεν προβλέπονταν κωλύματα υποψηφιότητας Διορίζεται για 5ετή θητεία.	Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί να είναι ιδιώτης ή δημόσιος υπάλληλος, με απαραίτητο τυπικό προσόν την κατοχή πτυχίου νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης Η επιλογή του Επόπτη Ο.Τ.Α. γίνεται από το Ε.Σ.Ε.Δ Κωλύματα υποψηφιότητας: αυτοδιοικητικό αξίωμα σε θέση αιρετού οργάνου έως και 5 έτη πριν την έκδοση της σχετικής προκήρυξης εντός των ορίων χωρικής αρμοδιότητας της οικείας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και η υπηρετήση στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Διορίζεται για 4ετή θητεία
Διάρθρωση εποπτεύοντος οργάνου	Η Α.Υ.Ε. διαρθρώνεται στη Δ/ση Γενικών Υποθέσεων, Δ/ση Οικονομικών Υποθέσεων και Δ/ση Τεχνικών Υποθέσεων	Η Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. έχει την εξής διάρθρωση: α) Επόπτης β) Δ/ση Εποπτείας Ο.Τ.Α. γ) Τμήμα Νομικών Συμβούλων
Στελέχωση του εποπτεύοντος οργάνου	Σε κάθε Α.Υ.Ε. συνιστώνται θέσεις ΠΕ, ΔΕ, ΤΕ, ΥΕ. Για την κατηγορία ΠΕ απαιτείται πτυχίο νομικής, ή πολυτεχνικών	Επιπλέον των θέσεων ΠΕ, ΔΕ, ΤΕ, ΥΕ, συνιστώνται και θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής, με

	σχολών, ή οικονομικών επιστημών	απαραίτητο προσόν κατοχή μεταπτυχιακού διπλώματος και 5ετής δικηγορική εμπειρία
Συντονισμός-υποστήριξη εποπτικού έργου	Σύσταση Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας στο ΥΠ.ΕΣ. με πρόεδρο τον Υπουργό Εσωτερικών και μέλη τους Ελεγκτές Νομιμότητας	α) Σύσταση Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α. στο ΥΠ.ΕΣ., με μέλη τους 7 Επόπτες Ο.Τ.Α. Ο πρόεδρος επιλέγεται μεταξύ των μελών του για 2ετή θητεία β) Σύσταση Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α. στο ΥΠ.ΕΣ., με πρόεδρο τον Υπουργό Εσωτερικών και μέλη τον Πρόεδρο Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α., τον Αντιπρόεδρο του ΕΣ, το Γενικό Επίτροπο Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, το Σ.τ.Π., το Γ.Ε.Δ.Δ., τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, τον Πρόεδρο του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας, τον Τομεακό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, τον Πρόεδρο Κ.Ε.Δ.Ε. και τον Πρόεδρο ΕΝ.Π.Ε γ) Σύσταση στο ΥΠ.ΕΣ. της Διεύθυνσης Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.
Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας	Αποστέλλονται υποχρεωτικά στον Ελεγκτή Νομιμότητας και ελέγχονται από αυτόν εντός 30 ημερών οι 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) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, ζ) σύναψη δανείων, η) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, θ) διαδικασίες κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, υπάρχει υποχρέωση αποστολής των αποφάσεων των κοινωφελών επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών, των	Αποστέλλονται υποχρεωτικά και ελέγχονται από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. εντός 30 ημερών α) κανονιστικές πράξεις β) πράξεις, που αφορούν ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών αν το τίμημα υπερβαίνει τις <u>60.000</u> ευρώ χωρίς ΦΠΑ γ) πράξεις, που αφορούν αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα ακινήτων, δ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους, ε) σύναψη πάσης φύσεως δανείων, στ) ίδρυση νομικών προσώπων, συμμετοχή σε υφιστάμενα και λύση και εκκαθάριση ζ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων η) σύναψη

	<p>Δ.Ε.Υ.Α. και μονομετοχικών Α.Ε. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ειδικά όσον αφορά τις Δ.Ε.Υ.Α. αποστέλλονται και οι αποφάσεις ψήφισης του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος έργων, η αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, η επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και οι μελέτες, τα έργα και οι προμήθειες</p>	<p>προγραμματικών συμβάσεων και θ) διεξαγωγή δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος. Επίσης, οι αποφάσεις των Δ.Ε.Υ.Α. και μονομετοχικών Α.Ε των Ο.Τ.Α., που αφορούν αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων, αγορά και εκποίηση ακινήτων, σύναψη δανείων, ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών που υπερβαίνει τις 60.000 ευρώ, μίσθωση ακινήτων από τρίτους, σύναψη προγραμματικών συμβάσεων. Για τις Δ.Ε.Υ.Α. αποστέλλονται επίσης εκείνες που αφορούν ψήφιση προϋπολογισμού και τεχνικού προγράμματος έργων, και κάθε τροποποίηση αυτών. Επιπλέον, και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης και ο προϋπολογισμός τους.</p>
Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας	<p>Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει αυτεπαγγέλτως τις αποφάσεις μονομελών και συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών, των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών Α.Ε και των συνδέσμων τους. Η προθεσμία για τον έλεγχο και την ακύρωσή τους είναι 2 μήνες από την έκδοση ή δημοσίευσή τους.</p>	<p>Ο Επόπτης ΟΤΑ ελέγχει αυτεπαγγέλτως τις αποφάσεις μονομελών και συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους. Η προθεσμία για τον έλεγχο και την ακύρωσή τους είναι 2 μήνες από την έκδοση ή δημοσίευσή τους. Προβλέπεται η διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων ανά κατηγορία πράξης ή ανά ΟΤΑ με τη χρήση μεθόδων ανάλυσης κινδύνου.</p>
Ειδική διοικητική προσφυγή	<p>Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει τις αποφάσεις μονομελών ή συλλογικών οργάνων των δήμων, των περιφερειών και των</p>	<p>Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει τις αποφάσεις μονομελών ή συλλογικών οργάνων των δήμων, των περιφερειών και</p>

	<p>Ν.Π.Δ.Δ. αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους εντός 15 ημερών. Επίσης προσφυγή ασκείται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, εντός 10ημέρου από την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που θέτει ο νόμος για την έκδοση πράξης.</p> <p>Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας 2 μηνών.</p> <p>Η άσκηση της προσφυγής είναι προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των δικαστηρίων.</p> <p>Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης, εφόσον υποβληθεί αντίστοιχο αίτημα.</p>	<p>των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους εντός 15 ημερών. Επίσης προσφυγή ασκείται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, εντός 15 ημερών από την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που θέτει ο νόμος για την έκδοση πράξης. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας 2 μηνών.</p> <p>Τεκμαίρεται η ενεργητική νομιμοποίηση των αιρετών Ο.Τ.Α. για άσκηση προσφυγής ακόμα κι αν δεν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση, κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Το ίδιο δικαίωμα έχουν και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σκοπούς περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλεται σε περίπτωση που ασκηθεί αίτηση θεραπείας κατά των ίδιων αποφάσεων.</p> <p>Η άσκηση της προσφυγής είναι προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των δικαστηρίων.</p> <p>Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της απόφασης, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα με την προσφυγή.</p>
<p>Αστική ευθύνη αιρετών</p>	<p>Αναγνωρίζεται η αστική ευθύνη σε περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους</p>	<p>Αναγνωρίζεται η αστική ευθύνη σε περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, αντιδημάρχους δημοτικούς συμβούλους,</p>

	<p>τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, καθώς και στα μέλη του διοικητικού συμβουλίου των δημοτικών και περιφερειακών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της εκτελεστικής επιτροπής των αντίστοιχων ιδρυμάτων.</p> <p>Απαιτείται απόφαση της Τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα κάθε Α.Δ. με απόφαση του Γ.Γ της Α.Δ.</p> <p>Στη σύνθεσή της μετέχει ο Ελεγκτής Νομιμότητας.</p>	<p>προέδρους κοινοτήτων και μέλη συμβουλίων κοινότητας, καθώς και στα μέλη των συλλογικών οργάνων, που διοικούν τα νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. και τους συνδέσμους αυτών, είτε είναι αιρετοί είτε όχι.</p> <p>Απαιτείται απόφαση της Τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα κάθε Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομικών.</p> <p>Στη σύνθεσή της μετέχει ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων.</p> <p>Η Επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις όχι μόνο ύστερα από αίτημα του Ο.Τ.Α. ή του Επόπτη Ο.Τ.Α., αλλά και του Γ.Ε.Δ.Δ.</p>
<p>Πειθαρχική ευθύνη</p>	<p>Με απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως 6 μήνες και της έκπτωσης.</p> <p>Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου.</p> <p><u>Σύνθεση πειθαρχικού συμβουλίου:</u> Πρόεδρος του Εφετείου της έδρας της Α.Υ.Ε., ως πρόεδρος, δύο εφέτες, έναν προϊστάμενο Δ/σης της οικείας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., τον αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών.</p>	<p>Με απόφαση του Επόπτη ΟΤΑ επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως 6 μήνες και της έκπτωσης.</p> <p>Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου.</p> <p><u>Σύνθεση πειθαρχικού συμβουλίου:</u> Πρόεδρος Εφετών του Διοικητικού Εφετείου στο οποίο υπάγεται η έδρα της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., ως πρόεδρος, δύο δικαστές στο βαθμό του Εφέτη, που υπηρετούν στο Διοικητικό Εφετείο, δύο δικαστές στο βαθμό του Εφέτη, που υπηρετούν στο Εφετείο, στο οποίο υπάγεται η έδρα της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., ένας Προϊστάμενος Δ/σης του ΥΠ.ΕΣ., τρεις αιρετοί εκπρόσωποι της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών</p>

		Στο παραπεμπτήριο έγγραφο του Επόπτη προς το πειθαρχικό συμβούλιο περιλαμβάνεται και πρόταση επί της πειθαρχικής ποινής.
Ποινική αντιμετώπιση αιρετών οργάνων	Κατάργηση ιδιάζουσας δωσιδικίας	Οι δήμαρχοι, οι περιφερειάρχες καθώς και οι πρόεδροι των συνδέσμων υπάγονται στην ιδιάζουσα δωσιδικία. Επιπλέον, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις σύλληψης για αυτόφωρα πλημμελήματα και πταίσματα, όταν αυτά διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών.
Αυτοδίκαιη έκπτωση	Επιβάλλονται στους αιρετούς σε περίπτωση α) στέρησης της διαχείρισης της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση β) στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων με αμετάκλητη δικαστική απόφαση γ) καταδίκης με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για σοβαρά ποινικά αδικήματα, που αναφέρονται περιοριστικά, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, από την οποία προκύπτει οικονομική βλάβη σε Ο.Τ.Α. ή στα νομικά πρόσωπα αυτών.	Επιβάλλονται στους αιρετούς σε περίπτωση α) δικαστικής συμπαράστασης με τελεσίδικη δικαστική απόφαση β) στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων με αμετάκλητη δικαστική απόφαση γ) καταδίκης με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για σοβαρά ποινικά αδικήματα, που αναφέρονται περιοριστικά, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, από την οποία προκύπτει οικονομική βλάβη σε Ο.Τ.Α. ή στα νομικά πρόσωπα αυτών.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
ανάπτυξης και Ανθρώπινης
Πόρων

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr