



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

———— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 ————

Σχολή: Οικονομικών κ' Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα: Πολιτικών Επιστημών κ' Δημόσιας Διοίκησης

Εποπτεύουσα καθηγήτρια: Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα

Φοιτήτρια: Αθανασία Γκοντέβα

Α.Μ.: 1342201400037

Πτυχιακή Εργασία:

Κρατική Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

Πορεία, Προκλήσεις, Κριτική, Προτάσεις



ΑΘΗΝΑ 2018

*Ευχαριστώ θερμά την καθηγήτρια Μαρία - Ηλιάννα Πραβίτα
για την άψογη συνεργασία μας
κατά την συγγραφή της παρούσας πτυχιακής εργασίας.
Η καθοδήγησή και η στήριξή της υπήρξε καταλυτική!*

Περίληψη

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενό της την κρατική εποπτεία που ασκείται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το *ερευνητικό ερώτημα* που τίθεται είναι εάν έχει βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της μέσω των μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιούνται σταδιακά. Στόχος είναι να απαντηθεί το ερώτημα αυτό, αλλά και παράλληλα ο αναγνώστης να κατανοήσει τις συνεχείς αλλαγές του θεσμικού πλαισίου που αφορά στον κρατικό έλεγχο επί των Ο.Τ.Α. στην χώρα.

Για τον λόγο αυτόν αναζητήθηκαν πρωτογενείς πηγές και ιδιαίτερα οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις. Μελετήθηκε συναφώς η απαιτούμενη βιβλιογραφία, ενώ χρήσιμο εργαλείο αποτέλεσαν και διαδικτυακοί τόποι με κυριότερους την ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και της Βουλής των Ελλήνων, <http://www.ypes.gr/el/> και <https://www.hellenicparliament.gr>, αντίστοιχα.

Η μελέτη χωρίζεται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο βοηθάει τον αναγνώστη να κατανοήσει βασικές έννοιες οι οποίες θα αναφερθούν στην πορεία της εργασίας, ενώ το δεύτερο αφορά στο προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο που ρύθμιζε την κρατική εποπτεία των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., ιδίως τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων, των αιρετών οργάνων και των οικονομικών τους. Ακολουθεί μια αναφορά στις δυσλειτουργίες των εν λόγω συστημάτων εποπτείας, και στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, δηλαδή το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» με το ν.3852/2010, και οι αλλαγές που αυτό έχει επιφέρει.

Το τέταρτο κεφάλαιο, ακολούθως, πραγματεύεται την μεταβατική περίοδο της εφαρμογής του ν.3852/2010, ενώ εστιάζει στα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στην οκταετή αυτή μεταβατική περίοδο. Σκοπός του κεφαλαίου είναι να αναδείξει τις δυσχέρειες που εντοπίστηκαν με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» μέσω μιας κριτικής επισκόπησης. Εν συνεχεία, στο πέμπτο κεφάλαιο διατυπώνονται προτάσεις για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων, οι οποίες συμπεριελήφθησαν στο Πόρισμα της Επιτροπής Νέος Καλλικράτης (2017). Παράλληλα, παρουσιάζεται και το νέο προσχέδιο νόμου Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» που αναρτήθηκε για διαβούλευση, με έμφαση στις προβλέψεις για την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνοψη των βασικότερων θεμάτων που τέθηκαν και τα τελικά συμπεράσματα. Με τα τελευταία απαντάται η ερευνητική υπόθεση, με τη γνώμη πως βήματα προόδου συντελούνται αλλά υπάρχουν προβλήματα στην υλοποίηση των διαφόρων μεταρρυθμίσεων, με συνέπεια η εποπτεία των Ο.Τ.Α. να μην ασκείται με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο.

Πίνακας Περιεχομένων

	Σελ.
Εισαγωγή	7-8
Κεφάλαιο 1 ^ο : Βασικές Έννοιες	9-11
Κεφάλαιο 2 ^ο : Ιστορική Αναδρομή	
2.1. Η εποπτεία επί των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.	12
2.1.1. Εποπτεία επί των πράξεων	12
2.1.2. Εποπτεία επί των προσώπων	13-14
2.1.3. Εποπτεία επί των οικονομικών	14
2.2. Η εποπτεία επί των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.	15
2.2.1. Εποπτεία επί των πράξεων	16
2.2.2. Εποπτεία επί των προσώπων	17
2.2.3. Εποπτεία επί των οικονομικών	18
2.3. Δυσλειτουργίες των επιμέρους συστημάτων εποπτείας	18-19
Κεφάλαιο 3 ^ο : Υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	
3.1. Η σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. κ' ο Ελεγκτής Νομιμότητας	20-22
3.2. Ο διευρυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου	22-23
3.3. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων	23-24
3.4. Έλεγχος των αιρετών οργάνων	25-26
Κεφάλαιο 4 ^ο : Κριτική Επισκόπηση	
4.1. Η μεταβατική περίοδος της εφαρμογής του ν.3852/2010	27-28
4.2. Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά την οκταετή μεταβατική περίοδο	28-30
Κεφάλαιο 5 ^ο : Προτάσεις	
5.1. Πόρισμα Επιτροπής Νέος Καλλικράτης	31
5.1.1. Έννοια Εποπτείας	31
5.1.2. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων	31
5.1.3. Πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών	33
5.1.4. Εποπτική Αρχή	33-35

5.2. Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»	
5.2.1. Παροχή εγκύκλιων – Επιτελικός ρόλος ΥΠ.ΕΣ.	36
5.2.2. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α.	37
5.2.3. Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α. – Επιτροπή Συντονισμού κ' Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.	38
Συμπεράσματα	38-39
Βιβλιογραφία	40-41

Πίνακας Συντομογραφιών:

A.Δ.	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
A.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
A.Υ.Ε.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης κ' Αποχέτευσης
Ι.Γ.Μ.Ε.	Ινστιτούτο Γεωλογικών κ' Μεταλλευτικών Ερευνών
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων κ' Κοινοτήτων
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
Τ.Ο.Ε.Β.	Τοπικός Οργανισμός Εγγείων Βελτιώσεων
Τ.Ε.Δ.Κ.	Τοπική Ένωση Δήμων κ' Κοινοτήτων
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών

Λέξεις – Κλειδιά:

Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διοικητική Εποπτεία, Έλεγχος Νομιμότητας, Πρόγραμμα Καλλικράτης, Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι

“Sail, sail thy best,

Ship of Democracy”

Walt Whitman

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τον κρατικό έλεγχο που πραγματοποιείται επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπό το πρίσμα των αλλαγών που επέφερε ο ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», καθώς και λαμβάνοντας υπόψη το υπό συζήτηση προσχέδιο νόμου Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι».

Η *ερευνητική υπόθεση* που τίθεται είναι εάν έχει παρατηρηθεί πρόοδος στο πέρασμα των χρόνων με την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Σκοπός, λοιπόν, είναι να απαντηθεί το εν λόγω ερώτημα και, παράλληλα, ο αναγνώστης να μπορέσει να σχηματίσει μια άρτια εικόνα γύρω από το κεντρικό ζήτημα.

Για τον λόγο αυτόν αναζητήθηκαν πρωτογενείς πηγές και ιδίως οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις. Μελετήθηκε η αναγκαία βιβλιογραφία, χρήσιμο δε εργαλείο αποτέλεσαν και ιστοχώροι, όπως αυτοί του Υπουργείου Εσωτερικών και της Βουλής των Ελλήνων, <http://www.ypes.gr/el/> και <https://www.hellenicparliament.gr>, αντίστοιχα.

Η εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια. Στο πρώτο αποσαφηνίζονται βασικοί όροι για την συνέχεια της εργασίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο πραγματοποιείται ιστορική αναδρομή σε πρωτύστες ρυθμίσεις από το ν.3852/2010 σχετικά με την κρατική εποπτεία επί πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. Συγκεκριμένα, σε αυτό το κεφάλαιο με κριτήριο τον βαθμό των Ο.Τ.Α. και όχι με χρονολογική σειρά, παρουσιάζεται ο ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» για τον α' βαθμό, ενώ για τον β' βαθμό εξετάζεται ο ν. 2218/1994 και το π.δ. «Κώδικας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων». Έπειτα, στο ίδιο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που εμφάνισαν οι εν λόγω ρυθμίσεις. Ας σημειωθεί ότι και για τους δύο βαθμούς μελετάται ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, η εποπτεία επί των αιρετών οργάνων και ο έλεγχος των οικονομικών των Ο.Τ.Α.

Εν συνεχεία, στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο το οποίο έχει διαμορφωθεί από το ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αν και ο σχετικός νόμος έχει βασιστεί στις δύο προηγούμενες ρυθμίσεις σε σημαντικό βαθμό, θα εισαγάγει και νέους θεσμούς. Συνεπώς, στο κεφάλαιο αυτό αναλύονται οι αλλαγές, αλλά και η σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α., ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας και η διεύρυνση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το τέταρτο κεφάλαιο αφορά στη μεταβατική περίοδο της εφαρμογής του ν.3852/2010 και τι προβλεπόταν για αυτήν, ενώ επισημαίνονται οι δυσχέρειες που εντοπίστηκαν κατά την οκταετή μεταβατική περίοδο.

Μετά την κριτική επισκόπηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου ακολουθούν οι προτάσεις που έχουν διατυπωθεί με στόχο τη βελτίωση της άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Ειδικότερα, μελετάται το Πόρισμα της Επιτροπής Νέος Καλλικράτης το οποίο κατατέθηκε το 2017 και εστιάζει στην εκ νέου προσέγγιση του όρου της εποπτείας, στον τρόπο άσκησης του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών οργάνων, αλλά και στην ανασύσταση της εποπτικής αρχής σε συνδυασμό με πιθανά σενάρια διαμόρφωσης της εποπτείας. Το κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνει και τη νέα πρόταση που έχει κατατεθεί προς δημόσια διαβούλευση, το προσχέδιο νόμου Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι». Το νέο πρόγραμμα κινείται σε τρεις άξονες σχετικά με την εποπτεία. Συμπεριλαμβάνει σε αυτήν την παροχή εγκυκλίων και συνάμα τον επιτελικό χαρακτήρα του ΥΠ.ΕΣ., θεσμοθετεί τον «Επόπτη των Ο.Τ.Α.», το «Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α.» και την «Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας των Ο.Τ.Α.».

Ολοκληρώνοντας την παρούσα μελέτη, οδηγούμαστε σε κάποια συμπεράσματα αφού προηγηθεί μια σύντομη σύνοψη των κύριων στοιχείων που αναφέρθηκαν. Απαντάται το ερευνητικό ερώτημα που τέθηκε στην αρχή, καταλήγοντας ότι βήματα προόδου συντελούνται αλλά ανακύπτουν δυσκολίες κατά την εφαρμογή των ποικίλων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, οι οποίες ανακόπτουν αυτήν την πορεία και οδηγούν σε μια εκ νέου μεταρρύθμιση ως προς τον τρόπο άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., κάτι που γίνεται αντιληπτό εμμέσως και από τη νέα προσπάθεια με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι».

Κεφάλαιο 1^ο:

Βασικές Έννοιες

Οι Ο.Τ.Α. είναι αρμόδιοι για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όπως προβλέπεται στον καταστατικό χάρτη της χώρας¹ και στη συναφή νομοθεσία. Αυτοί χαρακτηρίζονται από *αυτοτέλεια*, καθώς δε θα μπορούσαν να έχουν διοικητική αυτονομία², αλλά συνάμα το κράτος ασκεί έλεγχο επ' αυτών, χωρίς να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία στην δράση τους.

Η έννοια της εποπτείας δύναται να προσεγγιστεί με δύο τρόπους· έναν άμεσο και έναν έμμεσο³. Ως προς τον άμεσο τρόπο, η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. ορίζεται με κύριο γνώμονα τους κανόνες και τα μέσα που ασκεί στους εποπτεύοντες και εποπτευόμενους, ενώ τηρεί πάντα τον βασικό της στόχο σεβόμενη τα όριά της. Σχετικά με τον έμμεσο τρόπο, η εποπτεία προσεγγίζεται μέσα από μια αντιπαράθεση με την διοικητική ιεραρχία, ενώ παράλληλα φαίνεται να αποτελεί μια προέκταση ή ένα συμπληρωματικό στοιχείο της «αυτοδιοίκησης». Γενικότερα, θα λέγαμε πως η έννοια της εποπτείας είναι μια νομική σχέση μεταξύ κράτους και άλλων δημοσίων νομικών προσώπων χωρίς να προσιδιάζει στην μορφή ενός διοικητικού ελέγχου.

Η εποπτεία φέρει ως βασικά χαρακτηριστικά⁴ τα εξής:

- Αποτελεί μια ηπιότερη μορφή ελέγχου σε σχέση με τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο.
- Θέτει ζήτημα έννομης σχέσης με τη νομική έννοια της εποπτείας και όχι την ιεραρχική.
- Καταρχήν είναι κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας.
- Αναφέρεται τόσο σε διοικητικές πράξεις, όσο και σε πρόσωπα.
- Το Σύνταγμα θέτει τα όριά της (άρθρο 102 παρ.4 και άρθρο 16 παρ. 5).
- Μπορεί να ρυθμιστεί κατά περίπτωση το περιεχόμενό της βάσει ειδικής νομοθεσίας με θεμέλιο την αρχή της νομιμότητας.

Η διοικητική εποπτεία σύμφωνα με τον τρόπο που πραγματοποιείται θα μπορούσε να διακριθεί σε τρία επίπεδα ως προς την έντασή της. Στην πιο ισχυρή μορφή της μπορεί να προσεγγιστεί ως ένας *έλεγχος νομιμότητας* αλλά και *ουσίας* που μπορεί να ασκηθεί είτε αυτεπάγγελτα ή κατ' ένσταση και να *έχει χαρακτήρα προληπτικό ή και κατασταλτικό*. Σε μια πιο ήπια μορφή ο έλεγχος μπορεί να κριθεί απλώς ως *ενημερωτικός* για την δράση των Ο.Τ.Α. Μια ενδιάμεση κατάσταση είναι όταν ασκείται μόνο *κατασταλτικός έλεγχος της νομιμότητας* χωρίς την ουσία και

¹Βλ. Σύνταγμα 1975: http://www.et.gr/images/stories/eidika_themata/a_111_1975.pdf.

²Μπέσιλα - Βήκα Ευρ. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 372.

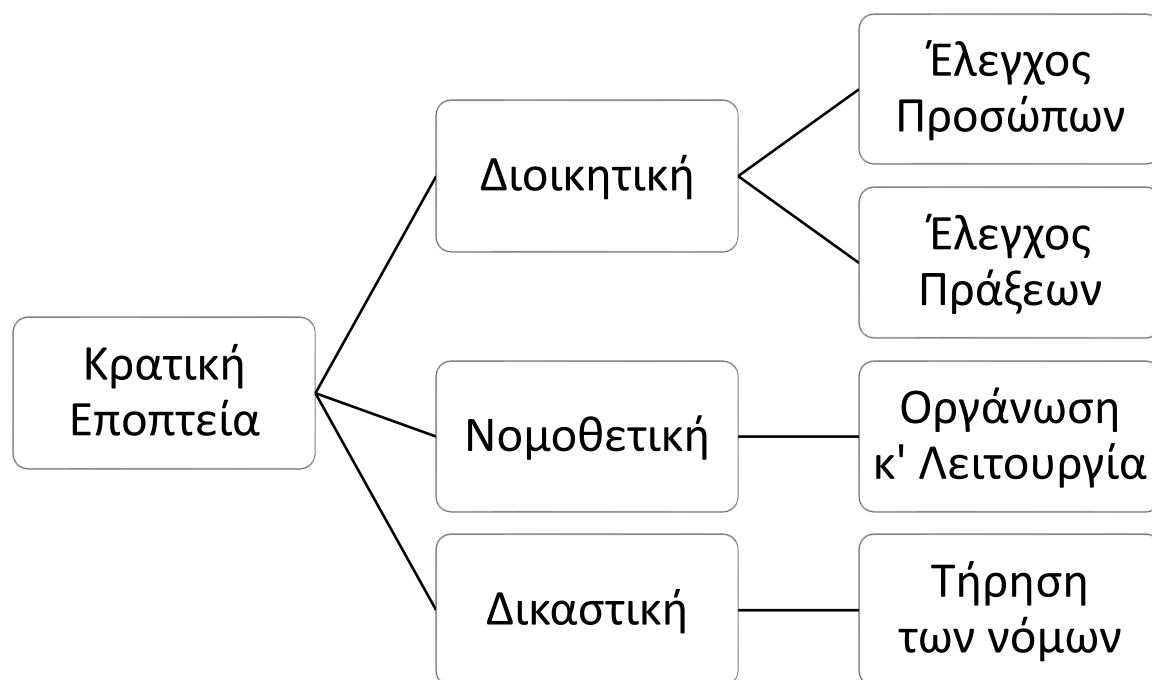
³Τσουντας Κ. (1993), *Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.*, Το ελληνικό παράδειγμα, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 17.

⁴Τζέμος Β. (2013), *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαγράμματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 82.

μπορεί να είναι αυτεπάγγελτα ή κατ' ένσταση. Σε αυτήν την περίπτωση χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας των Ο.Τ.Α.

Επίσης, ως προς την κρατική εποπτεία που ασκείται ευρύτερα διακρίνονται τρεις μορφές ελέγχου συνολικά, ενώ η μία είναι αυτή που εξετάζουμε πιο διεξοδικά. Το ακόλουθο σχήμα μάς βοηθά σε αυτήν την διάκριση:

Σχήμα 1^ο:



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Από το σχήμα κατανοούμε μια ακόμη διάκριση. Ο διοικητικός έλεγχος επί των Ο.Τ.Α. μπορεί να είναι λειτουργικός ή προσωπικός. Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως Ν.Π.Δ.Δ δρουν βάσει νόμου. Έτσι, ασκείται έλεγχος αποκλειστικά στις δράσεις τους, χωρίς να περιορίζεται η εξ συντάγματος αυτοτέλειά τους ή πρωτοβουλία τους⁵. Ως προς τον προσωπικό έλεγχο, περιλαμβάνεται η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας διότι αποτελούν αιρετά όργανα και πρέπει να έχουν όρια στην άσκησή τους με στόχο την διασφάλιση των συμφερόντων των πολιτών και της χρηστής λειτουργίας των οργάνων⁶ της διοίκησης.

Ο πολίτης, εξάλλου, από τη μεριά του μπορεί επίσης να ελέγχει τις πράξεις των Ο.Τ.Α. βρίσκοντας έρεισμα στο ίδιο το ισχύον Σύνταγμα και συγκεκριμένα στο άρθρο

⁵Τσουντας Κ. (1993), *Συστήματα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.*, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 88.

⁶Μπέσιλα - Βήκα Ευρ. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 372.

10 παρ. 1, όπου κατοχυρώνεται το *δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές*⁷. Το δικαίωμα αναφοράς που λαμβάνει τη μορφή της προσφυγής έχει μια έμμεση συνάφεια με την προσφυγή στη δικαιοσύνη, αλλά στην προκειμένη περίπτωση το ένδικο βοήθημα γίνεται ενώπιον του διοικητικού οργάνου και όχι του δικαστηρίου. Το εν λόγω δικαίωμα, πάντως, λειτουργεί τόσο προς όφελος του πολίτη με τα ιδιωτικά του συμφέροντα (*res privata*), όσο και υπέρ του γενικού συμφέροντος με την εξασφάλιση της διαφάνειας και της ταχείας εξυπηρέτησης (*res publica*). Παράλληλα, προβλέπεται και το αντίστοιχο δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, επισημαίνεται ότι τον έλεγχο νομιμότητας ασκεί η αρμόδια υπηρεσία με στόχο την ορθή λειτουργία των Ο.Τ.Α. βάσει της τήρησης του νόμου. Απαγορεύεται ρητά (άρθρο 102 παρ. 4) η επέκταση αυτής της μορφής ελέγχου σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσίας. Ο έλεγχος μπορεί να είναι *προληπτικός*, ασκείται πριν από την έκδοση μιας πράξης και δύναται να δώσει μόνο οδηγίες και κατευθύνσεις, αλλά μπορεί να είναι και *κατασταλτικός* όπου ασκείται μετά την έκδοση της πράξης και μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση της πράξης. Επίσης, ο έλεγχος διακρίνεται σε λειτουργικό – πράξεων και προσώπων.

⁷Μπέσιλα - Μακρίδη Ε. (2010), *Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν.3051/2002), Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Α', Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 55-107.

Κεφάλαιο 2^ο:

Ιστορική Αναδρομή

2.1. Η εποπτεία επί των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Σταθμός για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. αποτέλεσε ο ν.3463 του 2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων». Σε αυτόν οριζόταν ο έλεγχος σε λειτουργικό επίπεδο για παραλείψεις μονομελών ή συλλογικών οργάνων των δήμων και κοινοτήτων, ενώ σε προσωπικό επίπεδο ο Κώδικας μεριμνούσε για την ευθύνη που έφεραν τα αιρετά όργανα. Παλαιότερος αντίστοιχος Κώδικας ήταν ο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» του 1995 (π.δ. 410)⁸.

2.1.1. Εποπτεία επί των πράξεων

Ξεκινώντας με την εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, έμφαση θα δοθεί στο άρθρο 148 αυτού του νόμου. Το άρθρο αναφέρεται στον έλεγχο που ασκείται προς αποφυγή αυθαιρεσιών. Ο έλεγχος πραγματοποιείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος έλεγχος υπενθυμίζεται ότι δεν πρέπει να περιορίζει την όποια πρωτοβουλία των οργάνων.

Το άρθρο 149 όμως εξειδίκευε τον έλεγχο ως προς το περιεχόμενο και τον προσδιόριζε ως υποχρεωτικό. Άρα αποφάσεις που αφορούσαν:

1. Ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου
2. Αγορά ή εκποίηση ακινήτων
3. Ανάθεση για έργα, υπηρεσία, μελέτες και προμήθειες
4. Σύναψη συμβάσεων ή δανείων
5. Αναγκαστικές απαλλοτριώσεις
6. Επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων
7. Διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος

έπρεπε υποχρεωτικά να αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα εντός δέκα ημερών από όταν έλαβε χώρα η συνεδρίαση, μαζί με ένα αντίγραφο αποδεικτικό της δημοσίευσής τους.

Αξίζει να γίνει ιδιαίτερη μνεία στον ρόλο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής με την χρήση ενός πίνακα.

⁸Βλ. σχετικά: <file:///G:/document.pdf>.

Πίνακας 1^{ος}:

Αρμοδιότητες:

Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας	Ειδική Επιτροπή
Άρθρο 149 -> Προθεσμία 20 ημερών Παρ. 2 -> Αυτεπάγγελτος έλεγχος εντός 1 μηνός.	Άρθρο 151 Όποιος είχε έννομο συμφέρον, έλεγχο σε απόφαση του Γενικού Γραμματέα, εντός 1 μηνός.
Άρθρο 150 Παρ. 1 ^α . -> Όποιος είχε έννομο συμφέρον, προσφυγή στον Γραμματέα εντός 10 ημερών (άλλες 10 ημέρες προθεσμία, εάν παρέλθει ο χρόνος). Παρ. 2 -> Απόφαση για τις προσφυγές εντός 1 μηνός (αυτοδίκαιη απόρριψη, εάν παρέλθει ο χρόνος).	Άρθρο 152 Μέλη της Επιτροπής: Ένας δικαστικός λειτουργός διοικητικών ή πολιτικών εφετείων ως πρόεδρος. Ένα μέλος Ν.Σ.Κ. Ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ. Συγκροτούνταν με απόφαση του Γενικού Γραμματέα και είχε ως κύριο έργο την εξέταση προσφυγών εντός 30 ημερών.
	Άρθρο 154 (Σημαντική τομή) Υποχρέωση συμμόρφωσης σε αποφάσεις της Επιτροπής από μεριάς των αιρετών οργάνων, ειδάλλως επρόκειτο για σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους.

... Όλοι οι θεσμοί λειτουργούν με πρόσωπα...

Laski, 1982

2.1.2. Εποπτεία επί των προσώπων

Ως προς τα πρόσωπα, τα αιρετά όργανα των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ο νόμος προέβλεπε την επιβολή της πειθαρχικής ευθύνης ή της έκπτωσης, ανάλογα πάντα με το είδος και την ένταση του παραπτώματος.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, πιο αναλυτικά, ήταν το βασικό πρόσωπο που μπορούσε να επιβάλλει την ποινή. Βάσει του άρθρου 142 Κ.Δ.Κ., είχε τη δυνατότητα να επιβάλλει την πειθαρχική ποινή της αργίας έως έξι μήνες εάν υπήρξε βαριά αμέλεια καθηκόντων ή υπέρβασή τους. Έπρεπε να εκδίδει μια άρτια και ειδικά αιτιολογημένη απόφαση, προτού προβεί σε αυτήν την ενέργεια. Μάλιστα με το

άρθρο 143 του ίδιου Κώδικα, για αποφυγή πειθαρχικής εξουσίας, δηλαδή να γίνει κάποια κατάχρηση από τα όργανα που διενεργούσαν τους πειθαρχικούς ελέγχους, και για την τήρηση της πειθαρχικής διαδικασίας, έπρεπε να υπάρχει σύμφωνη γνώμη ενός *Πειθαρχικού Συμβουλίου*, ενώ συνάμα ο εγκαλούμενος έπρεπε εντός δέκα ημερών να είχε κληθεί για απολογία. Ως προς το συμβούλιο επισημαίνεται ότι αποτελούνταν κατά βάση από τακτικούς δικαστές.

Παράλληλα, ωστόσο, το άρθρο 143 προέβλεπε και την περίπτωση της *προσφυγής* του αιρετού οργάνου που του είχε επιβληθεί η ποινή. Η προσφυγή γινόταν ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών εντός δεκαπέντε ημερών. Κατά της απόφασης του Υπουργού, ο ενδιαφερόμενος μπορούσε να ασκήσει προσφυγή στο *Συμβούλιο της Επικρατείας*. Σημειώνεται ότι το δικαστήριο εξέταζε την ουσία της υπόθεσης.

Ο Κ.Δ.Κ. προέβλεπε και την περίπτωση της *έκπτωσης αυτοδικαίως* των αιρετών οργάνων από τα καθήκοντά τους (άρθρο 146). Για να συμβεί αυτό έπρεπε να συντρέχει εξαιρετικά σοβαρός λόγος, όπως π.χ. είναι η καταδίκη για στέρηση διαχείρισης περιουσίας ή συμμετοχή σε ορισμένα εγκλήματα. Στο ίδιο άρθρο (παρ. 2), υπήρχε η πρόβλεψη για υποχρέωση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας να θέσει τον εγκαλούμενο σε κατάσταση αργίας, εάν επρόκειτο για κακουργήματα, αλλά, εάν εκδιδόταν αθωωτική απόφαση, τότε έπαυε να ισχύει η αργία που του είχε επιβληθεί. Υπήρχε δε ρητά η πρόβλεψη ακόμη και για *απόλυση/παύση* εάν επρόκειτο για εθνικά/δημόσια ζητήματα. Την απόφαση λάμβανε ο Γενικός Γραμματέας με την σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου και εξέδιδε ειδικά αιτιολογημένη έκθεση (άρθρο 147).

Σε κάθε περίπτωση, με το άρθρο 141 του Κ.Δ.Κ. ρυθμιζόταν και η *αστική ευθύνη* που έφεραν τα αιρετά όργανα των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., πέραν της πειθαρχικής. Εάν προκαλούσαν *ζημία* από δόλο ή βαριά αμέλεια, τότε έπρεπε να καταβάλουν αποζημίωση. Μια *τριμελής Ελεγκτική Επιτροπή*, με μέλη της: έναν Πρωτοδίκη με έδρα του νομού για πρόεδρο, έναν Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου της Τ.Ε.Δ.Κ., η οποία συγκροτούνταν με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας στην έδρα κάθε νομού, είχε ως ρόλο την απόδοση ευθύνης με αιτιολογημένη πράξη. Στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος επιθυμούσε να προσφύγει κατά της απόφασης της Επιτροπής αυτής, κατέφευγε στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο.

2.1.3. Εποπτεία επί των οικονομικών

Στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση προβλέπεται, επίσης, *εποπτεία επί των οικονομικών των οργανισμών*. Με βάση το ν. 3463/2006, τα όργανα έπρεπε να εκδίδουν στοιχεία του προϋπολογισμού, του ισολογισμού και τα αποτελέσματα χρήσεως από κάθε έτος (τα σχετικά άρθρα που ρυθμίζουν την εποπτεία επί τα οικονομικά των πράξεων είναι το 162, 163, 165, 168 και 169 του Κώδικα αυτού).

Αναλυτικότερα, στο άρθρο 162 οριζόταν η υποχρέωση της δημορχιακής επιτροπής ή του προέδρου της κοινότητας να υποβάλλει για έλεγχο στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας τον προϋπολογισμό και την εισηγητική έκθεση. Παράλληλα, αποστέλλονταν και σχετικές αποφάσεις από τα συμβούλια για τέλη, φόρους ή εισφορές. Εάν έλειπε κάτι από τα απαραίτητα, τότε ο Γενικός Γραμματέας έδινε ένα διάστημα τριάντα μερών για την αναμόρφωση από τα αρμόδια όργανα. Στο άρθρο 163 προβλεπόταν, περαιτέρω, ένας πρώτος έλεγχος από την δημορχιακή επιτροπή, στην συνέχεια έλεγχος από έναν ορκωτό ελεγκτή – λογιστή και έπειτα αφού είχαν προηγηθεί οι ανάλογοι έλεγχοι και εκδοθεί πιστοποιητικά και εκθέσεις, το ζήτημα περνούσε στο Ελεγκτικό Συνέδριο μετά από έναν μήνα.

Επιπλέον, το άρθρο 165 προέβλεπε την υποβολή της οικονομικής κατάστασης του προσωπικού και των νομικών προσώπων στο Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ βάσει του άρθρου 168 η Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών είχε τη δυνατότητα να διενεργεί οικονομικούς ελέγχους αλλά και διαχειριστικούς. Τέλος, το άρθρο 169 όριζε έναν ξεχωριστό τρόπο ελέγχου που ήταν εν συναρτήσε με τον πληθυσμό των δήμων. Ειδικότερα, δήμοι με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων υπάγονταν στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργούνταν από την αρμόδια Υπηρεσία Επιτροπών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και είχε δειγματοληπτικό χαρακτήρα.

2.2. Η εποπτεία επί των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι ο θεσμός της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. έχει υποβληθεί σε αρκετές αλλαγές με το πέρασμα των χρόνων. Μάλιστα, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε αυτόν τον θεσμό ως ευάλωτο, διότι επηρεάζεται από πολιτικές και οικονομικές συνθήκες. Αδιαμφισβήτητα, όμως, με την Αναθεώρηση του 2001 ενδυναμώθηκε ο ρόλος των Ο.Τ.Α.

Αναφορικά με την επιμέρους νομοθεσία, το 1994 ψηφίστηκε ο νόμος 2218 με τον οποίο θεσμοθετήθηκε ο δεύτερος βαθμός των Ο.Τ.Α. Επακόλουθο αυτού του νόμου αποτελεί το π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων»⁹. Η ισχύς του διατηρείται έως και το 2010, όταν ο ν.3852 θα καταργήσει τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Σχετικά με την εποπτεία προέβλεπαν τα άρθρα 18 (για τις πράξεις) και 20 (για τα πρόσωπα) του ν.2218/1994, όπως αυτά έχουν κωδικοποιηθεί στον Κ.Ν.Α. (άρθρα 67, 72, αντιστοίχως).

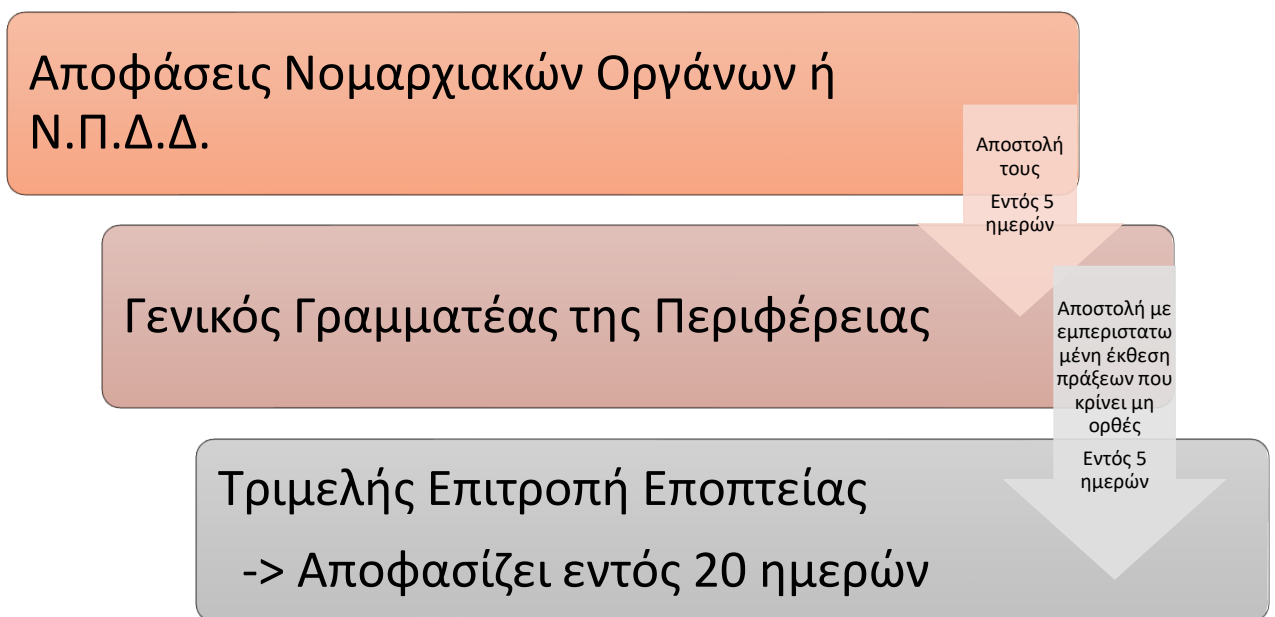
⁹Για περαιτέρω βλ. <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/pd-30-1996.html>.

2.2.1 Εποπτεία επί των πράξεων

Ειδικότερα, το *άρθρο 18* όριζε ότι όλες οι πράξεις των συλλογικών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (νομαρχιακό συμβούλιο και επιτροπή), διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ. αλλά και των ιδρυμάτων, έπρεπε να αποστέλλονται εντός πέντε ημερών με αρχή την συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκαν, στον *Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας*. Σημειώνεται ότι συνάμα έπρεπε να αποστέλλεται και ένα αντίγραφο αποδεικτικό της δημοσίευσης. Ο Γενικός Γραμματέας με την σειρά του έπρεπε εντός πέντε ημερών, από την ημέρα που έλαβε τις πράξεις, να τις παραπέμψει ή μη στην *Τριμελή Επιτροπή Εποπτείας*. Έπρεπε μαζί να αποστείλει μια σχετική αιτιολόγηση παραπομπής, ενώ η Επιτροπή αποφάσιζε εάν θα ακυρώσει την όποια πράξη.

Τα όσα προβλέπονταν στο άρθρο 18 παράγραφοι 2 και 3 μπορούν σχηματικά να αποτυπωθούν ως εξής:

Σχήμα 2^ο:



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Η Επιτροπή αποτελούνταν από ένα Πρωτοδίκη ως πρόεδρο, έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών και ένα μέλος Ν.Σ.Κ. Συγκροτούνταν στην αρχή κάθε νομαρχιακής περιόδου έπειτα από απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Στόχοι της ήταν δύο κυρίως. Από την μια, εντός είκοσι ημερών να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις που της είχαν αποσταλεί, επρόκειτο δε για *αποκλειστική* προθεσμία (άρθρο 18 παρ. 10 του νόμου 2218/1994). από την άλλη, εκδίκαζε τις προσφυγές όσων είχαν έννομο συμφέρον, εντός ενός διαστήματος δεκαπέντε ημερών από τη δημοσίευσή τους, (άρθρο 18 παρ. 9 αυτού

του νόμου). Και σε αυτήν πάντως την περίπτωση, η Επιτροπή όφειλε εντός είκοσι ημερών να αποφασίσει. Στο ίδιο άρθρο (παρ. 12) προβλεπόταν και το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων του νομάρχη ενώπιον του Γενικού Γραμματέα εντός τριάντα ημερών, προθεσμίας αποκλειστικής, από την δημοσίευση ή αφότου έλαβε γνώση ο πολίτης. Ομοίως, η παρ. 13 αυτού του άρθρου όριζε ότι το ίδιο συνέβαινε και για αποφάσεις της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα, με την ίδια αποκλειστική προθεσμία αλλά ενώπιον του Υπουργείου Εσωτερικών. Εν προκειμένω, ο έλεγχος είναι ιεραρχικός¹⁰. Τονίζεται ότι, εάν έχει προηγηθεί προσφυγή, ο έλεγχος λαμβάνει χαρακτήρα ελέγχου νομιμότητας. Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος ευρύτερα υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού προς τον Γενικό Γραμματέα, εάν θα πραγματοποιηθεί ή μη.

2.2.2 Εποπτεία επί των προσώπων

Το άρθρο 20 του νόμου 2218/1994 αφορούσε στην άσκηση της *εποπτείας επί των προσώπων των αιρετών* της τοπικής αυτοδιοίκησης του δευτέρου βαθμού.

Ειδικότερα, στις παρ. 1 - 2 προβλεπόταν η ποινή της αργίας, για διάστημα τριών μηνών, και της έκπτωσης από το αξίωμα των αιρετών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Ανάλογα με την βαρύτητα της πράξης επιλεγόταν η αντίστοιχη διοικητική κύρωση. Στην περίπτωση του δόλου ή της βαριάς αμέλειας, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας επέβαλλε την ανώτερη ποινή της αργίας.

Η παρ. 4 όριζε τι συνέβαινε από τη μεριά του Γενικού Γραμματέα και του εγκαλουμένου. Συγκεκριμένα, ο Γενικός Γραμματέας όφειλε εντός δέκα ημερών να καλέσει τον ενδιαφερόμενο να απολογηθεί, ενώ όφειλε να λάβει υπόψη του την σύμφωνη γνώμη ενός συμβουλίου που στην πλειοψηφία του απαρτιζόταν από δικαστές. Από τη μεριά του το εγκαλούμενο όργανο είχε το δικαίωμα προσφυγής εντός δέκα ημερών αφού του κοινοποιήθηκε η απόφαση ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών. Η παρ. 9 όριζε τις περιπτώσεις που κάποιο αιρετό όργανο εξέπιπτε αυτοδικαίως. Επισημαίνεται πάντως ότι σε ακραίες περιπτώσεις προβλεπόταν και η απόλυση του οργάνου για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή, χρειαζόταν η γνώμη από έναν *ειδικό σύμβουλο*.

Στο άρθρο 19 οριζόταν η *αστική ευθύνη*, που είχαν τα όργανα παράλληλα με την πειθαρχική. Για κάθε ζημία που προκαλούσαν από δόλο ή βαριά αμέλεια σε περιουσία που ανήκε στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, έφεραν αστική ευθύνη. Μια *Τριμελής Επιτροπή* με μέλη έναν πρωτοδίκη πρόεδρο, έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ένα μέλος νομαρχιακού συμβουλίου, συνέτασσε την αναγκαία αιτιολογική έκθεση.

¹⁰Χρυσανθάκης Χ. (2015), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2^η Έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 61.

2.2.3 Εποπτεία επί των οικονομικών

Αξίζει να αναφερθεί, εξάλλου, ο οικονομικός έλεγχος που προβλεπόταν να ασκείται επί των Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού. Ο έλεγχος αφορούσε κυρίως τον τρόπο διαχείρισης των πόρων, οι οποίοι αποστέλλονταν τον επόμενο χρόνο σε μια αρμόδια νομαρχιακή επιτροπή η οποία πραγματοποιούσε προέλεγχο και μαζί με τα στοιχεία έστελνε σχετική έκθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο για περαιτέρω έλεγχο (άρθρο 23 του ν.2218/1994). Σχετικά με τα έσοδα, έπρεπε να παρέχεται ενημέρωση στον Γενικό Γραμματέα και στον Υπουργό Εσωτερικών, ενώ με την σειρά τους οι αρμόδιοι επιθεωρητές του Υπουργείου είχαν την δυνατότητα για να διενεργήσουν ανάλογο έλεγχο (άρθρο 24 του ν.2218/1994).

2.3 Δυσλειτουργίες των συστημάτων

Όπως είναι αναμενόμενο, κατά την εφαρμογή των ως άνω νομοθετικών πλαισίων, προέκυψε πληθώρα προβλημάτων, για αυτό και το 2010 επήλθε μια συνολική αλλαγή με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Οι δυσλειτουργίες που προέκυψαν μπορούν να ομαδοποιηθούν¹¹ ως ακολούθως:

1. *Η αδυναμία ελέγχου εκ της Περιφέρειας:*

Παρατηρήθηκε το φαινόμενο της μη τήρησης των προθεσμιών ή της επιλογής λανθασμένης ημέρας ως εναρκτήριας για τις προθεσμίες. Παράλληλα, όμως, το έργο της Περιφέρειας γινόταν δυσκολότερο λόγω της έλλειψης του εξειδικευμένου και επαρκούς προσωπικού.

2. *Η αποκλειστικότητα και η συντομία των προθεσμιών:*

Σε συνδυασμό με τα ανωτέρω, κάποιες προθεσμίες ήταν αρκετά σύντομες, μόλις πέντε ημερών, για να παραδοθούν οι πράξεις οργάνων για έλεγχο, κάτι που συχνά δεν καθίστατο εφικτό, ειδικά στην περίπτωση που ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας έπρεπε να ξεχωρίσει τις μη ορθές πράξεις και μαζί με την συναφή αιτιολογική έκθεση να τις στείλει εντός πέντε ημερών στην Επιτροπή Εποπτείας. Επιπλέον, ο υποχρεωτικός – αποκλειστικός χαρακτήρας τους δυσκόλευε ακόμη περισσότερο την κατάσταση.

3. *Η λειτουργία των Επιτροπών Εποπτείας:*

Με δεδομένο ότι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας έπρεπε σε σύντομο χρονικό διάστημα να 'ξεκαθαρίζει' τις υποθέσεις, κατέληγε συχνά να στέλνει περισσότερες στην Επιτροπή διότι δεν είχε ασκήσει τον απαραίτητο έλεγχο. Έτσι, ως αποτέλεσμα λόγω του φόρτου από υποθέσεις, οι Επιτροπές έβγαζαν αποφάσεις οι οποίες δεν ήταν πλήρως αιτιολογημένες και εν συνεχεία ο ενδιαφερόμενος δεν έμενε ικανοποιημένος και με το αίσθημα δικαίου από τη μεριά της Διοίκησης.

¹¹ Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη (2004).

Έκθεση Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006).

4. *Η αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για αυτεπάγγελτο έλεγχο:*

Όπως ήδη αναφέρθηκε, παρατηρούνταν ιδιαίτερη δυσχέρεια ως προς την τήρηση των προθεσμιών αλλά και ιδιαίτερος φόρτος εργασίας. Ως αποτέλεσμα ανέκυπτε η μη δυνατότητα διεξαγωγής αυτεπάγγελτου ελέγχου, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 149 παρ. 2 του Κ.Δ.Κ., διότι εντός ενός μηνός φαίνεται ότι ο Γενικός Γραμματέας δεν προλάβαινε.

5. *Μη συμμόρφωση στις αποφάσεις:*

Παρά το γεγονός ότι ο νόμος 3463/2006 προέβλεπε στο άρθρο 154 την συμμόρφωση των αιρετών αρχών των Ο.Τ.Α. στις αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων, συχνά παρατηρούνταν αναποτελεσματικότητα. Αυτό προέκυπτε γιατί τα όργανα δεν τηρούσαν την όποια απόφαση λαμβανόταν.

Συνεπώς, με λίγα λόγια, γίνεται κατανοητό ότι παρά τις ρυθμίσεις που είχαν θεσπιστεί για την εποπτεία των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, δεν ήταν εφικτό πάντα αυτές να εφαρμοστούν. Αντιθέτως, οι προβλέψεις ήταν τέτοιες που δύσκολα βοηθούσαν στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και στην καλύτερη λειτουργία της Διοίκησης. Κύρια προβλήματα αποτέλεσαν οι προθεσμίες και το μη εξειδικευμένο και επαρκές προσωπικό.

Κεφάλαιο 3^ο:

Υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Με γνώμονα την προϋπάρχουσα εμπειρία καθώς και τα προβλήματα που έγιναν αντιληπτά από τα προηγούμενα νομοθετικά συστήματα, π.χ. ο όγκος των ελεγχόμενων αποφάσεων, το 2010 με τη νέα «αρχιτεκτονική» για την αποκεντρωμένη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση γίνεται προσπάθεια να λυθούν βασικά ζητήματα για την άσκηση εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Το νέο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» που θεσμοθετήθηκε με το ν.3852/2010, κυμάνθηκε σε τρεις κύριους άξονες¹², οι οποίοι στοχεύουν στην επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος και στην αποφυγή αυθαιρεσιών από τους Ο.Τ.Α. Οι εν λόγω άξονες διακρίνονται στα ακόλουθα:

1. Νέο Σύστημα Εποπτείας: Αυτοτελής Υπηρεσία Ο.Τ.Α., Ελεγκτής Νομιμότητας, Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας.
2. Νέος διευρυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
3. Υποχρεωτικά αναρτώνται όλες οι αποφάσεις των Ο.Τ.Α. στο διαδίκτυο με σκοπό τη μεγαλύτερη διαύγεια στον χώρο της Διοίκησης.

Αυτές οι θεματικές εξετάζονται στις παρακάτω υποενότητες του παρόντος κεφαλαίου. Επίσης, παρουσιάζεται ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων και ο έλεγχος των αιρετών¹³.

3.1. Η σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. κ' ο Ελεγκτής Νομιμότητας

Στο άρθρο 215 του ν.3852/2010 θεσπίζεται μια νέα Υπηρεσία με όνομα «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας» (Α.Υ.Ε.). Πρόκειται για μια αποκεντρωμένη υπηρεσία η οποία υπάγεται διοικητικά στο Υπουργείο Εσωτερικών και έχει ως έργο της την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στα αιρετά πρόσωπα και κατά αποκλειστική αρμοδιότητα την εποπτεία επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. Ο έλεγχος αυτός ασκείται και στους δυο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή δήμους και περιφέρειες.

Ειδικότερα, συστήνονται επτά (7) Α.Υ.Ε. στις έδρες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, ήτοι στην Αθήνα, τη Λάρισα, τα Ιωάννινα, την Πάτρα, τον Πειραιά, το Ηράκλειο και τη Θεσσαλονίκη.

¹²Περισσότερα για τους άξονες βλ. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (2010), σελ. 26.

¹³Σημειώνεται ότι στον ως άνω νόμο οι σχετικές προβλέψεις για την εποπτεία βρίσκονται στο μέρος ΣΤ'. Βλ. περαιτέρω: <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/157.pdf> σελ. 333 - 356.

Με στόχο η Υπηρεσία αυτή να ενεργήσει δίχως κομματικές επιρροές ή διάφορες επεμβάσεις, λόγω του σημαντικού της έργου, φέρει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που της εξασφαλίζουν ανεξαρτησία στις δράσεις της.

Πρώτη εγγύηση για διαφύλαξη της αμεροληψίας της αποτελεί η διαδικασία επιλογής του προϊσταμένου της. Πρόκειται για έναν ανώτατο υπάλληλο, ο οποίος έχει πενταετή θητεία (άρθρο 216 παρ. 1 του ν.3852/2010). Αποκαλείται «*Ελεγκτής Νομιμότητας*» και επιλέγεται βάσει συγκεκριμένων προσόντων. Ειδικότερα, ο νόμος εξειδικεύει τα προσόντα αυτά στα ακόλουθα:

1. Πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι. και
2. Διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα Α.Ε.Ι. που έχει ως γνωστικό αντικείμενο το δημόσιο ή αστικό ή εμπορικό δίκαιο, ειδάλλως απαιτείται πενταετής δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία συναφή με τη θέση αυτή, του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Έτσι, με το νέο αυτό σύστημα δεν υπάρχει επί της ουσίας πολιτικό πρόσωπο στη θέση του προϊσταμένου, όπως ήταν μέχρι πρότινος ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, αλλά ένα 'διοικητικό' όργανο.

Επίσης, δύναται να διοριστεί και μόνιμος δημόσιος υπάλληλος με απαραίτητη προϋπόθεση την κατοχή πτυχίου νομικής, την άριστη ή καλή γνώση μίας τουλάχιστον ξένης γλώσσας και να έχει διατελέσει ως προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Πειθαρχική ποινή ασκείται από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο¹⁴, ενώ με τη γνώμη του εν λόγω συμβουλίου δύναται ο Υπουργός Εσωτερικών να του επιβάλει ποινή προστίμου για τις αποδοχές ενός μηνός. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να ασκεί αυτεπάγγελτο έλεγχο και να ακυρώνει λόγω παρανομίας αποφάσεις οργάνων των Ο.Τ.Α. εντός δύο μηνών από την ημέρα έκδοσης ή δημοσίευσης της απόφασής τους (άρθρο 226 του ν.3852/2010).

Ο *τρόπος επιλογής προϊσταμένου* της Α.Υ.Ε πραγματοποιείται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.)¹⁵, το οποίο αποτελείται από τέσσερα (4) μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και έναν (1) Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, αφού προηγηθεί προκήρυξη από το Υπουργείο Εσωτερικών και ύστερα από σχετική συνέντευξη των υποψηφίων. Ο επιλεγόμενος τοποθετείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ενώ ρητά ορίζεται ότι πρέπει αυτή να δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Για καλύτερη διάχυση της εμπειρίας και για πιο αποτελεσματικό συντονισμό συστήνεται το *Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας* (άρθρο 223 του ν.3852/2010). Αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, ως πρόεδρο, και τους Ελεγκτές Νομιμότητας όλης της χώρας.

Περαιτέρω, ως προς τον τρόπο διάρθρωσης της Α.Υ.Ε., αυτήν αποτελούν οι παρακάτω Διευθύνσεις:

¹⁴Βλ. και στην σελίδα 18 της παρούσης εργασίας.

¹⁵Βλ. περαιτέρω για ΕΙ.Σ.Ε.Π. τον ν.3839/2010.

1. Γενικών Υποθέσεων
2. Οικονομικών Υποθέσεων
3. Τεχνικών Υποθέσεων.

Η Α.Υ.Ε. έχει τη δυνατότητα να ασκεί επιτόπιους ελέγχους, ενώ ορίζονται στο νόμο οι αποφάσεις που πρέπει υποχρεωτικά να αποστέλλονται σε αυτή (άρθρο 225 του ν.3852/2010).

Άλλα ιδιαίτερα γνωρίσματα αυτής της Υπηρεσίας είναι το προσωπικό που την στελεχώνει αλλά και η πρόβλεψη για ένα *Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο* (άρθρα 217 και 219 και 221 του ν.3852/2010, αντίστοιχα). Ως προς τα στελέχη, προβλέπεται η εξειδίκευσή τους και η άρτια κατάρτιση, ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις της Υπηρεσίας. Το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο αποτελείται από πέντε μέλη· τρία μέλη του Ν.Σ.Κ. και δύο προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων του Υπουργείου Εσωτερικών (η επιλογή τους πραγματοποιείται από το ΕΙ.Σ.Ε.Π.). Έχει ως έργο τον έλεγχο της υπηρεσιακής κατάστασης και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων που υπηρετούν σε όλη την Ελλάδα.

3.2. Ο διευρυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει τη δυνατότητα άσκησης προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου (άρθρο 275 και 276 του ν.3852/2010, αντίστοιχα). Εν προκειμένω, ισχύουν ακόμη τα άρθρα 266 και 169 του Κ.Δ.Κ.

Ο *προληπτικός έλεγχος* πραγματοποιείται στις δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των δημοτικών και περιφερειακών Ν.Π.Δ.Δ., των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης αλλά και των δημοτικών ανώνυμων εταιρειών (άρθρο 266 του Κ.Δ.Κ. του ν.3463/2006). Με το ν.3852/2010 καταργείται η πρόβλεψη του στοιχείου για πληθυσμό, δηλαδή να πραγματοποιείται προληπτικός έλεγχος σε δήμους με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους (άρθρο 169 του Κ.Δ.Κ. του ν.3463/2006).

Αρμόδια όργανα για τη διεξαγωγή προληπτικού ελέγχου είναι οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου των οικείων Περιφερειών. Έργο τους είναι:

- α) η παρακολούθηση της κανονικής είσπραξης των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, και
- β) ο έλεγχος είσπραξης των χρεών, οφειλών και προστίμων.

Στην περίπτωση που τα αρμόδια όργανα παρατηρήσουν αδράνεια εκ μέρους των φορέων, ο Επίτροπος καλεί εγγράφως τους τελευταίους να ανταποκριθούν στις ανάλογες διαδικασίες (άρθρο 277 παρ.2 και 3 του ν.3852/2010).

Υπάρχει, επίσης, πρόβλεψη και για διενέργεια ελέγχου επί των συμβάσεων «προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας» (άρθρο 278 του ν.3852/2010). Ο έλεγχος γίνεται στις συμβάσεις που συνάπτονται από τους Ο.Τ.Α. ή από τα νομικά τους πρόσωπα σχετικά με την προμήθεια αγαθών, εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι υπερβαίνουν το ποσό των 100.000 ευρώ. Πρωτύτερα υπήρχε πρόβλεψη για το ποσό του 1.000.000 ευρώ.

Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός. Από τον δειγματοληπτικό έλεγχο μπορεί να προκύψει έλεγχος έκτακτος ή γενικός ή ειδικός ή θεματικός και τότε συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας κανονικότητας της διαχείρισης. Ο Επίτροπος είναι αρμόδιος και σε αυτήν την περίπτωση, ενώ για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες αρμόδιος είναι ο Επίτροπος της έδρας τους. Το άρθρο 276 παρ. 3 του ν.3852/2010¹⁶ ορίζει ρητά τις περιπτώσεις που ασκείται κατασταλτικός έλεγχος.

Επισημαίνεται ότι ο κατασταλτικός έλεγχος ορίζεται να ασκηθεί εντός έξι μηνών με αρχή την ημερομηνία της αποστολής των απαιτούμενων εγγράφων¹⁷.

3.3. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων

Ο έλεγχος επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες:

- α) Υποχρεωτικό (άρθρο 225 του ν.3852/2010).
- β) Αυτεπάγγελτο (άρθρο 226 του ν.3852/2010).
- γ) Κατόπιν προσφυγής (άρθρο 227 του ν.3852/2010).

Οι αποφάσεις, οι οποίες ορίζεται να ελέγχονται *υποχρεωτικά*, αφορούν¹⁸:

1. Πράξεις κανονιστικού περιεχομένου
2. Αναθέσεις έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών
3. Αγορά και εκποίηση ακινήτων
4. Κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων
5. Επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων
6. Σύναψη δανείου
7. Σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων
8. Διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος
9. Διαδικασίες κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων.

¹⁶Βλ. αναλυτικά: <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/157.pdf> σελ. 413.

¹⁷Η Ολομέλεια Ελεγκτικού Συνεδρίου ορίζει τα απαιτούμενα έγγραφα (άρθρο 276 παρ. 4 του ν.3852/2010).

¹⁸Ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ορίζεται από το άρθρο 225 όπως αυτό έχει τροποποιηθεί με τον ν.4257/2014 και τον ν.4071/2012 και σε συνδυασμό με τον ν.3979/2011.

Επίσης, υποχρεωτικά αποστέλλονται οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α., που σχετίζονται με την:

1. Αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου
2. Εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων
3. Λήψη δανείων.

Ως προς τις αποφάσεις των Δ.Ε.Υ.Α. πρόκειται για αυτές που πραγματεύονται την:

1. Ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους
2. Αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων
3. Επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.

Ακόμη, οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης υποβάλλονται υποχρεωτικά σε έλεγχο.

Οι ανωτέρω αποφάσεις αποστέλλονται μαζί με τα απαραίτητα δικαιολογητικά εντός δεκαπέντε ημερών με εναρκτήρια ημερομηνία την ημέρα συνεδρίασης του οργάνου. Επισημαίνεται ότι η Α.Υ.Ε. δύναται να ζητά στοιχεία τα οποία οι αρμόδιες υπηρεσίες είναι υποχρεωμένες να της διαβιβάζουν. Μετέπειτα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τις αποφάσεις αποκλειστικά εντός σαράντα ημερών, αρχής γενομένης της ημερομηνίας που περιήλθαν στην Α.Υ.Ε.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας δύναται, όπως προαναφέρθηκε (3.1.), να ασκήσει *αυτεπάγγελτο έλεγχο* και εάν χρειαστεί να ακυρώσει κάποια απόφαση, εντός δύο μηνών. Αναφορικά με τις *διοικητικές προσφυγές* πρόκειται για την ειδική διοικητική προσφυγή και τις αιτήσεις θεραπείας, όπου προβλέπεται (άρθρο 227 του ν. 3852/2010), όποιος έχει έννομο συμφέρον να προβεί σε προσφυγή ενάντια στην απόφαση, εντός δεκαπέντε ημερών από την δημοσίευση ή ανάρτηση ή κοινοποίηση της απόφασης. Το ίδιο προβλέπεται σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφασίζει εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών.

Για την διοικητική προσφυγή – αιτήσεις θεραπείας ορίζεται, επιπλέον, ότι η άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων, ενώ ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος για αιτήσεις θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό 5.000.000 ευρώ για δήμους και περιφέρειες.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι στο νέο νόμο περιλαμβάνεται πρόβλεψη για μεγαλύτερη προθεσμία να αποφασίσει ο προϊστάμενος, εν προκειμένω ο Ελεγκτής Νομιμότητας, εν συγκρίσει με τις προθεσμίες που έπρεπε να τηρήσει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

3.4. Έλεγχος των αιρετών

Τα αιρετά πρόσωπα, όπως και στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, φέρουν πειθαρχική και αστική ευθύνη (άρθρα 232, 234 και 236 του ν.3852/2010).

Ως προς την *πειθαρχική ευθύνη*, προβλέπονται οι ποινές της αργίας έως έξι μηνών ή της έκπτωσης. Τίθενται ανάλογα της σοβαρότητας της παράβασης, η οποία αφορά την παράβαση καθήκοντος ή την υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους, από σοβαρή αμέλεια ή δόλο. Η ποινή επιβάλλεται έπειτα από αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας έχοντας τη σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου πειθαρχικού συμβουλίου¹⁹. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την ουσία της υπόθεσης, εντός τριάντα ημερών. Παράλληλα, εντός αυτών των ημερών μπορεί να τεθεί αναβολή της εκτέλεσης της εν λόγω απόφασης.

Τονίζεται πως οι πράξεις των αιρετών που έχουν πειθαρχική ευθύνη υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή εν αντιθέσει με την τριετή που προέβλεπε ο ν.3463/2006.

Ορίζεται από τον παρόντα νόμο (ν.3852/2010) και η περίπτωση της αυτοδίκαιης έκπτωσης των αιρετών οργάνων, εάν υπάρχει:

1. Στέρηση διαχείρισης της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή στέρηση των πολιτικών τους δικαιωμάτων ύστερα από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή αν καταδικαστούν αμετακλήτως ως αυτουργοί ή συμμετοχοί στα οριζόμενα από το άρθρο 236 του ν.3852/2010 κακούργηματα ή πλημμελήματα.
2. Παραπομπή τους για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση.

Σε αυτή την περίπτωση, ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλείται να εκδώσει σχετική διαπιστωτική πράξη.

Η παύση των αιρετών από το αξίωμά τους πραγματοποιείται για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Αποφασίζει ο Υπουργός Εσωτερικών έπειτα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του Ελεγκτή Νομιμότητας και τη σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός δεκαπέντε ημερών με εναρκτήρια ημέρα την ημέρα κοινοποίησης της σχετικής απόφασης.

Τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. φέρουν *αστική ευθύνη* όταν προκαλέσουν ζημία σε περιουσία των Ο.Τ.Α. από δόλο ή βαριά αμέλεια. Η ζημία αυτή καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής²⁰, ώστε οι αιρετοί να αποζημιώσουν για τη ζημία αυτή. Το έργο τής εν λόγω Επιτροπής είναι ο έλεγχος ύστερα από αίτηση του θιγόμενου ή πολίτη, ενώ ως προς τις πράξεις της προβλέπεται προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου εντός εξήντα ημερών, με εναρκτήρια

¹⁹Βλ. συναφώς, άρθρο 234 παρ.2 του ν.3852/2010.

²⁰Βλ. σχετικά, άρθρο 232 παρ. 2 του ν.3852/2010.

ημέρα την κοινοποίησή τους. Στο διάστημα αυτό, αναστέλλεται η εκτέλεση των κοινοποιημένων πράξεων.

Κεφάλαιο 4^ο:

Κριτική Επισκόπηση

4.1. Η μεταβατική περίοδος της εφαρμογής του ν.3852/2010

Όπως συμβαίνει σε κάθε μεταρρύθμιση, έτσι και εν προκειμένω υπάρχει ένα μεταβατικό στάδιο όπου γίνεται προσπάθεια εμπέδωσης των αλλαγών που προκύπτουν από την εφαρμογή της νέας ρύθμισης και ευρύτερου συντονισμού του όλου συστήματος. Ο ν.3852/2010 προβλέφθηκε να εφαρμοστεί από 1.1.2011.

Στον εν λόγω νόμο περιλήφθηκαν μεταβατικές διατάξεις, οι οποίες καθόριζαν το καθεστώς βάσει του οποίου η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. θα λειτουργούσε στο απαιτούμενο διάστημα για την πραγμάτωση των επιμέρους διαδικαστικών ενεργειών από μεριάς της Διοίκησης.

Ακολούθησε μια σειρά από εγκυκλίους και προεδρικά διατάγματα, ώστε να τεθούν οι λεπτομέρειες για την εφαρμογή του νόμου. Ειδικότερα, η εγκύκλιος υπ' αριθμόν 60/30.12.2010²¹ εκδόθηκε με βάση το άρθρο 238 του ν.3852/2010 και περιλάμβανε διατάξεις περί της εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., κατά το διάστημα που μεσολαβούσε για να συσταθούν και να λειτουργήσουν οι προβλεπόμενες Υπηρεσίες Εποπτείας. Πιο συγκεκριμένα, οριζόταν ότι ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης²² ασκεί τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας βάσει των άρθρων 225 – 227 του ν.3852/2010 και ότι μέχρι την έναρξη της λειτουργίας της Υπηρεσίας Εποπτείας συνέχιζαν τη λειτουργία τους οι Ειδικές Επιτροπές Εποπτείας όπως προέβλεπε το άρθρο 152 Κ.Δ.Κ. (ν.3463/2006), καθώς και το άρθρο 68 του Κ.Ν.Α. (ν.2218/1994).

Σημειώνεται ότι στην εγκύκλιο υπ' αριθμόν 60/30.12.2010 διευκρινιζόταν ότι η άσκηση προσφυγής σε αυτές τις Επιτροπές δεν αποτελούσε προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων, καθώς η Α.Υ.Ε. μόλις θα λειτουργούσε, ήταν αυτή που διέθετε το ανάλογο προσωπικό για την ως άνω προσφυγή.

Σχετικά με την εποπτεία επί των μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α. καθώς και για την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών, εφαρμόστηκε η εγκύκλιος υπ' αριθμόν 15/02.02.2011²³. Ο έλεγχος ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι προσφυγές που ασκούνται είναι ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου. Τονίζεται ότι τα πειθαρχικά παραπτώματα που τελέστηκαν πριν από την 31.12.2010, υπόκεινται στο προηγούμενο καθεστώς²⁴ και στις διατάξεις περί τριετούς παραγραφής και όχι πενταετούς, κάτι που εισάγει ο ν.3852/2010.

²¹Βλ. σχετικά: <file:///C:/Users/chrqonte/Desktop/4IHK-Y2.pdf>.

²²Πλέον πρόκειται για τον Συντονιστή Α.Δ.

²³Βλ. αναλυτικά: <file:///C:/Users/chrqonte/Desktop/4AA9K-K.pdf>.

²⁴Σύμφωνα με γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. εφαρμόζεται ο νόμος που περιέχει ευμενέστερες διατάξεις για τον διωκόμενο.

Στο διάστημα αυτό της μεταβατικότητας και στην προσπάθεια για ομαλή εφαρμογή του νέου νόμου 3852/2010, εκτός των εγκυκλίων και των απαραίτητων αποφάσεων, εκδόθηκαν και κάποια προεδρικά διατάγματα με σκοπό την υλοποίηση των νέων θεσμών. Ενδεικτικά αναφέρεται το π.δ. υπ' αριθμόν 134/27.12.2010²⁵, το οποίο αφορούσε στην οργάνωση των Α.Υ.Ε. και την στελέχωσή τους με το προσωπικό που όριζε ο νόμος. Την περίοδο αυτή η επιλογή του επικεφαλής των εν λόγω Υπηρεσιών, Ελεγκτή Νομιμότητας, βρίσκεται στο πρωταρχικό στάδιο της διαδικασίας, στην προκήρυξη.

4.2. Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά την οκταετή μεταβατική περίοδο

Παρά το γεγονός ότι το νέο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επέφερε μια νέα τάξη πραγμάτων περί εποπτείας των Ο.Τ.Α. και προσπάθησε να διορθώσει προηγούμενες προβληματικές καταστάσεις, δεν έλλειψαν οι σοβαρές δυσχέρειες κατά τη μεταβατική περίοδο εφαρμογής του²⁶.

Ένα πρόβλημα που έχει προκύψει, είναι ο μεγάλος όγκος των αποφάσεων που καλείται να διαχειριστεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Α.Δ.). Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούσε να ανταπεξέλθει αποτελεσματικά και σύντομα η Α.Δ., δηλαδή ο Γενικός Γραμματέας και από το 2015 και μετά ο Συντονιστής, στις απαιτήσεις που δημιουργούνταν.

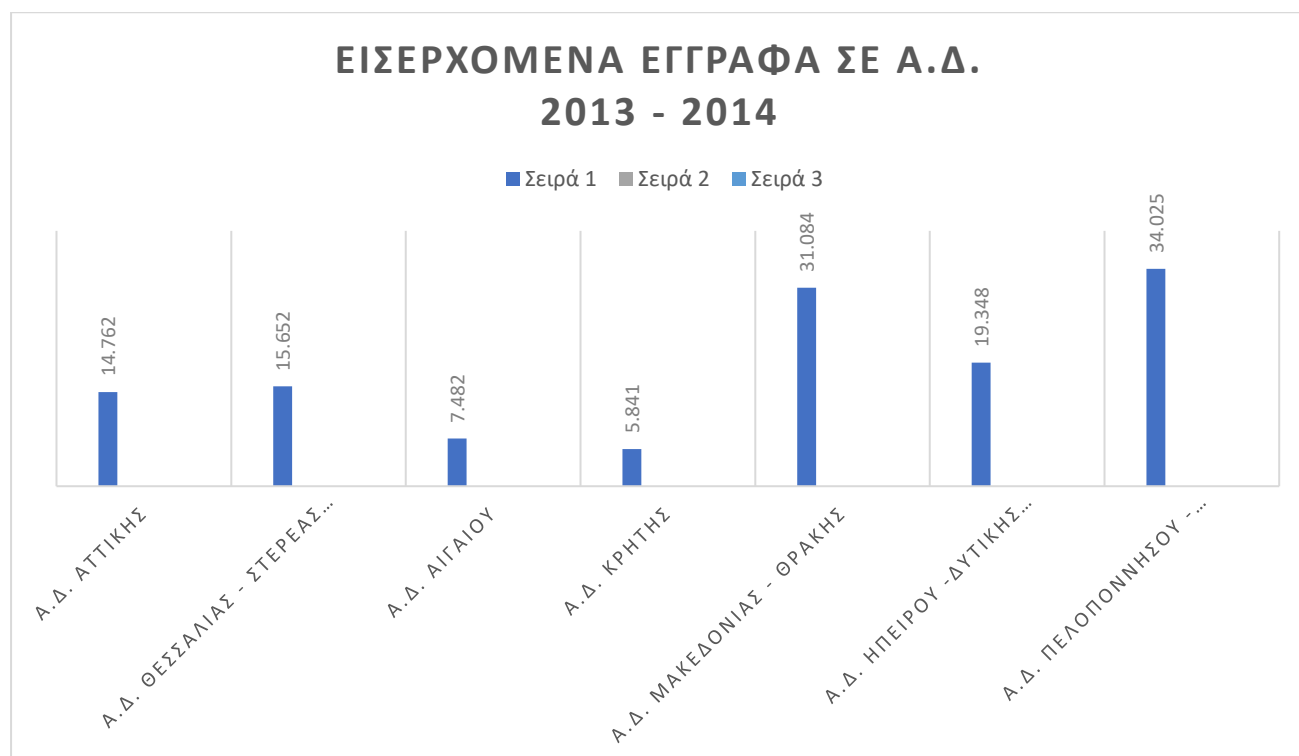
²⁵Βλ. σχετικά:

[http://cp.pamth.gov.gr/civil/nomothesia/ΠΠ%20ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ%20ΤΙΤΛΟΣ/ΔΔ%20ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ%20ΥΠΗΡΕΣΙΑ%20ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ%20ΟΤΑ%20\(ΠΔ%20134-2010\).pdf](http://cp.pamth.gov.gr/civil/nomothesia/ΠΠ%20ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ%20ΤΙΤΛΟΣ/ΔΔ%20ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ%20ΥΠΗΡΕΣΙΑ%20ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ%20ΟΤΑ%20(ΠΔ%20134-2010).pdf).

²⁶Βάσει του Πορίσματος της Επιτροπής για τον Νέο Καλλικράτη (2017), Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τ.Α. Τελική πρόταση της Επιτροπής του άρθ. 5 ν. 4368/2016.

Ενδεικτικά το ακόλουθο διάγραμμα παρουσιάζει το πλήθος αυτών των αποφάσεων ανά Α.Δ.:

Διάγραμμα 1^ο:



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Από τα παραπάνω στοιχεία γίνεται αντιληπτό ότι ο όγκος των εισερχομένων εγγράφων που λάμβανε η Α.Δ. ήταν πράγματι μεγάλος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα από το διάγραμμα 1^ο αποτελεί η Α.Δ. Πελοποννήσου – Ιονίου – Δυτικής Ελλάδος καθώς είχε λάβει το 2013 - 2014 τα περισσότερα έγγραφα (34.025) από τις Α.Δ.

Περαιτέρω, σύγκυση παρατηρήθηκε στον όρο εποπτεία και πώς αυτή ασκείται, αλλά και στις αρμοδιότητες μεταξύ των διαφορετικών Διευθύνσεων της Α.Δ. Ως προς τον όρο της εποπτείας, παρουσιάζεται ένα 'μπέρδεμα' γύρω από το άρθρο 214 του ν.3852/2010 και το άρθρο 94 του ίδιου νόμου. Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός της χρήσης του όρου «εποπτεία» από τους Δήμους επί των Τ.Ο.Ε.Β., διότι η πρόθεση από το αρμόδιο όργανο (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων) ήταν ο έλεγχος επί των διοικητικών, των τεχνικών και διαχειριστικών αρμοδιοτήτων των Τ.Ο.Ε.Β. και όχι απλώς ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων βάσει του άρθρου 94 του ν.3852/2010.

Σχετικά με την σύγκυση που εντοπίζεται μεταξύ των Διευθύνσεων, έχει να κάνει με το γεγονός κυρίως ότι ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να λάβει μια απόφαση για θέματα²⁷:

1. Έγκρισης περιβαλλοντικών όρων έργων και δραστηριοτήτων
2. Εκτέλεσης αποφάσεων κατεδάφισης αυθαίρετων κτισμάτων ή κατασκευών που εκδίδονται από τις πολεοδομικές υπηρεσίες των Δήμων
3. Έκδοσης αδειών χρήσης υδάτων και εκτέλεσης έργων αξιοποίησής τους
4. Έκδοσης απόφασης για την παραχώρηση ερευνητικών γεωτρήσεων του Ινστιτούτου Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (Ι.Γ.Μ.Ε.) προς εκμετάλλευση σε Δήμους
5. Ελέγχου και εποπτείας προστατευτικών και προσχώσεων σε Ζώνη Αιγιαλού
6. Αδειοδότησης αξιοποίησης ορυκτών πόρων σε δημόσιες εκτάσεις

και έπειτα για λόγους νομιμότητας να απορρίψει το ίδιο θέμα π.χ. με αποφάσεις που έχουν παρθεί από τα συλλογικά όργανα των Δήμων. Οπότε εντοπίζεται μια επικάλυψη μεταξύ των Διευθύνσεων σε αρμοδιότητες και διαδικασίες ελέγχου.

Ακόμη, έχει καταγραφεί από την Επιτροπή για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ότι παρά την τροποποίηση των προθεσμιών για τον έλεγχο νομιμότητας ή την εξέταση προσφυγής ή την άσκηση προσφυγής, ακόμη υπάρχει υπαρκτό πρόβλημα επ' αυτών. Αναλυτικότερα, διαπιστώνεται ότι δεν ασκείται έλεγχος νομιμότητας επί των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Δήμων αλλά και πως η προσβολή τους γίνεται ενώπιον του δικαστηρίου. Αυτό συμβαίνει καθώς, βάσει του άρθρου 152 του ν.3852/2010, δεν προβλέπεται η δυνατότητα για προσφυγή στην Ειδική Επιτροπή διότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τον Γενικό Γραμματέα της Α.Δ., δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα. Έτσι, εάν παρέλθει άπρακτη η αποκλειστική προθεσμία για τον υποχρεωτικό ή αυτεπάγγελτο έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα της Α.Δ., τότε δεν υπάρχει στην πραγματικότητα η πρόβλεψη προσφυγής.

Η προθεσμία άσκησης προσφυγής βάσει του άρθρου 227 του ν.3852/2010 είναι δεκαπέντε ημέρες με εναρκτήρια μέρα την ημέρα κοινοποίησης ή δημοσίευσης ή ανάρτησης της απόφασης. Παρόλα αυτά, έχει προκληθεί σύγκυση για το ποια μέρα θεωρείται ως εναρκτήρια. Με γνώμονα το άρθρο 66 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (Α 171) και της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας υπ' αριθμ. 2451/2013, ως εναρκτήρια ημέρα θεωρείται η επομένη της δημοσίευσης της απόφασης.

²⁷Βάσει του Πορίσματος της Επιτροπής για τον Νέο Καλλικράτη (2017), Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τ.Α. Τελική πρόταση της Επιτροπής του άρθ. 5 ν. 4368/2016, σελ. 117.

Κεφάλαιο 5^ο:

Προτάσεις

5.1. Πόρισμα Επιτροπής Νέος Καλλικράτης

Ένα εύρος προτάσεων για βελτίωση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. διαμορφώθηκε από το Πόρισμα της Επιτροπής Νέος Καλλικράτης, το οποίο δημοσιεύτηκε το 2017²⁸. Οι προτάσεις αφορούν στην επαναοριοθέτηση της έννοιας της εποπτείας, στον έλεγχο επί της νομιμότητας των πράξεων και το πειθαρχικό έλεγχο των προσώπων, καθώς και το δικαίωμα της προσφυγής. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στον αυτεπάγγελτο έλεγχο. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι για να προταθεί μια λύση χρειάζεται να ληφθούν υπόψη²⁹ οι προϋπάρχουσες και διεθνείς ρυθμίσεις για το θέμα, και πάντοτε ως γνώμονας τίθεται το συνταγματικό κείμενο.

5.1.1. Έννοια Εποπτείας

Αναλυτικά, όσον αφορά την έννοια της κρατικής εποπτείας, προτείνεται αυτή να διέπεται από βασικές αρχές. Ειδικότερα, είναι σκόπιμο η έννοια της εποπτείας να είναι ενιαία (βλ. συνδυαστικά το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος και το άρθρο 214 του ν.3852/2010). Αυτή συνδέεται με τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών προσώπων. Επίσης, στον όρο εποπτεία θα περιλαμβάνεται και η παροχή εγκυκλίων, οδηγιών και κατευθύνσεων, όπως αυτές παρέχονται από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Παράλληλα, το Υπουργείο Εσωτερικών παραμένει ο κύριος αρμόδιος για τα ζητήματα των Ο.Τ.Α. και για την παροχή οδηγιών και κατευθύνσεων.

5.1.2. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων

Για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων προτείνεται:

- Η κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου
- Η ενεργητική νομιμοποίηση άσκησης της διοικητικής προσφυγής
- Η αναβάθμιση του αυτεπάγγελτου ελέγχου
- Η παραγγελία ελέγχου από άλλες αρχές

²⁸Βλ. περαιτέρω: file:///C:/Users/chrqonte/Desktop/Porisma_Epitrphs_Neos_Kallikraths.pdf.

²⁹Βλ.: file:///C:/Users/chrqonte/Desktop/Porisma_Epitrphs_Neos_Kallikraths.pdf σελ. 121 - 122.

Αναλυτικότερα, φαίνεται πως η κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου κινείται στα πλαίσια μιας εξέλιξης του θεσμού με γνώμονα διεθνείς τάσεις και έχει αρκετά πλεονεκτήματα. Αυτά είναι, πρώτον, ότι λύνεται το πρόβλημα με τον όγκο των αποφάσεων που πρέπει να ελεγχθεί και, δεύτερον, ότι το κράτος δείχνει εμπράκτως την εμπιστοσύνη του προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση αυξάνοντας το αίσθημα ευθύνης από μεριάς των αιρετών και των υπαλλήλων Ο.Τ.Α., καθώς επακολουθεί ο έλεγχος από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Έτσι, αναμένεται να λειτουργήσει σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής η τοπική αυτονομία και η αυτοτέλεια των οργάνων των Ο.Τ.Α., πάντοτε εντός των κανόνων της νομιμότητας. Επισημαίνεται δε ότι, αν και προτείνεται η κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου επί των πράξεων, δεν πραγματοποιείται πλήρης σύνδεση της εποπτείας των Ο.Τ.Α. με την πρωτοβουλία των πολιτών, διότι παραμένει ο αυτεπάγγελτος έλεγχος, που είναι κατασταλτικός³⁰.

Ως προς την ρητή νομοθετική ενεργοποίηση της διοικητικής προσφυγής, προτείνεται να ασκείται και αυτοτελώς και από όλους τους αιρετούς του οικείου Ο.Τ.Α. και όχι μόνο από όσους αποδεικνύουν έννομο συμφέρον, δεδομένου της προταθείσας κατάργησης του υποχρεωτικού ελέγχου. Η γενίκευση δεν αφορά στους κατοίκους ή δημότες, γιατί ειδάλλως δε θα υπήρχε η επιδιωκόμενη μείωση του φόρτου των ελεγχόμενων αποφάσεων. Σύμφωνα πάντως και με το ν.3852/2010, θα πρέπει η προσφυγή να υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή για την κρίση της προσφυγής και να μην φέρει η προσφυγή αυτοδικαίως ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Για τον αυτεπάγγελτο έλεγχο προβλέπεται αναβάθμιση μέσω της ενσωμάτωσης και καθιέρωσης ελεγκτικών μεθόδων εν συναρτήσει με:

- α) Την ανάλυση κινδύνου
- β) Τα δεδομένα που θα συγκεντρώνονται για κάθε Ο.Τ.Α.
- γ) Κάθε κατηγορία πράξεων

Με αυτόν τον τρόπο δύναται να καταστεί ο δειγματοληπτικός αυτεπάγγελτος έλεγχος πιο αποτελεσματικός, επειδή θα λειτουργεί πιο στοχευμένα. Τονίζεται πάντως ότι με τον δειγματοληπτικό έλεγχο δεν χάνεται η δυνατότητα να εξετάζεται όποια υπόθεση κρίνεται ως άξια ελέγχου.

Επιπλέον, η εφαρμογή του αυτεπάγγελτου ελέγχου μπορεί να είναι πιο αποδοτική, εάν προβλεφθεί η υποχρεωτική αποστολή των αποφάσεων που εκδίδονται από τα συλλογικά ή τα μονομελή όργανα των Ο.Τ.Α., δια ανάρτησης σε ένα κλειστό - ειδικό δικτυακό τόπο. Έτσι, καθίσταται πιο εφικτό να υποβάλλονται οι προσφυγές διαδικτυακά στην εποπτεύουσα αρχή, να αποφεύγονται τυχόν αμφισβητήσεις για την κοινοποίηση ή γνωστοποίηση της πράξης, και η

³⁰Βλ. και στην σελίδα 10 της παρούσης εργασίας.

δειγματοληπτική επιλογή των πράξεων των Ο.Τ.Α. να είναι πιο πιθανή ώστε να συμβεί, αφού θα έχουν αποφευχθεί οι αμφισβητήσεις.

Σχετικά με την πρόταση για παραγγελία ελέγχου από άλλες δημόσιες αρχές, αυτή είναι ανάλογη με την προσφυγή. Εντός ειδικών προθεσμιών θα επιτρέπεται στη διοίκηση να γνωρίσει εάν υπάρχει πιθανή παρανομία και να εν συνεχεία να παραγγείλει τον έλεγχο νομιμότητας για αυτήν την πράξη.

5.1.3 Πειθαρχικός Έλεγχος των αιρετών

Το ζήτημα του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών θεωρείται ένα λεπτό ζήτημα, διότι το όργανο που επιφορτίζεται με το έργο του πειθαρχικού ελέγχου, καλείται να εξισορροπήσει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας με την μη «ποινικοποίηση» της πολιτικής ζωής. Πρόκειται για ένα θέμα γύρω από το οποίο συχνά προκαλείται έντονη συζήτηση νομικών και πολιτικών. Αν και το θεσμικό πλαίσιο που θέτει ο ν.3852/2010 χαρακτηρίζεται σε γενικές γραμμές ως ικανοποιητικό, προτείνονται παρά ταύτα κάποιες τροποποιήσεις. Συγκεκριμένα προτείνονται:

- Η τροποποίηση του άρθρου 234 του ν.3852/2010 όπως ισχύει. Οι δικαστικοί λειτουργοί που μετέχουν στο πειθαρχικό συμβούλιο των αιρετών (άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος) να προέρχονται αναλογικά από την Πολιτική/Ποινική και Διοικητική Δικαιοσύνη.
- Η αποσύνδεση της θέσης των αιρετών σε αργία από την έννοια της προσωρινής κράτησης (άρθρο 236 του ν.3852/2010). Με την αποσύνδεση αυτή προλαμβάνεται μια σειρά επικλήσεων, αμφισβητήσεων και τροποποιήσεων, γιατί οι εν λόγω θεσμοί δεν σχετίζονται με τον βαθμό ενοχοποίησης του κατηγορουμένου αλλά με άλλες διαδικασίες της ποινικής δίκης.
- Η πρόβλεψη της άρσης τυχόν αργίας, που έχει επιβληθεί στον κατηγορούμενο, μετά την έκδοση πρωτόδικης απόφασης και όχι από την τελεσίδικη. Αν και αποτελεί μικρή διαφορά, γίνεται απολύτως σεβαστό το τεκμήριο της αθωότητας και ας μην είναι της τελεσίδικης κρίσης.
- Η αναλυτική διαδικασία και οι προθεσμίες σχετικά με την έναρξη των πειθαρχικών διαδικασιών, εν εξελίξει ποινικής διαδικασίας. Με αυτόν τον τρόπο θα υπάρχει ομοιομορφία στον χειρισμό των καταστάσεων και εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς.

5.1.4 Εποπτική αρχή

Ως προς την εποπτική αρχή που θεσπίζεται με το ν.3852/2010, έχουν διατυπωθεί δύο απόψεις.

Από τη μία πλευρά, υποστηρίζεται ότι ο εν λόγω νόμος λειτουργεί θετικά και προοδευτικά. Στα θετικά του συγκαταλέγονται:

- Ο διαχωρισμός της εποπτείας των Ο.Τ.Α. από διάφορες πολιτικές και κομματικές επιρροές
- Η θέσπιση μιας ξεχωριστής Υπηρεσίας που έχει ως αποκλειστικό ρόλο την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.
- Τα προσόντα επιλογής των υποψηφίων στη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας, τα οποία ήταν ιδιαίτερα υψηλά.

Από την άλλη, διατυπώθηκαν επιφυλάξεις ως προς το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και τις μέχρι τώρα τροποποιήσεις του σχετικά με:

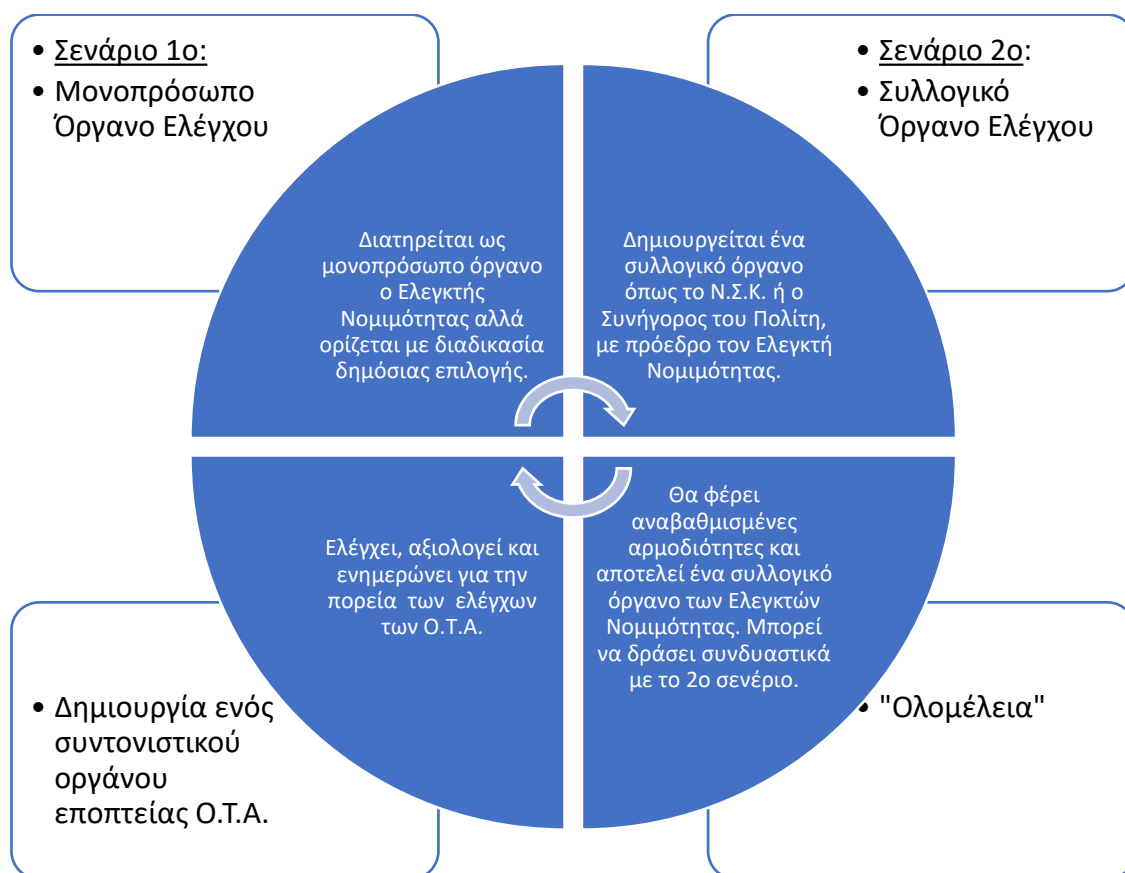
- Το μονοπρόσωπο αρμόδιο για έλεγχο όργανο
- Την υπαγωγή της Α.Υ.Ε. των Ο.Τ.Α. στην οικεία Α.Δ.
- Την πλήρη αποσύνδεση με την κοινωνική αποδοχή και πολιτική ισχύ,

ενώ αρνητικά κρίθηκε και η ευρεία αποκέντρωση του θεσμού στις δεκατρείς (13) περιφέρειες, η οποία προτάθηκε σε δύο προσχέδια νόμου που αναρτήθηκαν προς διαβούλευση το 2015 και 2016.

Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω διαφωνιών για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», προτάθηκαν μερικά εναλλακτικά σενάρια τα οποία σχετίζονται με τον φορέα της άσκησης εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Τα εναλλακτικά σενάρια παρουσιάστηκαν από την Επιτροπή που κατέθεσε την Πρόταση Αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τ.Α. με την Τελική Πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν.4368/2016.

Τα εν λόγω σενάρια πραγματεύονται την ορολογία περί «Ελεγκτή Νομιμότητας» καθώς και τη διάρθρωση σε επίπεδο Α.Δ. με υπαγωγή στο Υπουργείο Εσωτερικών. Ειδικότερα, το ακόλουθο σχήμα παρουσιάζει τα σχετικά σενάρια.

Σχήμα 3^ο:



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Με τα ανωτέρω πιθανά σενάρια γίνεται προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του ν.3852/2010. Αξίζει να τονισθεί ότι προτείνεται να συσταθεί η σχετική υπηρεσία στην έδρα κάθε Α.Δ., η οποία υπηρεσία θα υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ δε θα πρέπει να καθιερώνεται η δευτεροβάθμια κρίση παρά μόνο εάν υπάρχει ένα δευτεροβάθμιο όργανο με αυξημένο κύρος.

5.2. Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Έπειτα από περίπου επτά (7) χρόνια εφαρμογής του ν.3852/2010 αναρτήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών για δημόσια διαβούλευση σχέδιο νόμου με τίτλο: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και

αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»]³¹ – Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου της οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α. – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ».

5.2.1. Παροχή εγκυκλίων – Επιτελικός ρόλος ΥΠ.ΕΣ.

Το εν λόγω σχέδιο νόμου αποτελείται από τέσσερα (4) μέρη. Την παρούσα εργασία ενδιαφέρει το ΣΤ΄ Μέρος, όπου αναφέρονται οι τροποποιήσεις σχετικά με την άσκηση εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Συγκεκριμένα, το άρθρο 105 αντικαθιστά το άρθρο 214 του ν.3852/2010, προσθέτοντας επί της ουσίας ρητά ότι στην εποπτεία περιλαμβάνεται και η παροχή εγκυκλίων, οδηγιών και γενικών κατευθύνσεων με στόχο την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας περί των Ο.Τ.Α. Τονίζοντας με αυτόν τον τρόπο τον επιτελικό ρόλο του ΥΠ.ΕΣ. για τα θέματα της Τ.Α.

5.2.2. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α.

Έπειτα, με το άρθρο 106 του ως άνω σχεδίου αντικαθίσταται το άρθρο 215 του ν.3852/2010. Το άρθρο 106 του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι» πραγματεύεται την Α.Υ.Ε. Βάσει αυτού συστήνονται επτά (7) Α.Υ.Ε., όπως προέβλεπε εξάλλου ο ν.3852/2010. Αντί για τον όρο «Ελεγκτής Νομιμότητας» επιλέγεται ο «Επόπτης Ο.Τ.Α.» (άρθρο 107 του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι» που αντικαθιστά το άρθρο 216 του ν.3852/2010). Ο Επόπτης των Ο.Τ.Α. τοποθετείται σε επίπεδο Γενικού Γραμματέα, υψηλότερο δηλαδή επίπεδο εν συγκρίσει με τον Ελεγκτή Νομιμότητας, αλλά υπ' αυτόν η υπηρεσία διαρθρώνεται σε Διευθύνσεις. Η θητεία του προβλέπεται να είναι τετραετής, επιλέγεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.)³², και τα τυπικά προσόντα που πρέπει να διαθέτει ο υποψήφιος είναι πιο διευρυμένα, διότι δεν απαιτείται αποκλειστικά πτυχίο νομικής (άρθρο 107 παρ. 2 του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι»).

³¹Βλ. περαιτέρω: <http://www.opengov.gr/yypes/wp-content/uploads/2018/04/kleisthenis1-.pdf> σελ. 142 - 161.

³²Βλ. σχετικά, άρθρο 7 παρ. 1 του ν.4369/2016 (Α'33).

5.2.3. Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α.

Ακόμη, το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» προβλέπει στο άρθρο 111 το «Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α.» αντί του «Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας» (άρθρο 223 του ν.3852/2010). Ακολούθως, στο άρθρο 112 ορίζεται η «Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α.», η οποία αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών ως πρόεδρο, τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α., τον Αντιπρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζεται από τον πρόεδρο του εν λόγω δικαστηρίου, τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, τον Συνήγορο του Πολίτη, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), τον Πρόεδρο του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., τον Τομεακό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, τον Πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.) και τον Πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.) (ή όποιους ορίσει αυτός ως αναπληρωτές του). Έργο της Επιτροπής αποτελεί ο περιοδικός έλεγχος του επιπέδου συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α. καθώς και η αξιολόγηση και η ενημέρωση για την αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α. Επίσης, μεριμνά για τη βελτίωση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας όσα αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια της εργασίας, απαντάται το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα.

Πιο συγκεκριμένα, μέσω της ιστορικής αναδρομής γίνεται κατανοητό ότι η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. αποτελεί ένα δυσχερές εγχείρημα. Και για τους δύο βαθμούς παρατηρήθηκαν προβλήματα κατά την εφαρμογή του συναφούς κάθε φορά θεσμικού πλαισίου, με σημαντικότερες δυσλειτουργίες να είναι η προθεσμία που προβλεπόταν για την υποβολή των πράξεων των Ο.Τ.Α. προς έλεγχο, αλλά και εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που λόγω του όγκου των υποθέσεων και της έλλειψης επαρκούς και εξειδικευμένου προσωπικού δεν μπορούσε να ανταπεξέλθει στις σύντομες προθεσμίες. Παρατηρήθηκε, εξάλλου, ότι δεν υπήρχε συμμόρφωση από τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. στις αποφάσεις των αρμόδιων για τον έλεγχο νομιμότητας οργάνων. Ως αποτέλεσμα, η κρατική εποπτεία ασκούσαν με τρόπο αποτελεσματικό για πολλά χρόνια.

Το πιο πρόσφατο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν.3852/2010) επέφερε σημαντικές αλλαγές, προβλέποντας την ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και του θεσμού του «Ελεγκτή Νομιμότητας». Ακόμη, διευρύνθηκε ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ορίστηκε εκ νέου ο τρόπος άσκησης του ελέγχου των πράξεων των Ο.Τ.Α. και των αιρετών οργάνων. Υπογραμμίζεται πως με αυτές τις ρυθμίσεις, κατ' ουσία, το άτομο που εποπτεύει δεν είναι πλέον πολιτικό πρόσωπο και πολιτική επιλογή παρά διοικητικό όργανο που επιλέγεται μέσω συγκεκριμένης διαφανούς και αξιοκρατικής διαδικασίας.

Παρά ταύτα, και το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο θα παρουσιάσει κατά την οκταετή μεταβατική εφαρμογή του προβλήματα. Αν και οι προθεσμίες για έλεγχο νομιμότητας, άσκηση και εξέταση προσφυγής τροποποιήθηκαν, αυτές συνέχισαν να αποτελούν 'αγκάθι' στο σύστημα του ελέγχου, όπως και ο όγκος των εισερχόμενων εγγράφων που δέχονταν τα αρμόδια όργανα.

Για την εξάλειψη των ως άνω δυσκολιών που προκλήθηκαν και με στόχο την αποτελεσματικότητα της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., διατυπώθηκαν εκ νέου προτάσεις. Πρόκειται για το Πόρισμα της Επιτροπής Νέος Καλλικράτης (2017) που αναφέρεται στον όρο εποπτεία με σκοπό να τεθούν κάποια πλαίσια ώστε να είναι μια ενιαία έννοια, και στην αναβάθμιση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών, υιοθετώντας και τα ευρωπαϊκά υποδείγματα, ενώ προτάθηκαν και κάποια πιθανά σενάρια για την εποπτική αρχή που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την υφιστάμενη κατάσταση. Ωστόσο, έχει

δημοσιοποιηθεί πλέον ένα νέο προσχέδιο νόμου, το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» (2018), το οποίο συμπεριλαμβάνει στην έννοια της εποπτείας την παροχή εγκυκλίων και έναν επιτελικό ρόλο από το ΥΠ.ΕΣ., αντικαθιστά τον Ελεγκτή Νομιμότητας με τον «Επόπτη Ο.Τ.Α», συστήνει δε το Συμβούλιο Εποπτών Ο.Τ.Α. και την Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας των Ο.Τ.Α.

Εν κατακλείδι, συντελούνται προσπάθειες βελτίωσης του τρόπου άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο ενός ευρωπαϊκού προτύπου. Ο δρόμος για την επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν και την αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών τοπικών αρχών είναι βέβαια δύσβατος. Μένει να φανεί εάν το νέο εγχείρημα, Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι», θα αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Βιβλιογραφία

Πρωτογενείς Πηγές:

- 📖 Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κ. Καραμανλή (2003), *Εποπτεία και ελεγκτικοί μηχανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κ. Καραμανλή
- 📖 Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006), *Έκθεση Επιτροπής 2006*, Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 📖 Κοκκίδου Αλ. (2008), *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος, Στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- 📖 Μακρουδημήτρης Αντ., Μ. - Ηλ. Πραβίτα (2012), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, 5^η Έκδοση, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- 📖 Μαρκάτου Ευστ. (2011), *Οι αλλαγές που επιφέρει ο ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) στον τομέα της κρατικής εποπτείας επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής
- 📖 Μπέσιλα - Βήκα Ευρ. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- 📖 Μπέσιλα - Μακρίδη Ε. (2010), *Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν.3051/2002), Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Α', 2^η Έκδοση, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- 📖 Σπηλιωτόπουλος Επ. (2015), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος ΙΙ, 15^η Έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 📖 Συνήγορος του Πολίτη (2004), *Ετήσια Έκθεση 2004*, Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη
- 📖 Τζέμος Β. (2013), *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαγράμματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 📖 Τσούντας Κ. (1993), *Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., Το ελληνικό παράδειγμα*, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- 📖 Υπουργείο Εσωτερικών (2018), *Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»] – Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου της οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α. – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ*, Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών
- 📖 Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010), *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- 📖 Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή άρθρου 5 ν.4368/2016 (2017), *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή άρθρου 5 ν.4368/2016

📖 Χρυσανθάκης Χ. (2015), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2^η Έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Άρθρα:

📖 Ραγκούσης Γιάννης (2014), *Δέκα αλήθειες για τον «Καλλικράτη»*, διαθέσιμο: <http://www.kathimerini.gr/767516/opinion/epikairothta/politikh/deka-alh8eies-gia-ton-kallikrath> , Τελευταία Ενημέρωση: 13/5/18

Ιστοσελίδες:

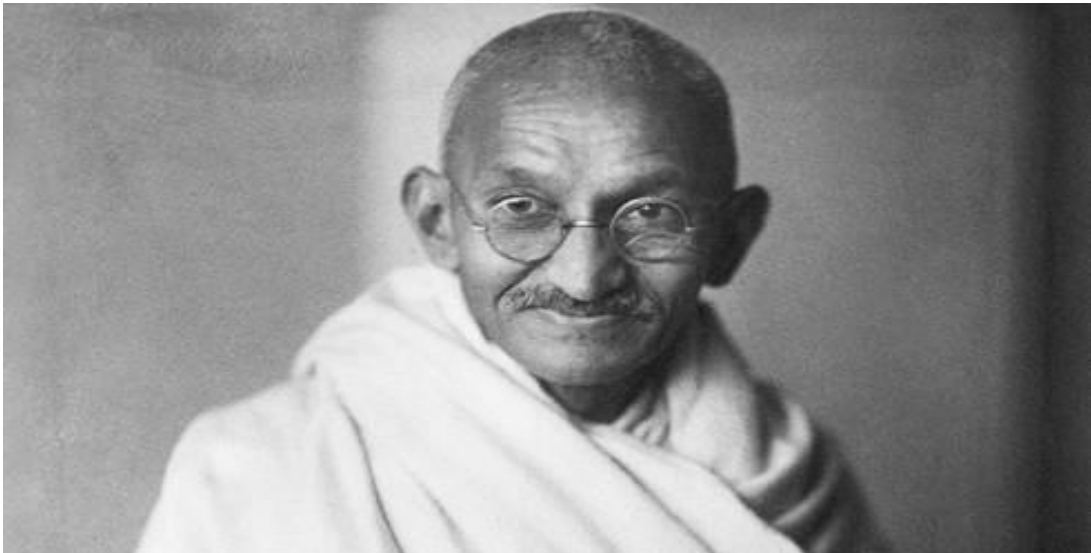
- 📖 Βουλή των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr>
- 📖 Νομοθεσία: <https://www.e-nomothesia.gr>
- 📖 Υπουργείο Εσωτερικών: <http://www.ypes.gr/el/>

...πρέπει να είσαι η αλλαγή

που θέλεις να έρθει..

Μαχάτμα Γκάντι

(1869 – 1948)



Πηγή:

https://www.google.gr/search?biw=1700&bih=796&tbn=isch&sa=1&ei=dlf7Wu2jGtG3kwWL9qf4Aw&q=γκαντι+&oq=γκαντι+&gs_l=img.3..35i39k1j0l6j0i67k1j0l2.411733.411733.0.412349.1.1.0.0.0.196.196.0j1.1.0....0...1c.1.64.img..0.1.195....0.-ENfJKFipkE#imgsrc=Fig2g2Sic1Q01M, Τελευταία Ενημέρωση: 16/5/18