



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ-
ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΑΡΘΡΟΥ 5
Ν.4368/2016

ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ
ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αθήνα | 2017

α. Δημοτικές επιτροπές παιδείας

Με δεδομένη την πρόταση για κατάργηση των Σχολικών Επιτροπών με τη σημερινή τους μορφή (νπδδ) και την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τον οικείο Δήμο (βλ. αναλυτικά παρακάτω), προτείνεται η επικαιροποίηση του σημερινού θεσμού των δημοτικών επιτροπών παιδείας, ώστε να αποτελέσουν το επίκεντρο της θεσμικής και κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής για τα θέματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε Δήμο.

β. Μεγάλα έργα – Commissions of enquiry

Σε ειδικές περιπτώσεις μεγάλων αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, υλοποίησης έργων μεγάλης κλίμακας ή ειδικής βαρύτητας για μια περιοχή, προτείνεται να θεσμοθετηθεί ειδική διαδικασία διαβούλευσης, που θα εξασφαλίζει την πραγματική συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας.

Στην περίπτωση αυτή, τη διεξαγωγή της διαβούλευσης, την ενημέρωση των πολιτών, αλλά και την εξαγωγή των σχετικών συμπερασμάτων, που θα τίθενται υπόψη του Δήμου/της Περιφέρειας, θα μπορεί να αναλαμβάνει μία ad hoc Επιτροπή Διερεύνησης, στα πρότυπα των Commissions of Enquiry.

ΣΤ. Εποπτεία Ο.Τ.Α.

Ι. Ιστορικό

1. Πριν τον «Καλλικράτη»

Πριν τη θεσμοθέτηση του Ν.3852/2010, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων γινόταν σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων **148-154 του Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων (Ν.3463/2006, Κεφάλαιο Θ)**, και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σύμφωνα με τα **άρθρα 66-70 του ΠΔ 30/1996 Κεφάλαιο Ε**.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν.3463/2006 ο έλεγχος νομιμότητας των συλλογικών οργάνων των Δήμων γινόταν από τον **Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας**.

Συγκεκριμένα ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας :

- Ασκούσε τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Δήμων εντός αποκλειστικής προθεσμίας 20 ημερών και εκδίδει σχετική απόφαση

- Ασκούσε αυτεπάγγελο έλεγχο εντός ενός μηνός από την έκδοση της απόφασης

- Εξέταζε τις προσφυγές που ασκούνται από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον κατά των αποφάσεων των Δήμων εντός αποκλειστικής προθεσμίας 1 μηνός.

Κατά των αποφάσεων του Γ.Γ της Περιφέρειας μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή εντός 1 μηνός στην **Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Ν.3463/2006**. Η Ειδική Επιτροπή εξέδιδε απόφαση σε αποκλειστική προθεσμία 30 ημερών. Οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής προσβάλλονταν μόνο στα αρμόδια δικαστήρια.

Οι αποφάσεις του Γ.Γ της Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής ήταν υποχρεωτικές και οι Δήμοι όφειλαν να συμμορφωθούν.

Αντίστοιχα, σύμφωνα με τα άρθρα 66-70 του ΠΔ 30/1996 Κεφάλαιο Ε, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων γίνονταν από **τριμελή επιτροπή που είχε συσταθεί σε κάθε Περιφέρεια**. Ο Γ.Γ Περιφέρειας παρέπεμπε τις αποφάσεις που θεωρούσε μη νόμιμες στη συγκεκριμένη επιτροπή.

Έργο της Επιτροπής ήταν :

- η άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων που παραπέμπονταν από τον Γ.Γ Περιφέρειας
- η εξέταση προσφυγών κατά των πράξεων των Ν.Α

Προσφυγή κατά των πράξεων Νομάρχη και μονομελών οργάνων της ΝΑ μπορούσε να ασκηθεί στον Γ. Γ Περιφέρειας.

2. Μετά τον «Καλλικράτη»

Με το Ν.3852/2010 προβλέφθηκε η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ (Δήμων & Περιφερειών) από τον **Ελεγκτή Νομιμότητας** και τις **Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ**, οι οποίες συστήνονταν στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του **Υπ. Εσωτερικών**.

Στη συνέχεια με τον Ν.4257/2014 προβλέφθηκε ότι οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ εντάσσονται στην οργανωτική δομή της οικείας **Αποκεντρωμένης Διοίκησης** υπαγόμενη απευθείας στον Γ.Γ της Α.Δ., ενώ ο Ελεγκτής Νομιμότητας προΐσταται της Υπηρεσίας.

Με το άρθρο 238 του Ν.3852/2010 προβλέφθηκε ότι, **μεταβατικά**, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ο έλεγχος νομιμότητας κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 δηλαδή ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας, ο αυτεπάγγελος έλεγχος και η εξέταση προσφυγών ασκούνται από τον Γ.Γ Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ και τις Επιτροπές Ελέγχου των πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΠΔ 30/1996), **ρύθμιση που παραμένει σε ισχύ**.

Σε σχέδιο νόμου του ΥΠΕΣ που κατατέθηκε προς ψήφιση τον Ιούλιο του 2015, χωρίς η κοινοβουλευτική διαδικασία να τελεσφορήσει, λόγω εκλογών, προβλεπόταν τροποποίηση των άρθρων του Ν.3852/2010 που αφορούν στην οργάνωση των ΑΥΕ οι οποίες προβλεπόταν να συσταθούν **στην έδρα κάθε Περιφέρειας**.

II. Υφιστάμενη Κατάσταση

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, εφόσον **δεν έχουν συσταθεί ακόμη οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες ΟΤΑ**, γίνεται σύμφωνα τις προβλέψεις της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 238 του Ν.3852/2010, ως προς τα όργανα ελέγχου, δηλαδή ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ και τις Επιτροπές Ελέγχου των πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΠΔ 30/1996).

Επιπλέον, με τη μεταβατική διάταξη, ορίζεται ότι δεν εφαρμόζεται η παρ.3 του άρθρου 227 με την οποία προβλέπεται ότι η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου.

Εφόσον στο άρθρο 238 δεν αναφέρεται το άρθρο 228, η αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης δεν είναι στην αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά το μεταβατικό διάστημα.

Ειδικότερα, αυτή τη στιγμή το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την εποπτεία των ΟΤΑ, διαμορφώνεται ως εξής :

Σύμφωνα με το **άρθρο 214**, η κατά το Σύνταγμα κρατική εποπτεία στους Δήμους και τις Περιφέρειες οριοθετείται ως **έλεγχος νομιμότητας των πράξεων** των ΟΤΑ και **πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών** .

Επίσης, σύμφωνα με το **άρθρο 224**, οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι **εκτελεστές** αφότου εκδοθούν.

1. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες : τον υποχρεωτικό έλεγχο του άρθρου 225, τον αυτεπάγγελτο έλεγχο του άρθρου 226 και τον έλεγχο κατόπιν προσφυγής κατά το άρθρο 227.

Αναλυτικότερα :

α. Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας (άρ. 225 όπως έχει τροποποιηθεί με τον Ν.4257/2014 και τον Ν.4071/2012 και σε συνδυασμό με τον Ν. 3979/2011)

Σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας αποστέλλονται :

1. οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών που αφορούν:

- ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,
- την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών,
- την αγορά και εκποίηση ακινήτων,
- την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,
- την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων,
- τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας,
- τη σύναψη δανείων,
- τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία
- τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

2. οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν:

- αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,
- εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων
- λήψη δανείων

3. οι αποφάσεις των ΔΕΥΑ που αφορούν:

- την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίηση τους,
- την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων,
- την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.

4. οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης

Ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας υπόκειται στις εξής **προθεσμίες** :

Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Ο Γενικός Γραμματέας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται. Αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη, η πράξη θεωρείται ότι κρίθηκε νόμιμη.

β. Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας (άρθρο 226 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4257/2014)

Ο Γενικός Γραμματέας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α., καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε **προθεσμία** δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

γ. Ειδική διοικητική προσφυγή (άρθρο 227) - Αιτήσεις θεραπείας

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε **προθεσμία** δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας ασκείται εντός δεκαημέρου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

Ο Γενικός Γραμματέας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. **Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.**

Ο Γενικός Γραμματέας είναι επίσης αρμόδιος να αποφαινεται επί **αιτήσεων θεραπείας** για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του **ν. 3316/2005**.

Σύμφωνα με το άρθρο 231, όλα τα όργανα των δήμων και των περιφερειών, συλλογικά και μονομελή, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, οι επιχειρήσεις τους, και οι σύνδεσμοι έχουν και το πάσης φύσεως προσωπικό τους έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα, που εκδίδονται σύμφωνα με τα άρθρα 225-227.

2. Προσφυγή κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας των ΑΥΕ και σύμφωνα με το άρθρο 238 του Ν.3852/2010, οι Αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα που αφορούν σε

Δήμους προσβάλλονται ενώπιον των Ειδικών Επιτροπών του άρθρου 152 του ΚΔΚ. Η προσφυγή μπορεί να γίνει εντός προθεσμίας 1 μηνός από την έκδοση της απόφασης, ή την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Η σύνθεση της Ειδικής Επιτροπής τροποποιήθηκε με το άρθρο 17 του Ν.3812/2009 και πλέον δεν μετέχει δικαστικός λειτουργός.

Η λειτουργία της Ειδικής Επιτροπής ρυθμίζεται με την ΥΑ 31925/6.7.2007, ΦΕΚ 1020/Β/2007 «Κανονισμός λειτουργίας της Ειδικής Επιτροπής»

Σύμφωνα με το άρθρο 152 του ΚΔΚ όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.3812/2009 ως προς τη σύνθεσή της:

- Η Ειδική Επιτροπή ασκεί έλεγχο νομιμότητας και εκδίδει απόφαση επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 30 ημερών από την υποβολή της

- Οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής προσβάλλονται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια.

Η αρμόδια υπηρεσιακή μονάδα στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, για τον έλεγχο νομιμότητας όπως καταγράφεται και στους Οργανισμούς τους είναι το Τμήμα Προσωπικού και τα Τμήματα Διοικητικού– Οικονομικού της Δ/νσης Διοίκησης.

III. Αξιολόγηση Υφιστάμενης Κατάστασης- Προβλήματα

Τα προβλήματα που αναφέρονται στη συνέχεια αφορούν κυρίως στο **μεγάλο όγκο των αποφάσεων και προσφυγών** που εξετάζονται από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην **επικάλυψη ελέγχων** μεταξύ των διαφορετικών Δ/νσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην **έλλειψη σαφών διαδικασιών ελέγχου**, στην **έλλειψη κωδικοποίησης ή και ενοποίησης των προθεσμιών προσφυγής**.

1. Μεγάλος όγκος αποφάσεων που καλείται να διαχειριστεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Ενδεικτικά παραθέτουμε πίνακα όπου δίδονται ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση το σύνολο των εισερχόμενων εγγράφων για τα έτη 2013-2014 που σχετίζονται με τον έλεγχο νομιμότητας πράξεων και την εξέταση προσφυγών από τον Γεν. Γραμματέα και τις επιτροπές. Τα στοιχεία προέρχονται από δεδομένα που απέστειλαν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στη Δ/νση Οργάνωσης & Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων το Μάιο 2015.

Πίνακας 14 : Εισερχόμενα έγγραφα προς έλεγχο νομιμότητας στις Α.Δ. (2013-2014)

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΕΤΩΝ 2013-2014
Ηπείρου- Δυτικής Μακεδονίας	19.348
Αττικής	14.762
Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας	15.652
Πελοποννήσου-Δυτικής Ελλάδας-Ιονίου	34.025
Αιγαίου	7.482
Κρήτης	5.841
Μακεδονίας- Θράκης	31.084

2. Εννοιολογική διαφοροποίηση του όρου «εποπτεία» στους φορείς της δημόσιας διοίκησης

Ο όρος εποπτεία χρησιμοποιείται σε διάφορα θεσμικά και άλλα κείμενα χωρίς όμως πάντα να ταυτίζεται με την εποπτεία κατ' άρθρο 214 του ν. 3852/2010.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αρμοδιότητα εποπτείας των ΤΟΕΒ από τους Δήμους σύμφωνα με το άρθρο 94 του Ν.3852/2010. Πρόθεση του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, όταν έγινε η μεταφορά αρμοδιότητας με τον Καλλικράτη, ήταν η άσκηση διοικητικού, τεχνικού και διαχειριστικού ελέγχου στους ΤΟΕΒ από τους Δήμους επειδή στην ειδικότερη νομοθεσία περί εγγείων βελτιώσεων αυτός ήταν ο ορισμός της εποπτείας. Ήταν επομένως αναμενόμενο ότι θα υπήρχε σύγχυση στην άσκηση της αρμοδιότητας εφόσον στον ίδιο νόμο η εποπτεία ορίζεται στο άρθρο 214 ως έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ.

3. Επικάλυψη και σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών Δ/νσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά την άσκηση ελέγχου επί πράξεων των ΟΤΑ.

Στις αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος γίνεται με εισήγηση της Δ/νσης Διοίκησης, είναι και η έκδοση αποφάσεων και εγκρίσεων βάσει διατάξεων που απορρέουν από ειδική νομοθεσία των διάφορων Υπουργείων όπως:

- Έγκριση περιβαλλοντικών όρων έργων και δραστηριοτήτων
- Εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων ή κατασκευών που εκδίδονται από τις πολεοδομικές υπηρεσίες των Δήμων
- Έκδοση αδειών χρήσης υδάτων και εκτέλεσης έργων αξιοποίησής τους
- Έκδοση απόφασης για την παραχώρηση ερευνητικών γεωτρήσεων του ΙΓΜΕ προς εκμετάλλευση σε δήμους
- Έλεγχος και εποπτεία προστατευτικών και προσχώσεων σε Ζώνη Αιγιαλού
- Αδειοδότηση αξιοποίησης ορυκτών πόρων σε δημόσιες εκτάσεις

Οι παραπάνω εγκρίσεις- αποφάσεις στηρίζονται σε εισηγήσεις διαφορετικών Δ/νσεων των ΑΔ, αφορούν την ΤΑ και εμπεριέχουν την έννοια του ελέγχου, όχι με την έννοια της εποπτείας του άρθρου 214 του ν. 3852/2010 (έλεγχος νομιμότητας).

Επομένως μπορεί με απόφασή του ο Γενικός Γραμματέας να εγκρίνει π.χ. επί της ουσίας την έγκριση περιβαλλοντικών όρων έργου ή δραστηριότητας η οποία χωροθετείται σε δημοτική έκταση, αλλά με άλλη απόφασή του να απορρίψει αποφάσεις συλλογικών οργάνων του Δήμου για το συγκεκριμένο θέμα για λόγους νομιμότητας. Η συνεργασία των Δ/νσεων και η διαδικασία των ελέγχων δεν είναι σαφώς προσδιορισμένη.

4. Παρέλευση άπρακτης αποκλειστικής προθεσμίας ελέγχου νομιμότητας ή εξέτασης προσφυγής από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Σε περίπτωση **παρέλευσης άπρακτης της αποκλειστικής προθεσμίας** για τον υποχρεωτικό ή αυτεπάγγελτο έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα, στην πραγματικότητα δεν υπάρχει δυνατότητα προσφυγής στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 επειδή σύμφωνα με αποφάσεις του ΣΤΕ οι αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα που είναι διαπιστωτικού χαρακτήρα δεν είναι εκτελεστές και επομένως δεν μπορούν να εξεταστούν από την Επιτροπή του άρθρου 152. Επιπλέον, σε αυτή την περίπτωση η Ειδική Επιτροπή δε δικαιούται να εξετάσει την αρχική απόφαση του συλλογικού οργάνου του Δήμου η οποία τεκμαίρεται νόμιμη λόγω της διαπιστωτικής πράξης του ΓΓ (2171/2014 ΣΤΕ).

Επομένως, σύμφωνα με τα παραπάνω, **αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων δεν υπόκεινται τελικά σε έλεγχο νομιμότητας και η προσβολή τους γίνεται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια.**

5. Προθεσμία άσκησης προσφυγής

Σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ν.3852/2010, η προθεσμία άσκησης προσφυγής από όποιον έχει έννομο συμφέρον ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι 15 ημέρες από τη δημοσίευση

της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Ωστόσο είναι σε ισχύ παλαιότερες ειδικότερες διατάξεις που ορίζουν διαφορετικό σημείο εκκίνησης για τον υπολογισμό της προθεσμίας άσκησης της προσφυγής όπως η δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων για την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων κ.λπ η οποία διέπεται αποκλειστικά από το άρθρο 66 του β.δ/τος της 24.9/20.10.1958 (Α171) όπου ορίζεται ότι η δημοσίευση γίνεται στο δημοτικό κατάστημα και η προθεσμία προσφυγής αρχίζει από την επομένη της ανάρτησης (ΣΤΕ 2451/2013).

IV. Διεθνής Εμπειρία

Σε μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία που εκδόθηκε το 2007, αποσπάσματα της οποίας παρατίθενται στη συνέχεια, αναγνωρίζεται ότι όλες οι χώρες έχουν διαδικασίες για την εποπτεία της νομιμότητας των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών και παράλληλα υπάρχουν σε διάφορες χώρες έλεγχοι σκοπιμότητας σε ορισμένους τομείς αρμοδιοτήτων.

Η μελέτη εστιάζει στις χώρες όπου εμφανίζεται εποπτεία σε τομείς αρμοδιοτήτων η οποία ξεπερνά τον έλεγχο νομιμότητας και γίνεται ουσιαστικός έλεγχος της εφαρμογής της νομοθεσίας βάσει συγκεκριμένων προτύπων και αξιολογήσεων.

Σύμφωνα με τη μελέτη και τα παραδείγματα των χωρών που εξετάζει δεν είναι απαραίτητο ότι ο συγκεκριμένος έλεγχος να οδηγεί σε μείωση της ελευθερίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον τηρούνται κανόνες διαφάνειας και δίδεται η ελευθερία διαχείρισης των αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, με την προϋπόθεση της επίτευξης των στόχων που τίθενται από την κεντρική διοίκηση όπως και της συμμόρφωσης με πρότυπα και κανονισμούς που ισχύουν.

Στη συνέχεια δίδονται τα γενικά χαρακτηριστικά εποπτείας στις χώρες που εξετάστηκαν και τα χαρακτηριστικά της τομεακής εποπτείας όπου παρουσιάζονται ως παραδείγματα κυρίως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία.

1. Γενικά χαρακτηριστικά εποπτείας

Στην Ισπανία, Πορτογαλία, Γαλλία και Ουγγαρία, ο έλεγχος νομιμότητας γίνεται εκ των υστέρων και μόνο τα αρμόδια δικαστήρια μπορούν να κρίνουν τις αποφάσεις ως παράνομες.

Στη Γερμανία και την Πολωνία, η διοίκηση ελέγχει εξονυχιστικά την νομιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται από τις τοπικές αρχές οι οποίες μπορούν στη συνέχεια να προσφύγουν στα δικαστήρια κατά των αποφάσεων της διοίκησης.

Στη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο γίνεται έλεγχος σκοπιμότητας σε ορισμένους τομείς και υπάρχει η δυνατότητα προσφυγής στα δικαστήρια.

Στην Ιταλία με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, καταργήθηκε ο έλεγχος νομιμότητας που ασκούσαν από περιφερειακή επιτροπή και πλέον μόνο τα διοικητικά δικαστήρια μπορούν να ακυρώσουν μία απόφαση. Ωστόσο με νόμο προβλέφθηκε ότι η Κυβέρνηση μπορεί να ακυρώσει απόφαση της τοπικής αυτοδιοίκησης εφόσον αυτή θέτει σε κίνδυνο την ενότητα της Δημοκρατίας της Ιταλίας. Επιπλέον υπάρχουν ορισμένοι τομείς όπου ασκείται έλεγχος σκοπιμότητας από τις περιφερειακές αρχές σε θέματα χωροταξικού σχεδιασμού.

2. Εποπτεία σε τομείς δραστηριοτήτων

Ειδικότερα, ως προς την εποπτεία σε τομείς δραστηριοτήτων διαπιστώνεται ότι είναι ανεπτυγμένη στις χώρες όπου ο έλεγχος νομιμότητας είναι αδύναμος ή διασπασμένος και στις χώρες όπου οι δήμοι παραδοσιακά έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες που συνήθως σημαίνει σημαντικό κοινωνικό προφίλ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη δεύτερη περίπτωση τα χαρακτηριστικά αυτά παραμένουν ισχυρά ακόμη και αν μειώνονται σχετικές λειτουργίες. Ισχύει όμως και το αντίθετο, δηλαδή η ανάθεση νέων λειτουργιών δεν συνδυάζεται απαραίτητα με τομεακή εποπτεία, ειδικά εάν κάτι τέτοιο έρχεται σε αντίθεση με το σκοπό της αποκέντρωσης. Στη Γαλλία ωστόσο, η μεταφορά νέων πολιτιστικών λειτουργιών (π.χ. βιβλιοθήκες, μουσεία) σε ορισμένες τοπικές αρχές συνοδεύεται με διαδικασίες τεχνικού και επαγγελματικού ελέγχου.

Η τομεακή εποπτεία είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη στην Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Σουηδία και προβλέπεται στη νομοθεσία. Οι επιθεωρήσεις που προβλέπονται προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή της νομοθεσίας δε στοχεύουν ειδικά τις τοπικές αρχές. Σκοπός τους είναι να διασφαλίσουν την εφαρμογή του νόμου, να συμβουλευθούν αυτούς που εφαρμόζουν τον νομό και να προτείνουν στον αρμόδιο Υπουργό τις αναγκαίες αποφάσεις όπου εμφανίζονται δυσχέρειες. Αυτή η τομεακή εποπτεία συναντάται ιδιαίτερα σε περιοχές αρμοδιοτήτων που ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση κατ' εντολή της κεντρικής διοίκησης. Όπου μία αρμοδιότητα συνοδεύεται με την εφαρμογή εθνικών προτύπων με σκοπό να διασφαλιστεί η ισότητα στην πρόσβαση των παρεχόμενων υπηρεσιών που θεωρούνται αναγκαίες, ο έλεγχος είναι εξονυχιστικός.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο το πιο γνωστό εποπτικό σώμα είναι η Επιθεώρηση Χωροταξικού Σχεδιασμού (Planning Inspectorate). Εξετάζει προσφυγές και αποφασίζει επί τόπου εάν η απόφαση της τοπικής αρχής είναι αντίθετη προς τις οδηγίες του Υπουργείου. Επίσης υπάρχουν σώματα επιθεώρησης για την παρακολούθηση των κοινωνικών επιδομάτων που δίδονται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Στον τομέα της εκπαίδευσης υπάρχει το Γραφείο Προτύπων στην Εκπαίδευση ως ανεξάρτητο σώμα το οποίο αξιολογεί την απόδοση των σχολείων και παρακολουθεί εάν οι τοπικές αρχές

ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους. Η Επιτροπή Ελέγχων, ένα ανεξάρτητο δημόσιο όργανο αξιολογεί την ποιότητα της διοίκησης των τοπικών αρχών. Οι αξιολογήσεις αυτές δημοσιοποιούνται ώστε να διασφαλίζεται η ενημέρωση των πολιτών. Η Επιτροπή Ελέγχων ορίζει Ελεγκτές σε κάθε τοπική αρχή για την παρακολούθηση της λειτουργίας τους και εκδίδουν αναφορές. Οι ελεγκτές μπορούν να προσφύγουν στα δικαστήρια κατά αποφάσεων των τοπικών αρχών. Στην περίπτωση σοβαρής παραβίασης στις υποχρεώσεις Υπηρεσιών Υψηλής Αξίας (κοινωνικής) (Best Value Authority), όχι μόνο της τοπικής αυτοδιοίκησης, υποβάλλουν αναφορά στις υπηρεσίες προκειμένου να προβούν σε διορθωτικές ενέργειες και εάν είναι απαραίτητο στο Γραμματέα του Κράτους προκειμένου να εντέλει μέτρα. Η κυβέρνηση μπορεί να δίνει οδηγίες στην Επιτροπή Ελέγχων. Τον Οκτώβριο του 2006 με Λευκή Βίβλο προωθήθηκε η μείωση των αναφορών στις οποίες υποχρεούται η τοπική αυτοδιοίκηση και του αριθμού των δεικτών απόδοσης (από 1200 σε 200) και η ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής Ελέγχων και των Κυβερνητικών Γραφείων των Περιφερειών σε συνδυασμό με ειδικές επιθεωρήσεις.

Στη Σουηδία, η εθνική νομοθεσία προσδιορίζει το πλαίσιο των υπηρεσιών που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο. Οι κρατικές υπηρεσίες βοηθούν στην εφαρμογή της νομοθεσίας μέσω οδηγιών προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπλέον, συγκεντρώνουν τις πληροφορίες από την τοπική αυτοδιοίκηση και ασκούν εποπτεία σε διάφορους τομείς αρμοδιοτήτων. Οι κύριοι οργανισμοί έχουν τμήματα σε επίπεδο επαρχίας (π.χ. για την εκπαίδευση). Σήμερα, οι υπηρεσίες θέτουν στόχους και παρακολουθούν την επίτευξή τους. Η εποπτεία πλέον δεν περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας. Αυτό συμβαίνει ειδικά στην εκπαίδευση. Το αποτέλεσμα είναι οι δήμοι να έχουν μεγαλύτερη διαχειριστική ελευθερία. Οι περιορισμοί που τίθενται από την επίτευξη των στόχων ή από τη νομοθεσία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα αυστηρότερη εποπτεία.

Κατά κανόνα, οι κρατικές υπηρεσίες αποφασίζουν πόσο λεπτομερείς θα είναι οι οδηγίες που θα παρέχονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η Ένωση των Δήμων της Σουηδίας απαιτεί οι κανονισμοί που τίθενται να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του κοινοβουλίου και της κυβέρνησης. Ωστόσο οι εθνικές υπηρεσίες διαθέτουν τους περισσότερους διοικητικούς πόρους και υψηλή εξειδίκευση. Όπου εμφανίζονται παρατυπίες, οι αναφορές επιθεώρησης περιλαμβάνουν υποδείξεις στις οποίες γενικά υπάρχει συμμόρφωση. Η εμπλοκή των υπηρεσιών που ασκούν εποπτεία με την τοπική αυτοδιοίκηση είναι θεσμοθετημένη. Η διαφάνεια στις παρατηρήσεις που γίνονται και η δυνατότητα προσφυγής των ελεγκτικών υπηρεσιών στο ποινικό δίκαιο (το οποίο είναι εξαιρετικά σπάνιο) διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της εποπτείας.

Τομεακή εποπτεία υπάρχει και σε άλλες χώρες αλλά ο κύριος τύπος εποπτείας φαίνεται να είναι η παρακολούθηση της συμμόρφωσης ως προς τη νομοθεσία. Ο χωροτακτικός σχεδιασμός είναι ο τομέας όπου εμφανίζεται πιο συχνά η τομεακή εποπτεία (ιδίως στην Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία και Ουγγαρία).

Η σχέση μεταξύ αρμοδιοτήτων που ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση και αυτών που της ανατίθενται σχετίζεται με την εποπτεία. Στην περίπτωση που ανατίθενται αρμοδιότητες, η εποπτεία από την υπερκείμενη αρχή είναι πλήρης εφόσον αυτές ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση εκ μέρους τους κράτους ή της περιφερειακής αρχής. Είναι αποδεκτό ότι σε αυτή την περίπτωση η εποπτεία δεν περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας αλλά μπορεί να καλύψει κάθε πλευρά που σχετίζεται με την άσκηση της αρμοδιότητας. Αυτό παρατηρείται σε όλες τις χώρες όπου υπάρχει αυτή η διάκριση στην νομοθεσία τους.

Είναι απαραίτητη η διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων που ανατίθενται και των αρμοδιοτήτων που ασκούνται κατ' εντολή. Οι αρμοδιότητες κατ' εντολή είναι πάντα ρυθμισμένες και υπόκεινται σε έντονη εποπτεία και επιπλέον είναι εγγυημένη η χρηματοδότηση για την άσκησή τους.

V. Πρόταση

1. Βασικές παραδοχές – Γενικές κατευθύνσεις

Προκειμένου να διατυπώσει κανείς μία πρόταση για το σύστημα εποπτείας των Ο.Τ.Α., θα πρέπει να λάβει υπόψη το ιστορικό του θεσμού της εποπτείας, αλλά και τις διεθνείς πρακτικές, πάντοτε υπό το φως των συνταγματικών προταγμάτων.

Για τη διαμόρφωση της παρούσας πρότασης, ελήφθησαν υπόψη τα εξής :

1^ο. Η εποπτεία των Ο.Τ.Α., σε αντίθεση με το διοικητικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (μέσω των πάσης φύσεως προσφυγών), διαμορφώνεται από το ισχύον Σύνταγμα όχι (αποκλειστικά ή κυρίως) ως ένας θεσμός προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, αλλά πρωτίστως ως ένας **θεσμός διασφάλισης της ενότητας των διαφόρων εκφάνσεων της διοίκησης, μέρος της οποίας αποτελεί και η Τοπική Αυτοδιοίκηση.** Με την έννοια αυτή, η εποπτεία της δράσης των Ο.Τ.Α. **δεν μπορεί να αφεθεί αποκλειστικά στην πρωτοβουλία των τυχόν θιγόμενων ιδιωτών.**

2^ο. Η **τάση** που διαφαίνεται στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού της κρατικής εποπτείας των Ο.Τ.Α. είναι σαφώς **υπέρ του σταδιακού περιορισμού της,** σύμφωνα άλλωστε και με τη ρητή συνταγματική επιταγή (παρ. 4 άρ. 102) ότι αυτή «**συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους**». Έτσι από την έγκριση του πρώην κρατικού Νομάρχη ως προϋπόθεση του εκτελεστού όλων των πράξεων των Ο.Τ.Α., έχουμε πλέον σταδιακά περάσει στην περιοριστική

απαρίθμηση των σημαντικότερων πράξεων, που υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας.

3^{ον}. Το 2010, με τον «Καλλικράτη» έγινε μία **σημαντική απόπειρα μεταρρύθμισης του οργανωτικού, κυρίως, σκέλους της εποπτείας**, αφού προβλέφθηκε ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας και της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. Ωστόσο, είτε για λόγους πολιτικής απροθυμίας είτε για λόγους οικονομικής στενότητας **ο θεσμός αυτός, σχεδόν επτά (7) χρόνια μετά την νομοθετική του καθιέρωση παραμένει ανενεργός**. Συνεπώς, η όποια νέα πρωτοβουλία αναληφθεί, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις αδυναμίες και τις αντικειμενικές παραμέτρους που υπονόμισαν την εφαρμογή του προηγούμενου αυτού συστήματος.

4^{ον}. Μέχρι σήμερα **έχουν δοκιμαστεί δύο εκδοχές σε ό,τι αφορά το αποφασίζουν όργανο το οποίο διενεργεί την εποπτεία**. Αφ' ενός, έως και το 2014, το μονοπρόσωπο όργανο που ήταν αρμόδιο για την εποπτεία των Ο.Τ.Α., είτε αυτοτελώς είτε παραπέμποντας τις προς ακύρωση πράξεις στην αρμόδια τότε επιτροπή, ήταν ο κρατικός Νομάρχης, εν συνεχεία ο Γενικός Γραμματέας της (κρατικής) Περιφέρειας και, πιο πρόσφατα, ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με άλλα λόγια **μετακλητά στελέχη, διοριζόμενα με πολιτικά κριτήρια από την εκάστοτε κυβέρνηση**. Αφ' ετέρου, από τις αρχές του 2015 μέχρι και σήμερα, οπότε και καθήκοντα Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ανέλαβαν να ασκήσουν, ως νόμιμοι αναπληρωτές, οι αρχαιότεροι Γενικοί Διευθυντές κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, επομένως **στελέχη της υπαλληλικής ιεραρχίας**. Και στις δύο περιπτώσεις, από την πλευρά τόσο των ελεγχόμενων αιρετών όσο και των ενδιαφερόμενων πολιτών διατυπώθηκαν εύλογες ενστάσεις και επιφυλάξεις, καθώς καμία από τις δύο επιλογές δεν είναι απαλλαγμένη **μειονεκτημάτων**.

5^{ον}. Μία πραγματική μεταρρύθμιση του συστήματος κρατικής εποπτείας των Ο.Τ.Α. **δεν μπορεί να περιοριστεί σε αλλαγή του φορέα που θα την ασκεί**, παρ' όλο που οι γνώσεις, η εμπειρία, το κύρος και η αμεροληψία αυτού του φορέα προφανώς είναι σημαντικές παράμετροι της επιτυχίας του όποιου συστήματος. Τυχόν μεταρρύθμιση πρέπει να αναμορφώσει **τόσο το εύρος της εποπτείας, τις πράξεις δηλαδή που υπόκεινται σε έλεγχο** (ιδίως προληπτικό/ υποχρεωτικό), **όσο και τους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς κανόνες που τη διέπουν** (π.χ. υποκείμενα δικαιούμενα να ασκήσουν προσφυγή, συνέπειες άσκησης της προσφυγής, συνεργασία της αρμόδιας για την εποπτεία αρχής με άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, ενοποίηση της «νομολογίας» των αρμόδιων για την εποπτεία αρχών κ.λπ.).

Με βάση τα παραπάνω, ως **βάση προς περαιτέρω επεξεργασίας μίας συνολικής μεταρρύθμισης του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ**, προτείνονται τα ακόλουθα.

2. Γενικές αρχές της κρατικής εποπτείας

Είναι σημαντικό να αποτυπωθούν σε ένα νομικό κείμενο, έστω και σε επίπεδο διακηρύξεων (χωρίς δηλαδή τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αποτρέψει μελλοντικές νομοθετικές παραβιάσεις), οι βασικές αρχές που διέπουν την εποπτεία των Ο.Τ.Α., πολλές από τις οποίες έχουν, άλλωστε, διαπλαστεί από τη μακρόχρονη λειτουργία του θεσμού και από τη νομολογία των δικαστηρίων.

Τέτοιες θα έπρεπε, μεταξύ άλλων, να είναι και οι εξής :

- Η οριοθέτηση της έννοιας της εποπτείας των Ο.Τ.Α., ώστε αυτή να είναι εντός του πλαισίου του άρθρου 102 του Συντάγματος (όπως με το σημερινό άρθρο 214 του ν. 3852/2010) και κυρίως να είναι **ενιαία**. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να είναι σαφές ότι η εποπτεία των ΟΤΑ είναι μόνο η θεσπιζόμενη ως έλεγχος νομιμότητας των πράξεων και πειθαρχικός έλεγχος των προσώπων. Τυχόν άλλες, ειδικού χαρακτήρα εγκρίσεις, που αφορούν μεταβιβασθείσες στους ΟΤΑ κρατικές αρμοδιότητες, εκφεύγουν του πεδίου της με τη στενή έννοια εποπτείας, αφού υπεισέρχονται και στην ουσία των θεμάτων, ως έλεγχος σκοπιμότητας³³. Επίσης, η εποπτεία περιλαμβάνει και την **παροχή εγκύκλιων οδηγιών και κατευθύνσεων**, κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο κατά τον οποίο αυτές παρέχονται σήμερα από τα καθ' ύλην κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία, μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

- Η ρητή πρόβλεψη ότι **τα καθ' ύλην αρμόδια, κατά περίπτωση, Υπουργεία δεν αποξενώνονται της αρμοδιότητάς τους** να παρέχουν εγκύκλιες οδηγίες και κατευθύνσεις ως προς την ερμηνεία των ουσιαστικών διατάξεων που τα ίδια θέτουν.

- Η ευθύνη για την παροχή οδηγιών και κατευθύνσεων για τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α. παραμένει στο **Υπουργείο Εσωτερικών**, το οποίο ασκεί τη σχετική του αρμοδιότητα δια των υπηρεσιών εποπτείας, που διαρθρώνονται ως αποκεντρωμένες αυτοτελείς υπηρεσίες του.

3. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων

Ως προς το σκέλος της εποπτείας που αφορά τον **έλεγχο νομιμότητας των πράξεων** προτείνονται τα εξής :

³³ Συζητήθηκε εκτενώς το θέμα της τύχης των πάσης φύσεως εγκρίσεων που εκφεύγουν του πεδίου της εν στενή έννοια εποπτείας και υπεισέρχονται σε θέματα σκοπιμότητας. Κατά μία άποψη, θα μπορούσε να προβλεφθεί η κατάργηση οριζοντίως όλων των εγκρίσεων, πλην εκείνων που θα διατηρηθούν σε ισχύ με προεδρικό διάταγμα που θα εκδοθεί εντός συγκεκριμένης αποκλειστικής προθεσμίας (λ.χ. έξι μηνών), με πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών.

α. Κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου

Η πλήρης κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου των πράξεων των Ο.Τ.Α. αποτελεί από μόνη της μία σημαντική μεταβολή, η οποία κινείται στο πλαίσιο της διαχρονικής εξέλιξης του θεσμού και λαμβάνει υπόψη της τις διεθνείς τάσεις.

Η επιλογή αυτή έχει τα εξής **πλεονεκτήματα** :

1^ο. Αφ' ενός αποδεικνύει έμπρακτα την **εμπιστοσύνη** του κράτους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφ' ετέρου αυξάνει το **αίσθημα ευθύνης** τόσο των αιρετών, όσο και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., αφού πλέον δεν θα εφησυχάζουν γνωρίζοντας ότι θα επακολουθήσει ο έλεγχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Με την πρόταση, επομένως, αυτή ενισχύεται, πράγματι, η τοπική αυτονομία και κυρίως αναγνωρίζεται η αυτοτέλεια και η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων των Ο.Τ.Α., τα οποία ως τέτοια οφείλουν να αναλαμβάνουν τα ίδια την τήρηση, κατ' αρχήν, των κανόνων της νομιμότητας.

2^ο. Μειώνει σημαντικά τον **όγκο των ελεγχόμενων αποφάσεων**, ούτως ώστε η αρμόδια για την εποπτεία αρχή να μπορεί πράγματι να επιλαμβάνεται των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιόν της, αντί του σημερινού γενικευμένου φαινομένου η πλειοψηφία των πράξεων να αποκτά απλώς τεκμήριο νομιμότητας λόγω παρόδου της προθεσμίας που τάσσει ο νόμος για τον έλεγχό τους.

Πρέπει να επισημανθεί δε ότι η κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου δεν συνεπάγεται την πλήρη σύνδεση της εποπτείας των Ο.Τ.Α. με την ανάληψη πρωτοβουλίας εκ μέρους των πολιτών, αφού εκτός του αυτονόητου δικαιώματος της προσφυγής διατηρείται και ο αυτεπάγγελτος (κατασταλτικός όμως) έλεγχος.

Ειδικότερα δε, στο πλαίσιο της ρύθμισης των λεπτομερειών του αυτεπάγγελτου ελέγχου, υπάρχει η δυνατότητα να εξασφαλιστεί ο ενδελεχής έλεγχος των πιο σημαντικών και «επικίνδυνων» για τα δικαιώματα των διοικουμένων ή για το δημόσιο συμφέρον πράξεων των ΟΤΑ (κανονιστικές πράξεις, πράξεις οικονομικού περιεχομένου), όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

β. Έλεγχος κατόπιν προσφυγής

Σε συνέχεια όσων έχουν γίνει σε διοικητικό/νομολογικό επίπεδο δεκτά, θα ήταν σκόπιμο να οριοθετηθεί και νομικά ο κύκλος των προσώπων που δικαιούνται να προσφύγουν κατά πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου νομιμότητας.

Ειδικότερα, και με δεδομένη την κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου, προτείνεται η ρητή νομοθετική κατοχύρωση της ενεργητικής νομιμοποίησης

προς άσκηση της διοικητικής προσφυγής, όχι μόνο όποιου αποδεικνύει την ύπαρξη έννομου συμφέροντος, αλλά αυτοτελώς και όλων των αιρετών του οικείου Ο.Τ.Α.

Σημειώνεται ότι, αν και εξετάστηκε το ενδεχόμενο γενίκευσης του δικαιώματος προσφυγής σε όλους τους δημότες ή κατοίκους, ανεξαρτήτως της απόδειξης έννομου συμφέροντος, κρίθηκε ωστόσο ότι με τον τρόπο αυτό θα ματαιωθεί η επιδιωκόμενη μείωση του φόρτου εργασίας της εποπτεύουσας αρχής.

Τέλος, θα πρέπει η προσφυγή να μην έχει μεν αυτοδικαίως ανασταλτικό αποτέλεσμα, να δίνεται όμως στην αρμόδια για την κρίση επί της προσφυγής αρχή η δυνατότητα αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, όπως προβλέφθηκε αρχικά και με το ν. 3852/2010.

γ. Αυτεπάγγελτος έλεγχος

Σχετικά με τον αυτεπάγγελο έλεγχο, αυτός θα πρέπει να 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. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορεί να προβλεφθεί η διενέργεια δειγματοληπτικών αυτεπάγγελτων ελέγχων, όχι όμως με απολύτως τυχαίο τρόπο, αλλά στοχευμένα ώστε να εντοπίζουν αποτελεσματικά τις προβληματικές ή τις πιο σημαντικές για τα δικαιώματα των διοικουμένων και το δημόσιο συμφέρον περιπτώσεις.

Σαφέστατα, ο δειγματοληπτικός έλεγχος δεν θα πρέπει να αναιρεί την εξουσία της αρμόδιας για την εποπτεία αρχή να επιλαμβάνεται όποιας υπόθεσης κρίνει ότι πρέπει να ελέγξει.

Ειδικά σε ό,τι αφορά την αποτελεσματική εφαρμογή του αυτεπάγγελτου ελέγχου, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο υποχρεωτικής αποστολής, μέσω της ανάρτησης σε έναν ειδικό (κλειστό) δικτυακό τόπο, (με αναλυτική κατηγοριοποίηση) των αποφάσεων που εκδίδονται είτε από συλλογικά είτε από μονομελή όργανα των ΟΤΑ. Με τη μέθοδο αυτή :

Πρώτον, θα καταστεί δυνατό οι προσφυγές να υποβάλλονται διαδικτυακά στην εποπτεύουσα αρχή.

Δεύτερον, θα αποφευχθούν αμφισβητήσεις περί γνώσης της πράξης, κοινοποίησής της κ.λπ.

Τρίτον, θα καταστεί δυνατή η δειγματοληπτική επιλογή των πράξεων των ΟΤΑ, με βάση τις παραμέτρους που θα έχουν τεθεί στο πλαίσιο της ανάλυσης κινδύνου.

δ. Παραγγελία ελέγχου από άλλες αρχές

Ειδικότερο, τέλος, ζήτημα είναι η περίπτωση κατά την οποία άλλες δημόσιες αρχές ζητούν από την εποπτεύουσα αρχή τον έλεγχο της νομιμότητας κάποιας πράξης. Η περίπτωση αυτή έχει αναλογίες με την προσφυγή, ωστόσο θα πρέπει να διαμορφωθούν ειδικές προθεσμίες, που θα επιτρέπουν στη διοίκηση να λάβει γνώση πιθανής παρανομίας και να ενεργήσει παραγγέλλοντας τον έλεγχο νομιμότητας της επίμαχης πράξης.

4. Πειθαρχικός έλεγχος των προσώπων

Το ζήτημα του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών των Ο.Τ.Α., το οποίο κακώς, θεωρείται σε κάποιες περιπτώσεις τμήμα της καταστατικής θέσης των προσώπων αυτών, αποτελεί το δεύτερο και εξίσου σημαντικό σκέλος της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών αποτελεί συχνά πεδίο νομικής και πολιτικής έντασης, καθώς αποτελεί την πιο ευθεία μορφή παρέμβασης του κράτους στα αυτοδιοικητικά πράγματα. Με δεδομένο, μάλιστα, ότι τα πειθαρχικώς ελεγχόμενα πρόσωπα διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, το ζήτημα καθίσταται ιδιαιτέρως λεπτό, καθώς το επιφορτισμένο με τον πειθαρχικό έλεγχο όργανο οφείλει να ισορροπήσει ανάμεσα στην ανάγκη προάσπισης της νομιμότητας και στην μη «ποινικοποίηση» της πολιτικής ζωής.

Με τα δεδομένα αυτά, θεωρείται ότι **το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο είναι σε γενικές γραμμές ικανοποιητικό**, χρειάζεται ωστόσο ορισμένες επιμέρους παρεμβάσεις, προκειμένου να καταστεί απολύτως **διαυγές** και να μην αφήνει **περιθώρια αμφισβητήσεων** και **διαφορετικής αντιμετώπισης των αιρετών ανά περιοχή**.

Αναλυτικότερα, προτείνεται :

1^{ον}. Να τροποποιηθεί το άρθρο 234 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει, ώστε οι μετέχοντες στο πειθαρχικό συμβούλιο των αιρετών, βάσει του άρ. 102 παρ. 4 του Συντάγματος, δικαστικοί λειτουργοί να προέρχονται αναλογικά και από την Πολιτική/Ποινική και από τη Διοικητική Δικαιοσύνη, ενόψει της πληθώρας των ζητημάτων που τίθενται στο πλαίσιο της πειθαρχικής δίωξης των αιρετών.

2^{ον}. Να αποσυνδεθεί η θέση των αιρετών σε αργία, βάσει του άρθρου 236 του ν. 3852/2010, από την έννοια της προσωρινής κράτησης/των περιοριστικών όρων, καθώς οι εν λόγω θεσμοί, πρώτον, επιτελούν άλλους σκοπούς στο πλαίσιο της ποινικής δίκης, οι οποίοι δεν σχετίζονται με το βαθμό ενοχής του κατηγορουμένου (επομένως δεν έχει νόημα η επίκληση του τεκμηρίου αθωότητας, εν προκειμένω), και δεύτερον, είναι δυνατόν να

μεταβάλλονται διαρκώς, ανάλογα με τις ανάγκες της ποινικής διαδικασίας, ήτοι να επιβάλλονται, να τροποποιούνται, να αντικαθίστανται με άλλους, να αίρονται εν όλω ή να επανεπιβάλλονται, επομένως δεν προσφέρονται ως σημείο αναφοράς για τη θέση ενός αιρετού σε αργία, προκαλούν δε πλειάδα ερμηνευτικών αμφισβητήσεων.

3^{ον}. Να προβλεφθεί η άρση τυχόν επιβληθείσας αργίας μετά την έκδοση πρωτόδικης αθωωτικής απόφασης, αντί της τελεσίδικης που προβλέπεται σήμερα, παρά το γεγονός της μικρής πρακτικής διαφοράς στην περίπτωση των αθωωτικών αποφάσεων, προκειμένου να γίνεται απολύτως σεβαστό το τεκμήριο αθωότητας στην περίπτωση που έχει μεσολαβήσει δικαστική κρίση, έστω μη τελεσίδικη, υπέρ αυτής.

4^{ον}. Να προβλεφθεί αναλυτική διαδικασία και προθεσμίες, σε σχέση με την κίνηση των πειθαρχικών διαδικασιών στο πλαίσιο εν εξελίξει ποινικής διαδικασίας (ποιο όργανο, εντός ποιας προθεσμίας κ.λπ. υποχρεούται να ενεργήσει), ούτως ώστε να ενημερώνονται εγκαίρως οι εποπτικές αρχές από τις αρμόδιες δικαστικές και εισαγγελικές αρχές και να αποκαθίσταται άμεσα και με ομοιόμορφο σε όλες τις περιπτώσεις τρόπο για η νομιμότητα και η εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς.

5. Εποπτική αρχή

Η θέσπιση με το ν. 3852/2010 του Ελεγκτή Νομιμότητας και της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. αποτέλεσε ένα γενναίο βήμα, μία τομή σε σχέση με το προϊσχύον καθεστώς, παρά τις ατέλειες του θεσμού και, κυρίως, παρά το γεγονός ότι ουδέποτε εφαρμόστηκε, μολονότι το θεσμικό πλαίσιο τροποποιήθηκε ήδη δύο φορές και εξαγγέλθηκε η τροποποίησή του άλλες δύο.

Στα θετικά του σχήματος που διαμόρφωσε ο «Καλλικράτης» εγγράφονται :

- ο απογαλακτισμός της εποπτείας των Ο.Τ.Α. από πολιτικές και κομματικές επιρροές,
- η πρόβλεψη μίας διακριτής υπηρεσίας που θα ασχολείται μόνο με την εποπτεία των Ο.Τ.Α., σε αντίθεση με τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, θα έχει επομένως τη σχετική εμπειρία/εξειδίκευση και
- η καθιέρωση συγκεκριμένων υψηλών προσόντων για τα πρόσωπα που θα επιλέγονταν στη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας

Αντίθετα, διαφωνίες ή επιφυλάξεις διατυπώθηκαν για τα εξής στοιχεία του σχήματος του «Καλλικράτη» :

1^{ον}. Το αρμόδιο για τον έλεγχο όργανο παραμένει, αν και μη πολιτικό πλέον, **μονοπρόσωπο**. Επομένως, εξακολουθεί να είναι πιο ευάλωτο σε πάσης φύσεως πιέσεις και δεν παρέχει τα ίδια εχέγγυα σφαιρικής κρίσης και

αμεροληψίας όπως ένα συλλογικό όργανο. Ωστόσο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η καθιέρωση ενός **συλλογικού οργάνου**, το οποίο - λόγω του όγκου των προς έλεγχο πράξεων - θα πρέπει να είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, παρουσιάζει **πρακτικές κυρίως δυσκολίες**.

2^ο. Η υπαγωγή της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. στην οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όπως επελέγη με μεταγενέστερη τροποποίηση του ν. 3852/2010, **είναι παντελώς λανθασμένη**, καθώς μειώνει σημαντικά το κύρος και την ανεξαρτησία του θεσμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι - με το υφιστάμενο πλαίσιο - ο Ελεγκτής Νομιμότητας θα είναι υφιστάμενος του μέχρι σήμερα αρμόδιου για την εποπτεία (Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης).

3^ο. Παρ' ότι είναι απολύτως θεμιτοί οι λόγοι που οδήγησαν στην αποπολιτικοποίηση του θεσμού, η **αμιγώς υπαλληλική προσέγγιση** του τρόπου και των κριτηρίων επιλογής του Ελεγκτή Νομιμότητας, δεν λαμβάνει υπόψη της το γεγονός ότι τα πρόσωπα που θα κληθούν να ελέγχουν διοικητικά και πειθαρχικά **αιρετούς με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση**, συνήθως δε και με **σημαντική κοινωνική αποδοχή και πολιτική ισχύ**, δεν μπορούν να στερούνται πλήρως και ενός βαθμού **κοινωνικής και πολιτικής νομιμοποίησης/αποδοχής**.

4^ο. Τέλος, σε σχέση με προτάσεις που κατατέθηκαν ενόψει νέας ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών, περί δημιουργίας περισσότερων Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., και συγκεκριμένα δεκατριών αντί επτά (μίας ανά Περιφέρεια), θεωρείται αδόκιμη μία τόσο **ευρεία αποκέντρωση του θεσμού**, καθώς η μεγάλη γεωγραφική εγγύτητα προς τους ελεγχόμενους δημιουργεί ευκαιρίες επηρεασμού. Άλλωστε, ενόψει της γενίκευσης της ψηφιακής υπογραφής και της ηλεκτρονικής διακίνησης των εγγράφων, δεν υπάρχουν ιδιαίτεροι πρακτικοί λόγοι που να υπαγορεύουν μία τόσο εκτεταμένη αποκέντρωση.

Βάσει των ανωτέρω, στο ζήτημα της εποπτείας των Ο.Τ.Α. θα μπορούσαν να υιοθετηθούν ένα από τα σενάρια που παρουσιάζονται στον [ΠΙΝΑΚΑΣ 15](#).

Τέλος, **σε επίπεδο ορολογίας** και ενόψει όσων αναφέρθηκαν για **ενιαίο όργανο/φορέα εποπτείας των ΟΤΑ**, θα έπρεπε πιθανόν να επανεξεταστεί ο όρος «Ελεγκτής Νομιμότητας», που παραπέμπει μονομερώς σε όργανο ελέγχου των πράξεων, ενώ ο ρόλος που του επιφυλάσσεται είναι ευρύτερος.

Πίνακας 15 : Πιθανά εναλλακτικά σενάρια σχετικά με το φορέα της εποπτείας των Ο.Τ.Α.

Σενάριο 1 ^ο	Σενάριο 2 ^ο
Μονοπρόσωπο όργανο ελέγχου : Διατηρείται ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας, ως μονοπρόσωπου οργάνου. Προκειμένου να ενισχυθεί το κοινωνικό/πολιτικό κύρος του θεσμού, προτείνεται η τήρηση μίας διαδικασίας δημόσιας επιλογής, αντίστοιχη (πιθανόν και ταυτόσημη) με αυτή που ακολουθείται για τη στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών ή των δημοσίων επιχειρήσεων (ΔΕΚΟ).	Συλλογικό όργανο ελέγχου : Ο Ελεγκτής Νομιμότητας επιλέγεται ως πρόεδρος ενός συλλογικού οργάνου, με λογική ανάλογη με τη λειτουργία του ΝΣΚ σε Τμήματα ή του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων. Μαζί με τον Ελεγκτή - και με διαδικασία είτε αποκλειστικά βάσει τυπικών προσόντων είτε αντίστοιχη με την προτεινόμενη στο 1^ο σενάριο - θα επιλέγονται και τρεις Βοηθοί Ελεγκτές (Γενικών Υποθέσεων, Οικονομικών Υποθέσεων, Τεχνικών και Περιβαλλοντικών Υποθέσεων), με αντίστοιχα προσόντα. Ο έλεγχος νομιμότητας θα γίνεται από το συλλογικό όργανο που θα συγκροτείται με πρόεδρο τον Ελεγκτή και μέλη τους Βοηθούς Ελεγκτές, ενώ εισηγητής, για κάθε θέμα, θα είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος Βοηθός Ελεγκτής, τις δε εισηγήσεις θα προετοιμάζει η αρμόδια Δ/νση της ΑΥΕ.
Διάρθρωση σε επίπεδο Α.Δ. με υπαγωγή όμως στο ΥΠΕΣ	
Χωρίς δευτεροβάθμια κρίση. (Τυχόν διαφορετική επιλογή, θα πρέπει να μεριμνήσει για ένα δευτεροβάθμιο όργανο αυξημένου κύρους και χωρίς το σημερινό τοπικό κατακερματισμό. Ειδικά πάντως στην περίπτωση του συλλογικού οργάνου, η καθιέρωση δευτεροβάθμιας κρίσης θα πρέπει να αποκλειστεί τελείως, για προφανείς λόγους).	
Πρόβλεψη συλλογικού οργάνου των Ελεγκτών Νομιμότητας («ολομέλεια») Η «ολομέλεια» θα έχει αναβαθμισμένες αρμοδιότητες και στόχο τη δημιουργία συνείδησης «corpus» και ενοποίησης της «νομολογίας» των κατά τόπους Ελεγκτών. Το συλλογικό όργανο θα εκλέγει τον Πρόεδρό του. Στην περίπτωση που υιοθετηθεί το 2ο σενάριο, στην «ολομέλεια» θα μετέχουν και οι Βοηθοί Ελεγκτές.	
Δημιουργία ενός συντονιστικού οργάνου εποπτείας Ο.Τ.Α. Σε αυτό θα έπρεπε να συμμετέχουν (ενδεικτική απαρίθμηση) ο Υπουργός Εσωτερικών, ο Πρόεδρος της «ολομέλειας» των Ελεγκτών, καθώς και εκπρόσωποι του ΣΤΕ, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Αρείου Πάγου, των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, του Συνηγόρου του Πολίτη, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Ειδικού Γραμματέα του ΣΕΕΔΔ κ.λπ. Αποστολή του θα είναι ο περιοδικός έλεγχος των επιπέδων συμμόρφωσης των Ο.Τ.Α., η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού εποπτείας, η αμοιβαία ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση κ.λπ.	