

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 101

ΜΙΧΑΛΗΣ Ν. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΙΚΟΜΟΝΙΑΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΗΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

ΤΜΗΜΑ ΣΤ΄

Διοίκηση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Οργάνωση της Διοίκησης

Άρθρο 101

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.
4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ανδρονόπουλος Β./Μαθιουδάκης Μ., *Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ιστορική εξέλιξη*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος όγδοο, Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987·
Βεγλερής Φ., *Η διοικητική οργάνωση*, Αντ. Σάκκουλας, 1963· Βελώνιας Ε., «Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης (Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Περιφερειακής Διοίκησης)», σε *Το ελληνικό κράτος. Το πολίτευμα/Εκτελεστική Λειτουργία*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ιούλιος – Δεκέμβριος 1987· Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλας, 2021· Βλάχος Κ. Γ., «Διαλεκτική της αποκεντρώσεως και της αυτοδιοικήσεως στην οργάνωση του ελληνικού κοινωνικο-πολιτικού χώρου», *Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, Αντ. Σάκκουλας, 1986· Γετίμης Π./Χλέπας Κ.Ν., *Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*, ΕΝΑΕ, 2006· Δασκαλάκης Γ., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 1971· Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2014· Κασιμάτης Γ., *Συνταγματικό Δίκαιο II*, Αντ. Σάκκουλας, 1980· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους*,

τευχ. α΄, 1982· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και η διοικητική οργάνωση του κράτους*, Αντ. Σάκκουλας, 2000· Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ. Σάκκουλας, 2005· Μαΐστρος Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, 2009· Μακρυδημήτρης Α., *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Σάκκουλας, 2010· Μάνεσης Α., *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, Σάκκουλας, 1980· Μουστάκας Μ., *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, Αντ. Σάκκουλας, 2000· Μπακογιάννης Κ., *Το καθεστώς του νομάρχη, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχος 24, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1985· Οικονόμου Π.Δ., *Ιστορία της Δημόσιας Διοικήσεως, Μνήμη Μιχαήλ Δένδια*, 1978· Παπανικολάου Κ., *Κρατικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ και δικαστική προστασία, Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983· Πικραμένος Μ., «Σκέψεις για τη συνταγματική μεταρρύθμιση της διοικητικής οργάνωσης του κράτους», σε *Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, Παπαζήσης, 2011· Πικραμένος Μ., *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012· Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010· Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, 2005· Σπυρόπουλος Φ., «Άρθρο 118», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018· Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1951· Σωτηρέλης Γ./ Ξηρός Θ., *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Παπαζήσης, 2010· Σωτηρέλης Γ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε *Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, Παπαζήσης, 2011· Τζεμοπούλου Δ., «Η αποσυγκέντρωση της δημόσιας διοίκησης: Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις», *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, ΕΑΠ. 2021· Τριανταφυλλοπούλου Α./ Κωστής Γ., *Ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, Σάκκουλας, 2016· Τσάτσος Θ.Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β΄, Η οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1992· Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994· Φλογαϊτς Σ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*· Φλογαϊτς Γ., *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1982· Φλογαϊτς Σ., σε Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαϊτς, *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018, Αντ. Σάκκουλας, 1987· Χλέπας Κ.-Ν., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1999· Χλέπας Κ.-Ν., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994· Χλέπας Κ.Ν., «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα. Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση - Συναινετική κατοχύρωση του "μεταρρυθμιστικού κεκτημένου";», σε Α. Μακρυδημήτρης/Ο. Ζύγουρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Σάκκουλας, 2002· Χλέπας Κ.-Ν., «Άρθρο 101», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2003· Hesse K., *Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης*, Παπαζήσης, 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα	3
1. Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008/2019	3
Α. Το άρθρο όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001	3
Β. Το άρθρο στο Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 2001	4
2. Ιστορική εξέλιξη των διατάξεων περί αποκεντρώσεως	4
3. Σύνοψη των βασικών σημείων κατά την ψήφιση του άρθρου 101 στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή και κατά την αναθεώρησή του στην Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή	4
4. Συστηματική ένταξη του άρθρου 101 στο Σύνταγμα	6
II. Νομοθετικό πλαίσιο	8
1. Σύνοψη ιστορική αναδρομή στους θεσμούς κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης	8
2. Το ισχύον οργανωτικό σχήμα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης	10
Α. Σύσταση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων	10
Β. Όργανα και στελέχωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων	11
Γ. Αρμοδιότητες Αποκεντρωμένων Διοικήσεων	13
III. Η νομολογία για το άρθρο 101 Σ., η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης	14
1. Η νομολογία για το άρθρο 101 Σ.	14
Α. Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, περιφερειακής κρατικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης	14
Β. Αρμοδιότητες επιτελικού, εκτελεστικού επιπέδου, ειδικές αρμοδιότητες	18
Γ. Η ορθολογική οργάνωση της διοίκησης	21
2. Η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης	22
IV. Η ερμηνεία του άρθρου 101 Σ.	27
1. Βασικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις της θεωρίας	27
2. Κριτική της νομοθεσίας για την κρατική αποκέντρωση	33
3. Κριτική της νομολογίας για την κρατική αποκέντρωση	36
V. Το διοικητικό σύστημα κατά το Σύνταγμα και η κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα: Διαπιστώσεις από την ιστορία των θεσμών και σκέψεις για συνταγματική αναθεώρηση	39

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1. Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008/2019

A. Το άρθρο όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 1
2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 2

- 3 3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.
- 4 4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

B. Το άρθρο στο Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 2001

- 5 1. Η διοίκησης του κράτους οργανούται κατά το αποκεντρωτικόν σύστημα.
- 6 2. Η διοικητική διαίρεσις της χώρας διαμορφούται βάσει των γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών.
- 7 3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενικήν αποφασιστικήν αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειάς των, αι δε κεντρικάί υπηρεσίαι, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, την γενικήν κατεύθυνσιν, τον συντονισμόν και τον έλεγχον των περιφερειακών οργάνων, ως νόμος ορίζει.

2. Ιστορική εξέλιξη των διατάξεων περί αποκεντρώσεως

- 8 α) Άρθρο 105 του Συντάγματος 1925 και άρθρο 108 του Συντάγματος 1927
- 9 ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ΄ (Σύνταγμα 1925) ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι΄ (ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1927)
- 10 Αυτοδιοικήσεις και αποκέντρωσις
- 11 Η διοίκησης του Κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικόν, εις τρόπον ώστε η Κρατική εξουσία να είνε όσο το δυνατόν περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας και να λύωνται τα αφορώντα την διοίκησιν ζητήματα το ταχύτερον και επί τη βάσει αμεσώτερας αντιλήψεως των αφορωσών αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικάί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν.
- 12 β) Άρθρο 99 του Συντάγματος 1952
- 13 Περὶ της Διοικήσεως του Κράτους
- 14 Η διοικητικὴ οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικὴν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει.

3. Σύνοψη των βασικών σημείων κατά την ψήφιση του άρθρου 101 στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή και κατά την αναθεώρησή του στην Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή

- 15 Η Ολομέλεια της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής υιοθέτησε τη διατύπωση του άρθρου 101 όπως είχε στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος με κάποια φραστική τροποποι-

ηση που επήλθε στην Β' Υποεπιτροπή¹, ενώ και οι συζητήσεις ήταν πολύ λιγότερο εκτεταμένες από τις αντίστοιχες ρυθμίσεις που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση καθώς οι βουλευτές δεν έδειξαν ενδιαφέρον για ένα θεσμό που δεν έχει την πολιτική σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης². Ο βουλευτής Θ. Μαναβής (Ε.Κ.-Ν.Δ.) κατέθεσε πρόταση τροπολογίας στην Β' Υποεπιτροπή που προέβλεπε την επέκταση, στην πρώτη παράγραφο του άρθρου, της έννοιας του «αποκεντρωτικού συστήματος» ώστε να περιλαμβάνεται και η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ στη δεύτερη παράγραφο όριζε τη συγκρότηση διοικητικών περιφερειών δύο βαθμίδων (νομός και γενική διοίκηση) με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αυτάρκεια. Την πρόταση αυτή κατέθεσε στην Ολομέλεια της Επιτροπής ο βουλευτής Μ. Στεφανίδης η οποία καταψηφίστηκε³. Την αναδιατύπωση της πρώτης παραγράφου πρότεινε και το «Αντισχέδιο ΠΑΣΟΚ» ώστε η διοίκηση του κράτους να «οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό και περιφερειακό σύστημα»⁴. Κατά τις συζητήσεις στην Ολομέλεια της Αναθεωρητικής Βουλής ο Υπουργός Εσωτερικών Κ. Στεφανόπουλος σημείωσε ότι το άρθρο 101 «προβλέπει το σύστημα της αποκεντρώσεως της κρατικής εξουσίας, ενώ το άρθρον 102 προβλέπει κάτι το διάφορον, προβλέπει την αρμοδιότητα της Τοπικής καθαρώς Αυτοδιοικήσεως»⁵. Ο πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Α. Παπανδρέου χαρακτήρισε, με τη συναίνεση του Υπουργού, τη διευκρίνιση «ως ερμηνευτική δήλωση υπεύθυνη» ώστε να μην υπάρχουν αμφιβολίες για την αληθινή βούληση του ιστορικού νομοθέτη⁶.

Αποτιμώντας τη σχετική κοινοβουλευτική συζήτηση στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή παρατηρείται ότι την επαύριο της επτάχρονης δικτατορίας υπήρχε μεγάλο ενδιαφέρον για την πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής σε τοπικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό η συζήτηση περιστράφηκε κυρίως στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και στο πλαίσιο αυτό τα κόμματα της αντιπολίτευσης ανέδειξαν το αποκεντρωτικό σύστημα ως ευρύτερη έννοια που καλύπτει τόσο την κρατική αποκέντρωση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση, άποψη η οποία ναι μεν δεν έγινε δεκτή για ενταχθεί ως διάταξη στο άρθρο 101, είναι όμως ενδεικτική των σύγχρονων προβληματισμών για μεταφορά

¹ Πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, 1975, σελ. 433.

² Ν.-Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, 1999, σελ. 42.

³ Επίσημα εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομελείας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, Αθήνα, 1975, σελ. 414.

⁴ *Σύνταγμα 1975. Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων-τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου*, 1976, σελ. 563.

⁵ Βουλή των Ελλήνων. Ε' Αναθεωρητική Βουλή, *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975*, 1975, σελ. 826.

⁶ *Ibidem*.

αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά όργανα του κράτους σε οργανισμούς που εκφράζουν την αποκέντρωση σε περισσότερα επίπεδα⁷.

- 17 Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 άρχισε η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος και υποβλήθηκαν προτάσεις για τα άρθρα 101 και 102⁸. Στην επιτροπή αναθεώρησης ο εισηγητής της πλειοψηφίας Ε. Βενιζέλος διαπίστωσε υψηλό βαθμό σύγκλισης των θέσεων των δύο κομμάτων που κινούν τη διαδικασία και σημείωσε με βάση τις προτάσεις τους «το Σύνταγμα έρχεται περισσότερο να επισφραγίσει, να επιβεβαιώσει και να διασφαλίσει μεταβολές που ήδη είχε επιφέρει η νομοθεσία» και οι οποίες «πέρα πολύ συχνά είναι πολιτικά και θεσμικά σημαντικότερες από την αναθεώρηση των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων»⁹. Το ΠΑΣΟΚ και η Νέα Δημοκρατία συμφώνησαν ως προς την ανάγκη περιορισμού του ελέγχου που ασκούν οι κεντρικές υπηρεσίες στα αποκεντρωμένα όργανα σε έλεγχο νομιμότητας και στην κατοχύρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης¹⁰. Ως αποτέλεσμα της σχετικής συζήτησης η επιτροπή αναθεώρησης πρότεινε, κατά ευρεία πλειοψηφία, την αναθεώρηση α) της παρ. 3 του άρθρου 101 παρ. 3 προς την κατεύθυνση της άσκησης ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων από τα κεντρικά όργανα, χωρίς να περιορίζονται οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους, β) του άρθρου 102 με στόχο τη συνταγματική κατοχύρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ όλων των βαθμίδων και την πληρέστερη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ αποκεντρωμένης περιφερειακής διοίκησης και των βαθμών ΟΤΑ. Κατά την τελική επεξεργασία των νέων διατάξεων του Συντάγματος στην Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή επικράτησε και πάλι συναινετικό κλίμα και εγκρίθηκαν, με ευρεία πλειοψηφία, οι προτεινόμενες αλλαγές¹¹.

⁷ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, 1994, σελ. 221.

⁸ Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Η΄, Σύνοδος Γ΄, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, 1996· Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ΄, Σύνοδος Β΄, Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, *Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας*, 1997· Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ΄, Σύνοδος Β΄, Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, *Ι Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας*, *ΙΙ Συμπληρωματικές προτάσεις βουλευτών*, 1998.

⁹ Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ΄-Σύνοδος Β΄. Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, *Πρακτικά της συνεδρίασης της 1.2.1998*, σελ. 1.

¹⁰ *Ibidem*, σελ. 2,6,7.

¹¹ Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι΄, Σύνοδος Α΄, 2000. Για ευσύνοπτη παρουσίαση των συζητήσεων τόσο στην επιτροπή αναθεώρησης όσο και στην ολομέλεια της Βουλής, βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα. Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση – Συναινετική κατοχύρωση του "μεταρρυθμιστικού κεκτημένου"», σε Α. Μακρυδημήτρη/Ο. Ζύγουρα (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, 2002, σελ. 54 επ.

4. Συστηματική ένταξη του άρθρου 101 στο Σύνταγμα

Το άρθρο 101 εντάσσεται στο Κεφάλαιο Πρώτο «Οργάνωση της Διοίκησης» του Τμήματος ΣΤ' με τίτλο «Διοίκηση» του Τρίτου Μέρους του Συντάγματος που τιτλοφορείται «Οργάνωση και Λειτουργίες της Πολιτείας». Το Τμήμα ΣΤ' ρυθμίζει ένα μεγάλο μέρος της διοικητικής οργάνωσης του κράτους καθώς στο πρώτο κεφάλαιο κατοχυρώνει την κρατική αποκέντρωση (άρθρο 101), τις ανεξάρτητες αρχές (άρθρο 101Α) και την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 102), ενώ στο δεύτερο κεφάλαιο καταστρώνει την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης και ειδικότερα των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103-104). Η οργάνωση του διοικητικού συστήματος του κράτους στο Σύνταγμα περιλαμβάνει και διατάξεις του Τμήματος Β' του ίδιου ως άνω Μέρους που καθιερώνουν διοικητικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως είναι ο διορισμός και η παύση των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 46 παρ. 1) και η αρχηγία των ενόπλων δυνάμεων (άρθρο 45). Επίσης στη διοικητική οργάνωση του κράτους εντάσσονται και οι ρυθμίσεις του Πρώτου Κεφαλαίου του Τμήματος Δ' του ίδιου Μέρους με τίτλο «Συγκρότηση και αποστολή της Κυβέρνησης» και ειδικότερα εκείνες που αφορούν το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81), την Κυβέρνηση, τον Πρωθυπουργό, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής (άρθρο 82) και τους Υπουργούς και Υφυπουργούς (άρθρο 83)¹².

Στο άρθρο 101 παρ. 3 παραπέμπει η παρ. 3 του άρθρου 118 του Συντάγματος που ορίζει ότι ώσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παρ. 3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ περιφερειακών και κεντρικών οργάνων. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες. Το άρθρο 101 συνάπτεται με την, κατά το άρθρο 1 παρ. 1 και 2 Σ., δημοκρατική αρχή, θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματος, διότι συμβάλλει στον δημοκρατικό μετασχηματισμό των κρατικών λειτουργιών ο οποίος αποβλέπει, μεταξύ των άλλων, στην εγκατάλειψη των αυταρχικών δομών του συγκεντρωτισμού και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των κρατικών οργάνων διοίκησης που βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη¹³. Άλλωστε σκοπός της διοικητικής οργάνωσης δεν είναι η άσκηση της διοικητικής εξουσίας, η οποία αποτελεί μέσο και όχι αυτοσκοπό σε μια δημοκρατική πολιτεία, αλλά (σκοπός) είναι η προστασία του γενικού συμφέροντος υπό την έννοια της εξυπηρέτησης του Λαού ώστε να εξασφαλισθεί η ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή του¹⁴. Η ενίσχυση της αποκέντρωσης καθιστά δυνατή, ως ένα σημείο, την κοινωνικοποίηση

¹² Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, 2021.

¹³ Γ. Κασιμάτης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 1980, σελ. 114-115.

¹⁴ Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 227.

της εξουσίας η οποία στο επίπεδο του μεγάλου συγκεντρωτικού κράτους γίνεται αναγκαστικά ολιγαρχική και πιεστική¹⁵.

- 20 Το άρθρο 101 συνδέεται με την κατά το άρθρο 26 Σ. αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η οποία συνιστά μια από τις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος και αποδίδει τον τύπο οργάνωσης της κρατικής εξουσίας που ταυτίζεται με το λεγόμενο συνταγματικό κράτος, αναφέρεται δε στην ύπαρξη διαφορετικών κρατικών οργάνων που είναι κατεξοχήν αρμόδια για την άσκηση κάθε μιας από τις τρεις βασικές εκδηλώσεις της κρατικής εξουσίας¹⁶. Συνδέεται, επίσης, με την, κατά το άρθρο 25 παρ. 1 Σ., αρχή του κράτους δικαίου σύμφωνα με την οποία η πολιτειακή δράση προσδιορίζεται και περιορίζεται από εκ των προτέρων τιθέμενους κανόνες δικαίου¹⁷, καθώς και με την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, που αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της αρχής του κράτους δικαίου, και δεσμεύει τα διοικητικά όργανα να ενεργούν εντός των πλαισίων που θέτει ο τυπικός νόμος και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, με σεβασμό ιδίως των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών του ανθρώπου¹⁸.

II. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Σύνομη ιστορική αναδρομή στους θεσμούς κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης

- 21 Ο νομάρχης δημιουργήθηκε με το β.δ. 26.4./8.5.1833 «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του», ως το κατεξοχήν όργανο της αποκεντρωμένης διοίκησης και οργανώθηκε πληρέστερα με το β.δ. της 5.12.1845 το οποίο έθεσε την αρχή ότι ο νομάρχης έχει την ανώτατη διεύθυνση της διοίκησης του νομού¹⁹. Σύμφωνα με τον ν. 517/1914 ο νομάρχης ήταν ο αντιπρόσωπος της εκτελεστικής εξουσίας στον νομό²⁰. Μετά τις νίκες στους βαλκανικούς πολέμους και τον διπλασιασμό της επικράτειας τέθηκε το ζήτημα της αναδιάρθρωσης της περιφερειακής διοίκησης στις απελευθερωθείσες περιοχές και με σκοπό την αντιμετώπιση των διοικητικών αναγκών τοποθετήθηκαν, με βάση τον ν. 524/1914 «Περί διοικητικής διαιρέσεως και διοικήσεως των νέων χωρών», γενικοί διοικητές με ευρύτατες αρμοδιότητες²¹.

¹⁵ Γ.Κ. Βλάχος, «Διαλεκτική της αποκεντρώσεως και της αυτοδιοικήσεως στην οργάνωση του ελληνικού κοινωνικο-πολιτικού χώρου», Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986, σελ. 171.

¹⁶ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 358-360.

¹⁷ Γ. Δασκαλάκης, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 1971, σελ. 100.

¹⁸ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 141 επ.

¹⁹ Κ. Μπακογιάννης, *Το καθεστώς του νομάρχη*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 24, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1985, σελ. 9 επ.

²⁰ Σ. Φλογαίτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σελ. 133-134.

²¹ Ο Δ.Π. Οικονόμου σημειώνει ότι ο Ε. Βενιζέλος τόνωσε κατά δύο τρόπους την περιφερειακή διοίκηση: Στις Νέες Χώρες εισήγαγε τη χωρική αποσυγκέντρωση υπό τη μορφή Γενικής Διοίκησης

Η μορφή της περιφερειακής κρατικής διοίκησης παρέμεινε για μεγάλο χρονικό διάστημα ρευστή με συνέπεια να υπάρχουν διαδοχικές μεταβολές στους θεσμούς των γενικών διοικήσεων και των νομαρχιών²². Με την ψήφιση του ν. 3200/1955, ο οποίος αποτέλεσε σταθμό στην εξελικτική πορεία του αποκεντρωτικού συστήματος²³, δόθηκε η εντύπωση ότι ξεπεράστηκε οριστικά η ιστορική φάση της διαχρονικής ρευστότητας και της διαπεριφερειακής ασυμμετρίας των οργανωτικών σχημάτων για την αποκεντρωμένη διοίκηση, καθώς καταργήθηκαν οι γενικές διοικήσεις και επικράτησε το νομαρχιακό σύστημα με εδραίωση των νομαρχών ως των μοναδικών ηγετικών οργάνων της περιφερειακής διοίκησης σε ολόκληρη τη χώρα²⁴.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 ψηφίστηκε ο ν. 1622/1986 με τον οποίο συστάθηκαν οι περιφέρειες ως δεύτερη βαθμίδα του πολυβάθμιου πλέον αποκεντρωτικού συστήματος, το οποίο είχε ως πρώτη του βαθμίδα τις νομαρχίες²⁵. Σκοπός της σύστασης των περιφερειών ήταν ο σχεδιασμός, προγραμματισμός και συντονισμός της περιφερειακής ανάπτυξης, η ανάγκη δε αυτή προήλθε από τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων για τη χρηματοδότηση έργων σε όλη την επικράτεια. Ακολούθησε ο ν. 2218/1994 με τον οποίο οι νομαρχίες μετεξελίχθηκαν σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και η περιφέρεια αναδείχθηκε σε νέο πόλο του αποκεντρωτικού συστήματος, χωρίς όμως το νέο οργανωτικό σχήμα να αποδώσει τα αναμενόμενα²⁶. Με τον ν. 2503/1997 επιχειρήθηκε βελτίωση και εξορθολογισμός του νέου οργανωτικού σχήματος με τη διατήρηση πάντως της περιφέρειας ως ενιαίας διοικητικής μονάδας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης²⁷. Προβλήθηκε ότι η στρατηγική επιλογή της ενίσχυσης του επιτελικού ρόλου του κράτους οδηγεί στην ενδυνάμωση των περιφερειών ως μονάδας κρατικής αποκέντρωσης με αντικείμενο τον προγραμματισμό και τον συντονισμό της εφαρμογής των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού²⁸. Όμως, τα υπουργεία αντέδρασαν

22

προς ομαλή μετάβαση από το οθωμανικό επαρχιακό στο ελληνικό νομαρχιακό σύστημα και στην παλαιά επικράτεια με την αύξηση των αρμοδιοτήτων των νομαρχών, *Ιστορία της Δημοσίας Διοικήσεως, Μνήμη Μιχαήλ Δένδια*, 1978, σελ. 610.

²² Γ. Παπαχαζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983, σελ. 342-343.

²³ Β. Ανδρονόπουλος/Μ. Μαθιουδάκης, *Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ιστορική εξέλιξη*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος όγδοο, Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ. 49.

²⁴ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 123-124.

²⁵ Δ. Τζεμοπούλου, «Η αποσυγκέντρωση της δημόσιας διοίκησης: Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις», *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, 2021, σελ. 243.

²⁶ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και η διοικητική οργάνωση του κράτους*, 2000, σελ. 81 επ.

²⁷ Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 247.

²⁸ Βλ. Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης 1997 επί υπουργίας Α. Παπαδόπουλου που

στην ανάπτυξη των περιφερειών ως εν μέρει αυτοτελών, διακλαδικών και ενιαίων αποκεντρωμένων μονάδων δημιουργώντας νέες περιφερειακές υπηρεσίες εκτός της περιφέρειας καθώς και νομικά πρόσωπα που ελέγχονταν πλήρως από το κέντρο στο πλαίσιο μιας μετα-συγκεντρωτικής μεθόδου διοίκησης²⁹.

2. Το ισχύον οργανωτικό σχήμα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης

Α. Σύσταση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

- 23 Ο ν. 3852/2010, γνωστός ως πρόγραμμα «Καλλικράτης», μετέβαλε τη μορφή διοικητικής αποκέντρωσης της χώρας προβλέποντας ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους τις ακόλουθες επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις: α) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα, β) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδος η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα, γ) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα, δ) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα, ε) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά, στ) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο, ζ) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη³⁰.
- 24 Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 αναφέρεται ότι το νέο διοικητικό σχήμα αναμορφώνει τον θεσμό της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία εντάσσονται όλες οι καθ' ύλην αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες με επικεφαλής μετακλιτό Γενικό Γραμματέα (όπως ονομαζόταν ο επικεφαλής πριν από τον ν. 4325/2015). Η ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε λιγότερες και μεγαλύτερες μονάδες ανταποκρίνεται στις νέες συγκοινωνιακές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες που δημιουργούν τα νέα δίκτυα μεταφορών, αλλά και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας που διαθέτει σήμερα η χώρα μας. Παράλληλα, επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση πόρων και δυνάμεων σε λειτουργική κλίμακα, ενώ μεταφέρονται αρμοδιότητες χαμηλότερης κλίμακας στους νέους ΟΤΑ, όπου μπορούν

έχει δημοσιευθεί στο Π. Μαϊστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα*, 2009, σελ. 395 επ.

²⁹ Ν.-Κ.Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 207.

³⁰ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 2010, σελ. 299.

να ασκούνται εγγύτερα στον πολίτη. Περαιτέρω τονίζεται ότι η μετατροπή των υφιστάμενων περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί την ανάγκη δημιουργίας νέων αποκεντρωμένων δομών κρατικής διοίκησης. Για τον λόγο αυτό δημιουργούνται επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ο αριθμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων τεκμηριώνεται τόσο με την ανάλυση των οικονομικών, κοινωνικών, χωροταξικών και γεωγραφικών δεδομένων, όσο και από τη συγκριτική αξιολόγηση του κόστους και οφέλους με βάση όλα τα εναλλακτικά σενάρια. Η διοικητική αυτή διαίρεση είναι προτιμότερη τόσο από την προηγούμενη, όσο και από πολλές άλλες εναλλακτικές λύσεις. Με τις επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις εξασφαλίζονται ισχυρές διοικητικές ενότητες στην περιφέρεια ώστε να διευκολυνθεί η περαιτέρω αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, εξασφαλίζεται μεγαλύτερο εύρος επιλεξιμότητας για τη χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις θα παρέχουν το σημείο συνάντησης και συνεργασίας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφέρειας και της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Αυτό θα εξασφαλιστεί με τη λειτουργία του Συμβουλίου Περιφερειακής Διοίκησης. Το Συμβούλιο αυτό θα αποτελείται καταρχήν από τον Γενικό Γραμματέα (ήδη Συντονιστή) της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, τους εκλεγμένους περιφερειάρχες, καθώς και των προέδρων των περιφερειακών ενώσεων δήμων. Το Συμβούλιο αυτό θα έχει γενική αρμοδιότητα σε ζητήματα σχεδιασμού πολιτικών στην γεωγραφική ενότητα αναφοράς.

Β. Όργανα και στελέχωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Κύρια όργανα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι: α) ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης ο οποίος διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για πενταετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί για μία ακόμη φορά (άρθρο 28 ν. 4325/2015), με αρμοδιότητα να συντονίζει, ελέγχει και εποπτεύει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης³¹, β) σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστάται Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ο οποίος και προεδρεύει, από τους περιφερειάρχες των αντίστοιχων χωρικών περιφερειών και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. Το Συμβούλιο συνεδριάζει ύστερα από πρόσκληση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και μεριμνά για τον συντονισμό των περιφερειών και των δήμων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 280 ΙΧ ν. 3852/2010)³².

³¹ Σ. Φλογαίτης, σε Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2018, σελ. 179.

³² Α. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, 2010, σελ. 221.

26 Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στελεχώνονται με μόνιμους υπαλλήλους ενώ προβλέπεται και η πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου που μπορεί να καλύπτει θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Στο άρθρο 280 παρ. VI του ν. 3852/2010 προβλέπεται ότι με προεδρικό διάταγμα καταρτίζεται ο Οργανισμός Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στον οποίο καθορίζονται: α) Οι υπηρεσιακές μονάδες και η διάρθρωσή τους (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, αυτοτελή Τμήματα, Τμήματα και Γραφεία), β) ο τίτλος, οι αρμοδιότητες και η έδρα κάθε μονάδας, γ) οι οργανικές θέσεις ανά Διεύθυνση, κατά κατηγορίες, κλάδους, ειδικότητες και βαθμούς του μόνιμου προσωπικού καθώς και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, δ) οι κατηγορίες και οι κλάδοι του προσωπικού, των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων, ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων. Επισημαίνεται ότι για την πρόσληψη του μόνιμου και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού ισχύει η διάταξη του άρθρου 103 παρ. 7 του Συντάγματος που επιβάλλει η σχετική διαδικασία να υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής και ως εκ τούτου έχει εφαρμογή το νομοθετικό πλαίσιο για τη διεξαγωγή της επιλογής των υπαλλήλων μέσω του ΑΣΕΠ. Σε επτά προεδρικά διατάγματα (135, 136, 138, 139, 141, 142 και 143/2010) περιλαμβάνονται οι Οργανισμοί των ισάριθμων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Στους Οργανισμούς αυτούς προβλέπεται ότι κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση διαρθρώνεται σε τρεις Γενικές Διευθύνσεις (Εσωτερικής Λειτουργίας – Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής – Δασών και Αγροτικών Υποθέσεων), στη Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, στο Αυτοτελές Τμήμα Παλλαϊκής Άμυνας – Πολιτικής Σχεδίασης και Έκτακτης Ανάγκης (Π.ΑΜ. – Π.Σ.Ε.Α.), στο Αυτοτελές Τμήμα Εκπαίδευσης και στο Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου. Τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης επικουρεί στην άσκηση των καθηκόντων του ειδικό προς τούτο Γραφείο. Η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό και σχεδιασμό των δράσεων καθώς και τον συντονισμό και την παρακολούθηση όλων των οργανικών μονάδων που υπάγονται σε αυτή, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η Διεύθυνση Διοίκησης, η Διεύθυνση Οικονομικού, η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης. Παρατηρείται ότι ανάλογα με τον πληθυσμό και τις ανάγκες κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης διαφοροποιείται και ο αριθμός των Διευθύνσεων που υπάγονται στην εν λόγω Γενική Διεύθυνση. Έτσι, η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής συγκροτείται από δώδεκα Διευθύνσεις, η αντίστοιχη Γενική Διεύθυνση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης από δέκα Διευθύνσεις, ενώ άλλων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, όπως της Κρήτης, περιλαμβάνει έξι Διευθύνσεις. Η Γενική Διεύθυνση Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής περιλαμβάνει τις Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού

Σχεδιασμού, τη Διεύθυνση Υδάτων και τη Διεύθυνση Τεχνικού Ελέγχου, ενώ η Γενική Διεύθυνση Δασών και Αγροτικών Υποθέσεων διαρθρώνεται στις Διευθύνσεις Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών, Αναδασώσεων, Δασών, Αγροτικών Υποθέσεων. Διαφοροποιήσεις συναντώνται και σε αυτές τις Γενικές Διευθύνσεις ως προς τον αριθμό και τη διάρθρωση των οργανικών τους μονάδων, ανάλογα με τη γεωγραφική έκταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τον πληθυσμό και τις ειδικότερες ανάγκες που εμφανίζουν. Έτσι, π.χ. στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης έχουν συσταθεί δύο Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού, η μια καλύπτει την Κεντρική Μακεδονία και η άλλη την Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, ενώ το ίδιο ισχύει και για τη Διεύθυνση Υδάτων καθώς και για Διευθύνσεις που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Αγροτικών Υποθέσεων.

Στους Οργανισμούς ορίζονται, τέλος, οι θέσεις των μονίμων υπαλλήλων, οι θέσεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου καθώς και οι κλάδοι και οι κατηγορίες τους. Είναι αυτονόητο ότι οι θέσεις του προσωπικού διαφοροποιούνται κατ' αριθμό ανάλογα με τη γεωγραφική έκταση και τις ανάγκες γενικότερα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στους Οργανισμούς προβλέπεται ότι οι θέσεις των μονίμων υπαλλήλων διακρίνονται στις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ, τα δε γενικά και τυπικά προσόντα διορισμού τους καθορίζονται κάθε φορά από τις ισχύουσες διατάξεις για τα προσόντα διορισμού υπαλλήλων φορέων στον δημόσιο τομέα. Επίσης προβλέπονται τα προσόντα για την κατάληψη των θέσεων προϊσταμένων οργανικών μονάδων επιπέδου Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων, ενώ η κατανομή του προσωπικού στις οργανικές μονάδες γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 27

Γ. Αρμοδιότητες Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Ο ν. 3852/2010 προβλέπει στο άρθρο 280 παρ. 1 ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών, που συνιστούσαν τη μορφή οργάνωσης της διοικητικής αποκέντρωσης υπό το προϊσχύσαν σύστημα, όπως αυτές είχαν καθοριστεί με τον ν. 2503/1997 καθώς και στους μεταγενέστερους ειδικούς νόμους και στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες οι οποίες περιέρχονται στις Περιφέρειες που αποτελούν πλέον τους ΟΤΑ της δεύτερης βαθμίδας. Από τη ρύθμιση αυτή προκύπτει ότι ο νομοθέτης επέλεξε να μεταφέρει κατά βάση τον κορμό των αρμοδιοτήτων που ασκούσαν τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα από το 1997 και εντεύθεν στις νέες μονάδες αποκεντρωμένης διοίκησης³³. Στον κορμό αυτό δεν περιλαμβάνονται οι αρμοδιότητες εκείνες που μεταφέρονται στην Περιφέρεια, ως δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης, και αφορούν κυρίως τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, 28

³³ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 550.

τον προγραμματισμό και την εκτέλεση έργων οι οποίες κρίθηκε απαραίτητο να περιέλθουν στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση προς ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της ενόψει και της μεγάλης χωρικής έκτασης που αποκτά ο κάθε οργανισμός της στο νέο οργανωτικό σχήμα³⁴. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες δεν συνεπάγεται απομείωση του αντικειμένου των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς επανακάμπουν σε αυτές αρμοδιότητες που ασκούσαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις υπό το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο. Έτσι, πρόσθετες αρμοδιότητες που ασκούνται πλέον από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι, μεταξύ άλλων, η προστασία της δημόσιας περιουσίας, η δασική πολιτική σε διάφορες εκφάνσεις της (άρθρο 280 II παρ. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31) 26, οι πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις γενικότερου χαρακτήρα (άρθρο 280 II παρ. 8, 13,14) 27, η έγκριση σημειακών εντοπισμένων τροποποιήσεων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των χρήσεων και όρων δόμησης αυτών σε Ο.Τ. επί του βασικού οδικού δικτύου των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης (άρθρο 280 II παρ. 19), θέματα ελέγχου κυκλοφορίας φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων (άρθρο 280 II παρ. 6) καθώς και ζητήματα που αφορούν στις εγγραφές και μεταβολές στα Μητρώα Αρρένων (άρθρο 280 II παρ. 7). Επίσης οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχουν πλέον την αρμοδιότητα για την εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων και κατασκευών, μετά την έκδοση σχετικής απόφασης από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία του δήμου (άρθρο 280 II παρ. 45). Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση παραμένουν για μια μεταβατική περίοδο και οι αρμοδιότητες για την εποπτεία των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 238 του ν. 3852/2010 οριζόταν ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που βρίσκονταν στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας σε θέματα πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, την έκπτωση καθώς και την παύση αυτών, ασκεί ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ήδη το άρθρο 131 του ν. 4555/2018 έχει αντικαταστήσει το ως άνω άρθρο 238 του ν. 3852/2010 και προβλέπει ότι ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ μέχρις ότου αναλάβει τα σχετικά καθήκοντα ο Επόπτης ΟΤΑ όπως έχει μετονομασθεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας που προβλεπόταν στον ν. 3852/2010.

³⁴ Μ. Πικραμένος, *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, 2012, σελ. 19.

III. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 101 Σ., Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η νομολογία για το άρθρο 101 Σ.

Α. Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, περιφερειακής κρατικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης

Με τον ν. 2218/1994 συστήθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό την μορφή ν.π.δ.δ. με χωρική περιφέρεια τον νομό και όργανα τον νομάρχη, ο οποίος ήταν αιρετός, και το νομαρχιακό συμβούλιο τα μέλη του οποίου ήταν επίσης αιρετά. Με τον ν. 2240/1994 εισήχθη ο θεσμός του περιφερειακού διευθυντή, ο οποίος ήταν μετακλητός κρατικός υπάλληλος, αποτελούσε δε όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης μετά την κατάργηση του νομάρχη ως κρατικού υπαλλήλου. Ακολούθησε ο ν. 2503/1997 που διαίρεσε τη χώρα σε δεκατρείς περιφέρειες, ως διοικητικές μονάδες του κράτους, με αρμοδιότητα τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, συντονισμό και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για την ανάπτυξη της περιφέρειας. Με την καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής κρατικής διοίκησης εισάγεται η λεγόμενη «χωρική διοίκηση» η οποία βασίζεται στο εδαφικό, γεωγραφικό κριτήριο και βάσει αυτού διαιρείται διοικητικά η χώρα σε επάλληλους κύκλους, οι οποίοι καθορίζουν τον αποκλειστικό κύκλο των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης³⁵. Αυτό το οργανωτικό σχήμα ολοκληρώνεται με την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση όπως διαμορφώθηκε με τον ν. 2539/1997 (Σχέδιο Καποδίστριας).

Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440-3444/1998 κρίθηκε η συνταγματικότητα του ν. 2240/1994 που προέβλεπε τη σύσταση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης³⁶. Να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έκρινε τις σχετικές ρυθμίσεις πριν από τη θέσπιση, με την αναθεώρηση του 2001, του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 102 που ορίζει ότι με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Παρά ταύτα οι σκέψεις που ακολουθούν είναι ενδιαφέρουσες και χρήσιμες για την ερμηνευτική προσέγγιση των ήδη ισχυουσών διατάξεων. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι «όπως προκύπτει από τις [...] διατάξεις του Συντάγματος, που αναφέρονται στην οργάνωση της Διοίκησης, οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν, κατά κανόνα (εκτός από «ειδικές αρμοδιότητες») «τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων», «όπως νόμος ορίζει» (παρ. 3 του άρθρου 101). Έχει δοθεί όμως από την παρ. 3 του άρθρου 118 του Συντάγματος η δυνατότητα μεταβίβασης στα περιφερειακά όργανα αρμοδιοτήτων που ασκούσαν οι

³⁵ Γ. Σωτηρέλης/Θ. Ξηρός, *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, 2010.

³⁶ Π. Γετίμης/Ν.-Κ. Χλέπας, *Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*, 2006, σελ. 162 επ.

κεντρικές υπηρεσίες και αφορούσαν υποθέσεις της περιφέρειας [...] στο νομοθέτη, κατ' αρχήν, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό ν.π.δ.δ. είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι ΟΤΑ δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά ν.π.δ.δ., μεταφέρονται στην αρμοδιότητα ΟΤΑ και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των ΟΤΑ πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας. Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους ΟΤΑ κριτήριο είναι προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει ν' ανατεθούν σε ΟΤΑ με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στο νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε ΟΤΑ ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες. Εξάλλου το κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας) της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί³⁷. Συστοίχως και υποθέσεις που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί ο νομοθέτης να αναγάγει ήδη σε υποθέσεις κρατικού

³⁷ Ο Ε. Βενιζέλος σημειώνει ότι το ενιαίο κράτος οργανώνεται στο πλαίσιο ενός και μόνο νομικού προσώπου του κράτους, όμως ένα ενιαίο κράτος μπορεί και πρέπει να είναι συγκροτημένο με υψηλό βαθμό αποκέντρωσης και με ιδιαίτερη ανεπτυγμένη και πολυεπίπεδη τοπική αυτοδιοίκηση, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 304-305.

ενδιαφέροντος και να μεταβιβάσει σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) τις σχετικές αρμοδιότητες, υπό τον όρο της τηρήσεως των μνημονευμένων συνταγματικών διατάξεων. Οι σχετικές δε ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός. Τέλος το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται δεν σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα».

Με βάση την ως άνω ερμηνεία το Δικαστήριο έκρινε ότι μεταξύ των αρμοδιοτήτων που είναι δυνατό να μεταφερθούν στα όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, δεν περιλαμβάνονται αρμοδιότητες σχετιζόμενες με την παιδεία και τη λειτουργία αυτής εν γένει, οι οποίες, ως εκ της φύσεως και της σπουδαιότητάς τους, επιβάλλεται από τον συντακτικό νομοθέτη να ανατίθενται ευθέως σε κρατικά ή περιφερειακά κρατικά όργανα. Ενόψει αυτού, δεν δύναται επομένως να θεωρηθεί ότι συνάδει προς το Σύνταγμα η αναγνώριση με νόμο ή κανονιστική πράξη της Διοικήσεως, σε όργανα της τοπικής αυτοδιοικήσεως, δεύτερης βαθμίδας, όπως είναι ο Νομάρχης, αρμοδιότητας προς έκδοση αποφάσεως με την οποία να απαλλάσσεται από την άσκηση των καθηκόντων του ως Διευθυντού Γυμνασίου εκπαιδευτικός λειτουργός της δημόσιας εκπαίδευσης, ο οποίος είναι μόνιμος δημόσιος υπάλληλος, δηλαδή αρμοδιότητας η οποία συνάπτεται, προδήλως, με τη διοίκηση και τη λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης (ΣτΕ 3262/2002). Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε το Δικαστήριο για τη διοίκηση και λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης και σε άλλη απόφαση δεχθέν ότι: Ως προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση το ισχύον Σύνταγμα ακολουθεί στο θέμα αυτό την παράδοση των προηγούμενων Συνταγμάτων 1911, 1927 και 1952 και αναγνωρίζει την αποκλειστική ευθύνη και αρμοδιότητα του κράτους για τη διοίκηση, την εποπτεία και τη λειτουργία των δημοσίων εκπαιδευτηρίων, σε απόκλιση από τα πρώτα ελληνικά Συντάγματα, τα οποία είχαν αναγνωρίσει ως υπόθεση των Δήμων τη «δημοτική» εκπαίδευση και για την εκπλήρωση της οποίας το Κράτος απλώς συνέτρεχε αυτούς «κατά το μέτρον της ανάγκης των» (άρθρο 11 παρ. 1 Συντ. 1844, άρθρο 16 εδ. 1 Συντ. 1864). Το Σύνταγμα επιτρέπει μόνον την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων πρωτοβαθμίου ή δευτεροβαθμίου εκπαίδευσως από ιδιώτες υπό όρους και προϋποθέσεις καθοριζόμενες από τον νόμο. Συνεπώς, υπό το ισχύον Σύνταγμα, είναι ανεπίτρεπτη η διά νόμου ή με κανονιστική πράξη της διοικήσεως αναγνώριση υπέρ ΟΤΑ αρμοδιοτήτων σχετιζομένων με τη διοίκηση και λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσως, η οποία ουδέποτε δύναται να θεωρηθεί ως «τοπική υπόθεση» (ΣτΕ 2592/1999, 563/1979 και Π.Ε. 254, 255/1996, Π.Ε. 185/1999). Αντιθέτως με την απόφαση ΣτΕ 3415/2001 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι είναι μεν αληθές ότι το άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος ανάγει την παιδεία σε βασική αποστολή του κράτους, δεν εμπίπτει όμως στη βασική αυτή αποστολή και η δραστηριότητα της διδασκαλίας μαθημάτων σε φροντιστήρια για την

31

εκμάθηση ξένων γλωσσών ή τη συμπλήρωση ή εμπέδωση γνώσεων που παρέχονται στις τρεις βαθμίδες εκπαίδευσης. Συνακόλουθα η διοικητική αρμοδιότητα, κατά τα άρθρα 65 και 68 παρ. 1 του Α.Ν. 2545/1940 για τη χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας φροντιστηρίων δεν είναι τέτοιας σημασίας ώστε να επιβάλλεται από το Σύνταγμα η ανάθεση αυτής οπωσδήποτε σε κεντρική κρατική ή σε περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες. Εξάλλου, η αρμοδιότητα αυτή είναι δεσμία, εφόσον το αρμόδιο όργανο περιορίζεται στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που τάσσει ο νόμος για τη χορήγηση της άδειας. Συνεπώς, η φύση και η σπουδαιότητα της ως άνω διοικητικής αρμοδιότητας, εκτιμώμενης στο πλαίσιο της νομοθετικής ρύθμισης για τη λειτουργία φροντιστηρίων, επιτρέπουν, κατά το Σύνταγμα, τη μεταβίβαση αυτής από τα περιφερειακά κρατικά όργανα στους ΟΤΑ δεύτερης βαθμίδας.

Β. Αρμοδιότητες επιτελικού, εκτελεστικού επιπέδου, ειδικές αρμοδιότητες

- 32** Κατά την επεξεργασία σχεδίου διατάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι κατά την έννοια της εξουσιοδοτικής διάταξης, ερμηνευομένη και εν όψει των ορισμών των άρθρων 101 παρ. 1 και 3 και 118 παρ. 5 του Συντάγματος, η έκδοση των επ' αυτής ερειδομένων προεδρικών διαταγμάτων πρέπει να αποβλέπει στην πραγμάτωση του τεθέντος από τον νομοθέτη (συνταγματικό και κοινό) σκοπού, συνισταμένου στην αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών διά της μεταβίβασης των εκτελεστικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων, ήτοι εκείνων που συνιστούν υλοποίηση κρατικής πολιτικής, στα νομαρχιακού επιπέδου όργανα και της διατηρήσεως των επιτελικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων, ήτοι εκείνων που έχουν ως αντικείμενο τον προγραμματισμό και συντονισμό της κρατικής πολιτικής, υπέρ των κεντρικών και διανομαρχιακού επιπέδου υπηρεσιών των υπουργείων, οι οποίες αναλαμβάνουν επίσης και την εποπτεία και έλεγχο των νομαρχιακού επιπέδου υπηρεσιών και των εποπτευομένων από το υπουργείο οργανισμών και επιχειρήσεων. Η διατήρηση ορισμένων εκτελεστικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων υπέρ των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων επιτρέπεται όλως εξαιρετικώς προκειμένου περί ειδικών, κατά ρητό ορισμό του Συντάγματος, αρμοδιοτήτων. Ως ειδικές, υπό την ανωτέρω έννοια, αρμοδιότητες νοούνται προεχόντως οι απόμενες ζητημάτων γενικότερης σημασίας ή αφορώσες πλείονες νομούς, όπως αυτές ορίζονται στα εδάφια α-ε της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3200/1955, την εφαρμογή των οποίων επιφυλάσσει η εξουσιοδοτική διάταξη, και οι αρμοδιότητες που συναρτώνται με την ανάληψη, βάσει διεθνών συμβάσεων, διεθνών υποχρεώσεων της χώρας. Και οι διατηρούμενες, πάντως, υπέρ των κεντρικών υπηρεσιών, κατά τα ανωτέρω, αρμοδιότητες, δύνανται να μεταβιβάζονται, χωρίς χρονικό περιορισμό, κατά την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 2026/1992, στους νομάρχες, ενόψει του ότι το Σύνταγμα και ο κοινός νομοθέτης απέβλεψαν στην ουσιαστική επαύξηση των αρμοδιοτήτων των και στην αναγωγή των ως κυρίων φορέων

εκτελεστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, διατάξεις του υπό επεξεργασία σχεδίου οι οποίες προβλέπουν τη διατήρηση υπέρ των κεντρικών υπηρεσιών αρμοδιοτήτων που δεν εμπίπτουν στις ως άνω εξαιρέσεις, είναι μη νόμιμες και διαγραπτές (Π.Ε. 519/92).

Κατά την επεξεργασία σχεδίου προεδρικού διατάγματος το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση επί του σχεδίου του νόμου «Έκδοση διαβατηρίων από την Ελληνική Αστυνομία και άλλες διατάξεις», καθώς και από τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής που προηγήθηκε της ψηφίσεώς του (βλ. Πρακτικά Συνεδριάσεως ΝΑ΄ της 14.01.2003), στην Ελλάδα παρατηρείται κατά τα τελευταία έτη το φαινόμενο της παράνομης εισόδου αλλοδαπών, συχνά με την πρόθεση της μακράς παραμονής ή και της μετανάστευσής τους, το οποίο έχει προσλάβει μαζικές διαστάσεις, απειλητικές για τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια της Χώρας. Εξάλλου, έχει διαπιστωθεί ότι το φαινόμενο αυτό επιτείνεται λόγω της εκ προθέσεως ή της εξ αμελείας παράνομης έκδοσης και χορήγησης διαβατηρίων σε αλλοδαπούς από υπαλλήλους των αρμοδίων υπηρεσιών, οι οποίες δεν επέτυχαν να ανταποκριθούν ικανοποιητικά στα καθήκοντά τους. Για τον λόγο αυτό, ο νομοθέτης εξετίμησε ότι το δημόσιο συμφέρον, που συνίσταται εν προκειμένω στην προστασία της δημόσιας τάξης και στην κατοχύρωση της ασφάλειας της χώρας, επιβάλλει να περιέλθει εφεξής η αρμοδιότητα για την έκδοση και χορήγηση διαβατηρίων σε κεντρική κρατική υπηρεσία αρμοδιότητας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, που λόγω της φύσεως και της αποστολής της παρέχει μείζονες εγγυήσεις ασφάλειας, συγκεκριμένα δε σε κεντρική υπηρεσία της στρατιωτικώς οργανωμένης Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία διατηρεί και το πλήρες αρχείο των ταυτοτήτων των Ελλήνων πολιτών. Με τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 και 2 του ν. 3103/2003, που απονέμουν για λόγους δημοσίου συμφέροντος ειδική αρμοδιότητα σε κεντρικό όργανο, δεν αντιβαίνουν στα άρθρα 101 και 118 παρ. 3 του Συντάγματος, τα οποία αναφέρονται στη διοίκηση του Κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα και στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών, καθ' όσον μάλιστα η έκδοση διαβατηρίου δεν αποτελεί, ως εκ της φύσεώς της, υπόθεση της κάθε συγκεκριμένης περιφέρειας κατά την έννοια του άρθρου 101 παρ. 3 του Συντάγματος. Η κατά το παρελθόν (προ του ν. 2218/1994) ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας στις Διευθύνσεις Εσωτερικών των Νομαρχιών, που λειτουργούσαν ως αποκεντρωμένες κρατικές διοικητικές υπηρεσίες, δεν εκώλυε τη μεταγενέστερη μεταφορά της ειδικής αυτής αρμοδιότητας σε κεντρικό όργανο, διότι η ανάθεση είχε γίνει υπό όλως διαφορετικές κοινωνικές συνθήκες και χωρίς να συντρέχει η κατά τα ανωτέρω παρούσα απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας (πρβλ. ΣτΕ 3440-3444/1998 Ολομ) (Π.Ε. 403/2003 Ολομ).

Περαιτέρω κατά την επεξεργασία σχεδίου προεδρικού διατάγματος το Συμβούλιο της

Επικρατείας δέχθηκε ότι το άρθρο τρίτο της από 13.08.2021 Π.Ν.Π, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4824/2021, οι Δασικές Υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, προσωπικού, οργανικών θέσεων και υλικοτεχνικής υποδομής. Η εν λόγω διάταξη δεν αντιβαίνει στην, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 101 του Συντάγματος, οργάνωση της διοίκησης του Κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα ούτε και στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών, καθόσον η μεταφορά των ειδικών αρμοδιοτήτων για την προστασία και διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων από την Περιφερειακή προς την Κεντρική Διοίκηση δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και, συγκεκριμένα, την εξαιρετικά επείγουσα ανάγκη λήψης μέτρων για την αποτελεσματική προστασία και την ταχεία αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος που επλήγη από τις πυρκαγιές που εκδηλώθηκαν κατά τον Αύγουστο του έτους 2021 σε διάφορα σημεία της Επικρατείας και την άμεση στήριξη των πληγέντων από τις πυρκαγιές (βλ. στοιχείο 2 του προοιμίου της από 13.08.2021 ΠΝΠ, πρβλ. Π.Ε. 402/2003 Ολομ, ΣτΕ 4319/2005 7μ.). Νομίμως, επομένως, επιχειρείται με το άρθρο 1 του σχεδίου η υπαγωγή των εν λόγω υπηρεσιών στη συνιστώμενη Γενική Γραμματεία Δασών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Π.Ε. 5/2022).

- 35 Επίσης, σε άλλο πρακτικό επεξεργασίας έχει γίνει δεκτό ότι οι κεντρικές και αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και οι αντίστοιχες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, στις οποίες έχει ανατεθεί η εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών δημοσίου συμφέροντος και δη συνταγματικού επιπέδου, όπως, μεταξύ των άλλων, είναι η προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος (άρθρο 24 του Συντάγματος), πρέπει να στελεχώνονται με προσωπικό που διαθέτει τις προσιδιάζουσες στον επιδιωκόμενο σκοπό γνώσεις και εξειδικεύσεις, ώστε να είναι σε θέση να αντεπεξέρχονται στα καθήκοντα που τους ανατίθενται (βλ. Π.Ε. 290/2013 Ολ., 176/2013, 128/2006). Λαμβάνοντας υπόψη τα κριθέντα με το Πρακτικό Επεξεργασίας 290/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ, δεν προσκρούουν, καταρχήν, στις προαναφερόμενες συνταγματικές αρχές οι ανατιθέμενες στη Γενική Διεύθυνση Στρατηγικών Επενδύσεων και τις υποκείμενες αυτής οργανικές μονάδες αρμοδιότητες έκδοσης, μεταξύ άλλων, οικοδομικών αδειών για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, βεβαιώσεων του δασικού ή μη χαρακτήρα εκτάσεων, αδειών επέμβασης σε δασικές εκτάσεις, αδειών παραχώρησης αιγιαλού και παραλίας για την εγκατάσταση και λειτουργία στρατηγικών επενδύσεων και αρχαιολογικών αδειών δόμησης και κατεδάφισης, κατά τα οριζόμενα και στο άρθρο 13 παρ. 1 περίπτ. γ΄, υποπερ. αα΄, γγ΄ και δδ΄ του ν. 4146/2013 (Α΄ 90), κυρίως διότι οι αρμοδιότητες αυτές είναι περιορισμένες σε σχέση με την έκταση των αρμοδιοτήτων που ασκούν οι, ενταχθείσες σε πάγιες οργανωτικές δομές, αρμόδιες υπηρεσίες. Προϋπόθεση, όμως, για τη σύμφωνη με τις επιταγές του Συντάγματος άσκηση των ως άνω αποφασιστικών

αρμοδιοτήτων είναι οι αρμόδιες υπηρεσίες της ως άνω Γενικής Διεύθυνσης να εξακολουθήσουν να στελεχώνονται, κατά τον νόμο, με προσωπικό, το οποίο, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του ν. 4146/2013, ερμηνευόμενων και υπό το πρίσμα των απορреουσών από το άρθρο 103 παρ. 1 και 7 αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας (βλ. Π.Ε. 96/2008, 230/2008), διαθέτει, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, κατάλληλες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις και προέρχεται από υπηρεσίες υφισταμένων οργανωτικών δομών, οι οποίες είναι, κατά κανόνα επιφορτισμένες με την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων (Π.Ε. 290/2013 Ολ., σκ. 9) (Π.Ε. 195/2021).

Γ. Η ορθολογική οργάνωση της διοίκησης

Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 35-40/2013 κρίθηκε ότι με τις διατάξεις του άρθρου 101 Σ. κατοχυρώνεται η οργάνωση της διοίκησης του κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και ότι με το άρθρο 102 Σ. κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού ως θεσμός και ως οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης.

Από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26) και τις συνταγματικές διατάξεις περί συγκροτήσεως και αποστολής της κυβέρνησης (άρθρα 81 επ.) καθώς και περί οργανώσεως της διοίκησης (άρθρο 101) και υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοίκησης (άρθρο 103 επ.) συνάγεται ότι η γενική οργάνωση του κράτους πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε πρέπει να είναι επίσης και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, η οποία περιέχει αφενός μεν οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική), αφετέρου δε και αρχές που προσιδιάζουν στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ. Με την οργάνωση αυτή επιδιώκεται ο σκοπός της δημιουργίας και διατηρήσεως διοικήσεως όχι μόνον υποταγμένης στην αρχή της νομιμότητας αλλά και δυναμένης να παρέχει τις ανατιθέμενες από τους νόμους υπηρεσίες κατά τρόπο αποτελεσματικό. Κατ' ακολουθίαν, η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οποιουδήποτε επιπέδου δεν αποκλείεται, ενόψει του δυναμικού χαρακτήρα της διοίκησης αλλά πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε η επιχειρούμενη μεταβολή να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζόμενων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές (βλ. Π.Ε. 290/2013 Ολομ., 176/2013). Στο πλαίσιο των αρχών της διοικητικής επιστήμης και της διαπιστωμένης εθνικής ανάγκης αναδιάρθρωσης του κράτους και εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης για να συγκλίνει το επίπεδό της προς το γενικό επίπεδο των διοικήσεων των ευρωπαϊκών εταίρων της χώρας έχουν ήδη γίνει βήματα με έκδοση σειράς νομοθε-

τημάτων, μεταξύ των οποίων ο ν. 1892/1990, με τον οποίο προβλέφθηκε η σύσταση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και ανάλυσης πολιτικής και ο οποίος περιείχε και άλλες διατάξεις προς την εν λόγω κατεύθυνση, ο ν. 1943/1991, που αποτύπωσε τις βασικές κατευθύνσεις της ελληνικής στρατηγικής διοικητικού εκσυγχρονισμού (αποτελεσματικότητα, μείωση κόστους λειτουργίας, βελτίωση ποιότητας υπηρεσιών) και ο ν. 2503/1997 ο οποίος ασχολείται τόσο με τον χωροταξικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοικήσεως (ενίσχυση περιφερειακής διοίκησης και ρύθμιση θεμάτων νομαρχιακής αυτοδιοίκησης) όσο και με τον ανασχεδιασμό του οργανωτικού σχήματος της κεντρικής διοίκησης ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη στην επίτευξη του επιτελικού της ρόλου Π.Ε. (148-154/2014).

2. Η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης

- 38 Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, η εξουσία που ασκείται από τους ΟΤΑ περιορίζεται από τον νόμο. Ο νόμος αποτελεί όχι μόνο περιορισμό της εξουσίας των ΟΤΑ αλλά και καταρχήν όριο της κρατικής εποπτείας επ' αυτών. Πριν από την αναθεώρηση του 2001 το Σύνταγμα δεν περιόριζε την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ μόνο σε έλεγχο νομιμότητας, αλλά έθετε ως μόνο όριο να μην εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των ΟΤΑ. Υπό την ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση, η κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ συνίσταται αποκλειστικώς σε έλεγχο νομιμότητας³⁸. Ο ν. 3852/2010, όπως ισχύει, διακρίνει την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Ο κρατικός έλεγχος νομιμότητας και εν γένει η κρατική εποπτεία ασκείται από τις κατά τύπο Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Επί τη βάση της μεταβατικής διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 238 του ν. 3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ ασκείται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3468/2006) και του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996), ενώ και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών ασκείται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης³⁹. Μέχρι σήμερα, λόγω της μη σύστασης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ, η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση είναι αρμόδια για την άσκηση της εποπτείας στους ΟΤΑ και επομένως οι πράξεις των ορ-

³⁸ Κ. Παπανικολάου, *Κρατικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ και δικαστική προστασία, Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, 2020, σελ. 208.

³⁹ Δ. Τζεμπούλου, «Η αποσυγκέντρωση της δημόσιας διοίκησης», ό.π., σελ. 257 επ.

γάνων της προσβάλλονται ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων με τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα. Επισημαίνεται ότι και κατά το παρελθόν ο νομάρχης, ως όργανο της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης, ήταν αρμόδιος για την άσκηση της εποπτείας στους ΟΤΑ.

Ειδικότερα, κατά το άρθρο 227 παρ. 1 και 2 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 118 του ν. 4555/2018, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη ΟΤΑ, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Σύμφωνα με τις παρ. 5 και 6 του άρθρου 227, όπως ισχύει, ο Επόπτης ΟΤΑ 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. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 226 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 117 του ν. 4555/2018, ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί.

Όπως έχει κριθεί με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας⁴⁰ κατά την έννοια της μεταβατικής διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 238 του ν. 3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η κατ' άρθρο 227 του ίδιου νόμου προσφυγή κατά των πράξεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων ασκείται ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, κατά των αποφάσεων χωρεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 151 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προσφυγή ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ίδιου Κώδικα. Οι εν λόγω προσφυγές είναι προσφυγές νομιμότητας και δεν έχουν ενδικοφανή χαρακτήρα. Περαιτέρω, με τις ανωτέρω διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων θεσπίζεται ειδική διοικητική διαδικασία για τον, εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα (ήδη Συντονιστή) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αρχικώς και της ως άνω Ειδικής Επιτροπής εν συνεχεία, έλεγχο των αποφάσεων των οργάνων των δήμων από άποψη νομιμότητας και μόνο,

⁴⁰ ΣτΕ 1899/2020, 1255/2019, 1714/2016.

κατόπιν άσκησης αντιστοίχων προσφυγών από τον διοικούμενο. Η εμπρόθεσμη δε άσκηση των εν λόγω προσφυγών, οι οποίες δεν έχουν ενδικοφανή χαρακτήρα, διακόπτει, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 46 του π.δ. 18/1989, την προθεσμία άσκησης αίτησης ακυρώσεως. Η προθεσμία αυτή αρχίζει εκ νέου μετά την πάροδο της δίμηνης προθεσμίας που τάσσεται στον Γενικό Γραμματέα να αποφανθεί ή, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής και ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετά την πάροδο της τασσομένης σε αυτήν προθεσμίας των τριάντα ημερών, εκτός εάν εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση επί της προσφυγής ή εάν ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση της απορριπτικής απόφασης πριν από την πάροδο των ανωτέρω προθεσμιών. Σε περίπτωση σιωπής των εν λόγω οργάνων –ή κοινοποίησης στον ενδιαφερόμενο ή γνώσης εκ μέρους του της απόφασής τους, απορριπτικής της προσφυγής, σε χρόνο μεταγενέστερο της οριζόμενης από τον νόμο προθεσμίας απόφασης– η προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά της σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής καθώς και κατά της απόφασης κατά της οποίας είχε ασκηθεί η προσφυγή, αρχίζει από την επομένη της συμπλήρωσης των ανωτέρω προθεσμιών που τάσσονται στον Γενικό Γραμματέα (και ήδη Συντονιστή) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την Ειδική Επιτροπή προκειμένου να αποφανθούν.

- 41 Περαιτέρω έχει κριθεί⁴¹ ότι η τριακονθήμερη προθεσμία, που τάσσεται στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), για να αποφανθεί επί προσφυγών κατά πράξεων του Γενικού Γραμματέα (ήδη Συντονιστή) Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η οποία εξακολουθεί να ισχύει μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ αρχίζει από την περιέλευση σε αυτήν της πράξεως και των στοιχείων που προβλέπονται από τον νόμο για την έκδοσή της και είναι κρίσιμα για τη διάγνωση της υποθέσεως, είναι δε αποκλειστική. Επομένως, μετά τη λήξη της τριακονθήμερης αυτής προθεσμίας, η αρμοδιότητα της Ειδικής Επιτροπής λήγει και δεν μπορεί πλέον να αποφανθεί επί ασκηθείσας προσφυγής, η δε τυχόν εκδιδόμενη μετά την πάροδο της προθεσμίας απόφασή της, με την οποία ακυρώνεται η απόφαση οργάνου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, είναι ακυρωτέα ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα.
- 42 Έχει επίσης κριθεί⁴² ότι εκτελεστότητα έχει μόνο η απόφαση του Γενικού Γραμματέα (ήδη Συντονιστή) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία εγκρίνεται η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για την κατάρτιση ή τροποποίηση οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας δήμου, η οποία έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Περαιτέρω, κατά τα άρθρα 225 παρ. 1, 226 παρ. 1, 227 παρ. 1 περ. α΄, παρ. 2 και 238 παρ. 1 του ν. 3852/2010,

⁴¹ ΣτΕ 1398/201, 172/2017, 4602/2015, 3725, 1029/2014.

⁴² ΣτΕ 2103/2021, 1445/2020, 2814, 2815, 2819, 2820, 2822/2017.

σε συνδυασμό με τα άρθρα 152 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων, και μάλιστα οι κανονιστικού χαρακτήρα, υπόκεινται χωρίς εξαιρέσεις στο προβλεπόμενο σύστημα ελέγχου. Συνεπώς, οι θεσιζόμενες ρυθμίσεις οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας δήμου, κατόπιν απόφασης δημοτικού συμβουλίου και έγκρισής της από τον Γενικό Γραμματέα (ήδη Συντονιστή) Αποκεντρωμένης Διοίκησης, είναι δυνατόν να ελεγχθούν με την άσκηση της προβλεπόμενης ειδικής διοικητικής προσφυγής από την ειδική επιτροπή του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων⁴³.

Οι αποφάσεις των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων, οι οποίες αφορούν τη θέσπιση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων κατά την έννοια του άρθρου 52 του Κ.Ο.Κ., υποβάλλονται προς έγκριση στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ήδη Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης). Η πρόβλεψη περί της εγκρίσεως των σχετικών αποφάσεων από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν αναφέρεται στον κατά τις γενικές διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ασκούμενο καταστατικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ, αλλά, με την εν λόγω διάταξη καθιερώνεται ειδική διαδικασία θεσπίσεως των κυκλοφοριακών ρυθμίσεων, κατά την οποία η τελική αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει σε κρατικό όργανο, δηλαδή, τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος ασκεί πλήρη ουσιαστικό έλεγχο των σχετικών πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ. Οι δε εγκριτικές αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως έχουσες κανονιστικό χαρακτήρα, τελειούνται δια της δημοσιεύσεώς τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 109 του Κ.Ο.Κ.⁴⁴.

Ο ν. 3582/2010 ακολουθώντας κατά βάση την προϊσχύσασα νομοθεσία για τις δημοτικές και νομαρχιακές αρχές⁴⁵, ορίζει ότι ο αιρετός που τιμωρήθηκε με πειθαρχική ποινή

⁴³ ΣτΕ 1445/2020, 2819, 2815/2017 7μ.

⁴⁴ ΣτΕ 37/2020, 2547/2017, 1592/2016, 3937/2014, 2675/2013, 819/2013, 49/2012.

⁴⁵ Βλ. το άρθρο 143 παρ. 9 του ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) που όριζε ότι ο ενδιαφερόμενος μπορούσε να προσφύγει κατά της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσία, καθώς και το άρθρο 72 παρ. 8 του π.δ. 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) που περιείχε σχεδόν ταυτόσημη διάταξη. Να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το προϊσχύσαν δίκαιο για τους δημοτικούς και νομαρχιακούς άρχοντες ο τιμωρηθείς πειθαρχικά από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, μετά τη σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου, είχε τη δυνατότητα να προσφύγει στον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που μπορούσε να μειώσει ή να εξαφανίσει την ποινή. Η προσφυγή αυτή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών καταργήθηκε ήδη με τον ν. 3852/2010. Υπό το καθεστώς του ΠΔ 410/1995 βλ. ΣτΕ 2464/2007, 3722, 2301/2006, 253/2003 και υπό το προϊσχύσαν καθεστώς του Ν 3463/2006 βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις ΣτΕ 3211, 2712, 1378/2010, 4068, 3202, 3203/2009.

επί τη βάση της διαδικασίας που διαγράφει το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος και η κείμενη νομοθεσία, μπορεί να προσφύγει κατά της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας, ήδη Επόπτη, στο Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν (άρθρο 234 παρ. 10 όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 126 του ν. 4555/2018). Καθιερώνεται δηλαδή ως ένδικο βοήθημα η προσφυγή ουσίας, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία επιτρέπει στο δικαστήριο αυτό να εξετάσει την υπόθεση στο σύνολό της και να εξαφανίσει την επιβληθείσα πειθαρχική ποινή αθλώνοντας τον αιρετό ή ακόμα και να μεταρρυθμίσει την ποινή, ασκώντας έτσι ένα είδος δευτεροβάθμιου πειθαρχικού ελέγχου. Αυτή η ευρύτατη εξουσία του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου δεν επιβάλλεται από το Σύνταγμα αλλά καθορίζεται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος κινούμενος εντός των συνταγματικού πλαισίου αποβλέπει στην παροχή μειζόνων εγγυήσεων αντικειμενικότητας στον τιμωρηθέντα αιρετό ο οποίος, σημειωτέον, έχει εκλεγεί από το τοπικό εκλογικό σώμα και πρέπει για λόγους θεσμικής ισορροπίας να έχει τη δυνατότητα επανεξέτασης της υπόθεσής του από ένα όργανο της Πολιτείας με αυξημένο κύρος και εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Επισημαίνεται ότι προσφυγή ουσίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιερώνει το Σύνταγμα μόνο στο άρθρο 103 παρ. 4 για τους υπαλλήλους που τιμωρούνται με τις πειθαρχικές ποινές της οριστικής παύσης και του υποβιβασμού, χωρίς τούτο να αποκλείει τη δυνατότητα όπως ο νομοθέτης προχωρεί στην καθιέρωση της προσφυγής και σε άλλες περιπτώσεις που αυτός το κρίνει σκόπιμο. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή, αν δε ασκηθεί προσφυγή η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί απόφαση της Επιτροπής Αναστολών. Από τις ρυθμίσεις αυτές συνάγεται ότι ο νομοθέτης μερίμνησε για την προσωρινή δικαστική προστασία του τιμωρηθέντος αιρετού η οποία χαρακτηρίζεται ως πλήρης υπό την έννοια ότι η ποινή δεν εκτελείται τόσο κατά την προθεσμία άσκησης της προσφυγής όσο και κατά την περίοδο που μεσολαβεί από την κατάθεσή της έως την έκδοση απόφασης από την Επιτροπή Αναστολών. Ο δικαστής οφείλει πάντως κατά τη ρητή διατύπωση του νόμου να εξετάσει την αίτηση σταθμίζοντας αφενός τη βλάβη του αιτούντος και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον που επιτάσσει την ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας⁴⁶.

⁴⁶ Να σημειωθεί ότι στο άρθρο 185 παρ. 8 του π.δ. 410/1995 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) προβλεπόταν ότι η Επιτροπή Αναστολών χορηγεί ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος αναστολή της ποινής εκτός αν υπάρχουν σοβαροί λόγοι εθνικού ή δημοσίου συμφέροντος. Με βάση τη διατύπωση αυτή η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας χορηγούσε κατά κανόνα

IV. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 101 Σ.

1. Βασικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις της θεωρίας

45 Η οργάνωση του κράτους, ως νομικό πρόσωπο με συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες, διαρθρώνεται στον θεμελιώδη άξονα συγκέντρωση–αποκέντρωση. Στο πλαίσιο αυτό υφίστανται αφενός τα κεντρικά όργανα του κράτους, οι αρμοδιότητες των οποίων εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, και αφετέρου τα αποκεντρωμένα (περιφερειακά) κρατικά όργανα που ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε τμήματα της επικράτειας στα οποία διαιρείται η χώρα από τον νομοθέτη με βάση ορισμένα κριτήρια⁴⁷. Η σύγχρονη τάση της διοικητικής οργάνωσης του κράτους έγκειται στην ενίσχυση της αποκέντρωσης με σκοπό όσο το δυνατό περισσότερες αρμοδιότητες του κράτους να ασκούνται από αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, δηλαδή από όργανα που βρίσκονται πλησιέστερα, τουλάχιστον από γεωγραφικής απόψεως, στον πολίτη και μπορούν να εξυπηρετήσουν αποτελεσματικότερα τη διεκπεραίωση των δημοσίων υποθέσεων και εν τέλει το δημόσιο συμφέρον. Έτσι, τα κεντρικά όργανα διατηρούν, κατά κύριο λόγο, επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες, ενώ στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα ανατίθενται εκτελεστικές αρμοδιότητες σε πολλούς τομείς δημόσιας πολιτικής. Η ενδυνάμωση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, σε συνδυασμό με τον ολοένα αυξανόμενο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία αναλαμβάνει τη διοίκηση όχι μόνο των τοπικών υποθέσεων αλλά και κατηγοριών γενικών κρατικών υποθέσεων, έχει ως συνέπεια όλο και περισσότερες υπηρεσίες που παρέχονται από την ευρύτερη δημόσια διοίκηση να μεταφέρονται από το κέντρο στην περιφέρεια. Αυτές οι τάσεις για την ανωτέρω οργάνωση του κράτους ερειδονται στην αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι στόχοι μιας πολιτικής πρέπει να επιτυγχάνονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο διακυβέρνησης, και συμβαδίζουν με την οικονομία των επιπέδων διοίκησης που αποβλέπει στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της με τη σύσταση λιγότερων και ισχυρότερων επιπέδων άσκησης διοικητικού έργου.

46 Το ισχύον Σύνταγμα, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες τάσεις διοικητικής οργάνω-

αναστολή (βλ. ενδεικτικά Ε.Α. 185/2006, 1036, 580/2005, 245, 244, 243/2002, κ.ά.). Στη συνέχεια ο ν. 3463/2006 μετέβαλε τη σχετική διατύπωση προβλέποντας ότι η Επιτροπή Αναστολών κρίνει για τη χορήγηση της αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο άρθρο 52 του ΠΔ 18/1989. Επί τη βάσει της διατύπωσης αυτής η νομολογία της Επιτροπής Αναστολών έγινε αυστηρότερη και δεν κορηγείται πλέον με την ίδια ευκολία, όπως κατά το παρελθόν, αναστολή εκτέλεσης της ποινής (βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις Ε.Α. 1003, 360/2009, 112/2008, 1160, 1161/2007). Τη διατύπωση του ν. 3463/2006 υιοθέτησε και ο ν. 3852/2010 και επομένως αναμένεται συνέχιση της ίδιας νομολογίας από την Επιτροπή Αναστολών που κινείται προς την αυστηρότερη κατεύθυνση.

⁴⁷ Φ. Βεγλερής, *Η διοικητική οργάνωση*, 1963, σελ. 14.

σης του κράτους, προβλέπει στην παρ. 1 του άρθρου 101 ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η λακωνική διατύπωση της πρώτης παρ. του άρθρου 101 Σ. έδωσε την αφορμή για διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις που ανάγουν την «αποκέντρωση» σε γενική αρχή η οποία αφορά «το σύνολο των υποκειμενικών μορφών που ασκούν δημόσια εξουσία»⁴⁸ ή πάντως δεν την περιορίζουν στην «εδαφική της εκδοχή»⁴⁹. Ένα αναθεωρημένο ευρύτερο αποκεντρωτικό σύστημα θα συμπεριλάμβανε όλες τις μη κεντρικές υποκειμενικές μορφές πλην των ΟΤΑ και θα επεκτεινόταν σε πολλά δημόσια νομικά πρόσωπα, δηλαδή τόσο σε ν.π.δ.δ. ιδρυματικού ή σωματειακού χαρακτήρα όσο και σε ν.π.ι.δ. που έχουν συσταθεί από το κράτος ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα και ασκούν δημόσια εξουσία. Όμως η ένταξη όλων αυτών των μη εδαφικών μορφών του αποκεντρωτικού συστήματος στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 101 παρ. 1 Σ. θα έθετε ζητήματα αντισυνταγματικότητας στην περίπτωση κατάργησης δημοσίων νομικών προσώπων ή άλλων μη κεντρικών υποκειμενικών μορφών εφόσον οι αρμοδιότητές τους μεταφέρονταν στο κράτος. Κατά την ορθότερη άποψη η ως άνω ερμηνεία δεν μπορεί να στεγαστεί στη ratio της διάταξης του 101 παρ. 1 Σ., στόχος της οποίας δεν είναι η εγκαθίδρυση ενός «πολυκεντρισμού» που αρθρώνεται σε σειρά από μη κεντρικές υποκειμενικές μορφές αλλά η συγκρότηση και κατοχύρωση ενός διοικητικού συστήματος που βρίσκεται κοντά στον πολίτη και κοντά στο προς επίλυση πρόβλημα⁵⁰.

- 47** Με τη θέσπιση αυτού του κανόνα ο συνταγματικός νομοθέτης ορίζει ότι η αποκέντρωση αποτελεί το σύστημα εκείνο της κρατικής οργάνωσης που πρέπει να έχει ως γνώμονα ο κοινός και ο κανονιστικός νομοθέτης κατά τη διαμόρφωση των διοικητικών δομών της χώρας. Επομένως, τα κεντρικά κρατικά όργανα διαθέτουν μεν τις προβλεπόμενες από το Σύνταγμα αρμοδιότητες καθώς και τις επιτελικές – συντονιστικές αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο νομοθέτης προς διασφάλιση της ενότητας των δημοσίων πολιτικών σε ολόκληρη την επικράτεια, αλλά οι εκτελεστικές αρμοδιότητες απονέμονται στα κρατικά αποκεντρωμένα όργανα που αναλαμβάνουν να εφαρμόσουν, με την έκδοση των αναγκαίων διοικητικών πράξεων, το εκάστοτε ισχύον νομοθετικό πλαίσιο σ' ένα ευρύ φάσμα δημοσίων πολιτικών. Περαιτέρω ο κανόνας της παρ. 1 του άρθρου 101 του Συντάγματος επιβάλλει στον νομοθέτη να διατηρεί πάντοτε δομές αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι δεν μπορούν να καταργηθούν τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα και να μεταφερθούν όλες οι σχετικές αρμοδιότητες

⁴⁸ Σ. Φλογαΐτης, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, 1982, σελ. 57.

⁴⁹ Δ.Θ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β΄, Η οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1992, σελ. 390. Δ. Φιλίππου, *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, 1994, σελ. 110.

⁵⁰ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 44-45.

στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με συνέπεια η χώρα να διαθέτει μόνον κεντρικά κρατικά όργανα. Η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη είναι το κράτος να διαδραματίζει ρόλο και στην περιφέρεια δια των αποκεντρωμένων οργάνων του που λειτουργούν σε ένα ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ κεντρικής κρατικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, αναλαμβάνοντας κατηγορίες υποθέσεων που προσιδιάζουν στην αποκεντρωμένη κρατική δομή.

Στην παρ. 2 του άρθρου 101 του Συντάγματος ορίζεται ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας γίνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Από την ανωτέρω διατύπωση συνάγεται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης επιβάλλει τη διαίρεση της χώρας σε περισσότερες διοικητικές περιφέρειες, στο πλαίσιο του κατοχυρούμενου από την παρ. 1 του ίδιου άρθρου αποκεντρωτικού συστήματος, επιφυλάσσει όμως στον κοινό νομοθέτη ευρύτητα περιθώρια για τη διαμόρφωση αυτής της διαίρεσης θέτοντας ορισμένα κριτήρια τα οποία πρέπει να τηρεί κατά την εξειδίκευση των επιλογών του. Η εν λόγω ρύθμιση για τα κριτήρια της διοικητικής διαίρεσης δεν έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα⁵¹ και συνεπώς η τήρηση των κριτηρίων ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η νομολογία δέχεται ότι το άρθρο 101 παρ. 2 Σ. εισάγει ενιαίο πλαίσιο κριτηρίων τόσο για τη διοικητική διαίρεση του κράτους όσο και για τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επί μέρους οργανισμούς (ΣτΕ 1067/2016, 1012/2015)⁵². Εξάλλου, με την εξεταζόμενη συνταγματική ρύθμιση δεν παρέχεται μόνον η ευχέρεια στον νομοθέτη να μεταβάλει την υφιστάμενη διοικητική διαίρεση, ενόψει των σύγχρονων γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών δεδομένων, αλλά παροτρύνεται ο νομοθέτης να αναπροσαρμόζει κατά διαστήματα τη «διοικητική γεωγραφία» λαμβάνοντας υπόψη τις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες⁵³. Στο πλαίσιο αυτό εναπόκειται στην ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη να επιλέγει τον αριθμό και επομένως τη χωρική έκταση των αποκεντρωμένων κρατι-

48

⁵¹ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους*, τευχ. α', 1982, σελ. 39.

⁵² Αντίθετη η ΣτΕ 5211/1995 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια η οποία τελικά δεν έλυσε το ζήτημα) η οποία δέχθηκε ότι: «από την αδιάσπικτη διατύπωση της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 101 του Συντάγματος, συνάγεται ότι τα τασσόμενα με αυτήν κριτήρια διαμορφώσεως της διοικητικής διαίρεσεως της χώρας τίθενται, από το συνταγματικό νομοθέτη, μόνο για τη διοικητική διαίρεση της χώρας κατά το αποκεντρωτικό σύστημα και δεν δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη για την κατ' άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος ίδρυση των λοιπών (πλην των δήμων και κοινοτήτων) βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Στην περίπτωση αυτή, τα κριτήρια καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη κατά την οριοθέτηση των χωρικών αρμοδιοτήτων των οργανισμών των βαθμίδων αυτών της τοπικής αυτοδιοικήσεως με γνώμονα την καλλίτερη εξυπηρέτηση των οικείων οργανισμών και την καλλίτερη εκ μέρους τους διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων».

⁵³ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 51-52.

κών μονάδων στις οποίες διαιρείται η χώρα υπό την προϋπόθεση ότι ο καθορισμός τους γίνεται με τήρηση των ανωτέρω κριτηρίων. Διάρθρωση της χώρας σημαίνει ότι οι αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες είναι περισσότερες, όμως η πρόβλεψη ενός εξαιρετικά περιορισμένου αριθμού αποκεντρωμένων μονάδων (δύο ή τριών) θα ήταν ενδεχομένως αντισυνταγματική διότι αφενός δεν θα ανταποκρινόταν στις ιδιαίτερες γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες περιοχών της χώρας και αφετέρου τα αποκεντρωμένα όργανα θα είχαν χαρακτηριστικά κεντρικών οργάνων καθώς θα ασκούσαν αρμοδιότητες σε ευρύτετες χωρικές ενότητες της επικράτειας. Ο αριθμός των αποκεντρωμένων κρατικών μονάδων συναρτάται, συνήθως, και με τον αριθμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό την έννοια ότι η σύσταση μεγαλύτερων σε εδαφικά όρια ΟΤΑ οδηγεί εκ των πραγμάτων τον νομοθέτη στη δημιουργία αποκεντρωμένων ενοτήτων μεγαλύτερης χωρικής έκτασης, προκειμένου να διασφαλίζεται πιο αποτελεσματική και ορθολογικότερη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στην περιφέρεια της χώρας.

- 49 Στην παρ. 3 του άρθρου 101 Σ. συμπληρώνεται η ρύθμιση του αποκεντρωτικού συστήματος με την κατοχύρωση των βασικών χαρακτηριστικών του. Ως πρώτο χαρακτηριστικό των περιφερειακών οργάνων του κράτους είναι η ανάθεση σε αυτά «γενικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων» για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Ο συνταγματικός νομοθέτης γνωρίζει ότι δεν νοείται αποκέντρωση με την ανάθεση στα περιφερειακά όργανα μόνο συμβουλευτικών – γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων, διότι στην περίπτωση αυτή το σύστημα θα ήταν στην πραγματικότητα βαθύτατα συγκεντρωτικό και γι' αυτό περιλαμβάνει τη ρητή πρόβλεψη περί ανάθεσης στα όργανα αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων⁵⁴. Κατά την ορθότερη άποψη η πρόβλεψη αυτή και αν ακόμα δεν είχε ενσωματωθεί στο Σύνταγμα θα συναγόταν ευχερώς από το σύνολο των σχετικών συνταγματικών διατάξεων και ως εκ τούτου οποιαδήποτε απόπειρα του νομοθέτη να καταστήσει τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα απλούς συμβούλους του κέντρου θα ήταν αντισυνταγματική. Εξάλλου, η πρόβλεψη ότι οι αποφασιστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στα περιφερειακά κρατικά όργανα είναι «γενικές», καταδεικνύει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε τα εν λόγω όργανα να μην περιορίζονται σε έναν μόνο τομέα της διοικητικής δράσης αλλά να εκτείνονται σε περισσότερους τομείς, να διαθέτουν δηλαδή διακλαδικό – διατομεακό χαρακτήρα. Όπως ορθά παρατηρείται, με βάση την εν λόγω συνταγματική διάταξη σε κάθε μια από τις περιφέρειες συγκροτείται διοικητικό υποκέντρο του κράτους με αντίστοιχο μηχανισμό και διευθυντικό όργανο που εξασφαλίζει τη διακλαδική συνοχή, τον ενιαίο έλεγχο και τον οριζόντιο συντονισμό της δράσης όλων των κρατικών υπηρεσιών οι οποίες έχουν αρμοδιότητα στα όρια της περιφέρειας και έτσι αποφεύγεται η δημιουργία διάσπαρτων

⁵⁴ Μ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1951, σελ. 15.

και ασυντόνιστων μονοκλαδικών περιφερειακών υπηρεσιών που «παλινδρομικά οδηγούν και πάλι σε κατ' ουσία συγκεντρωτισμό μέσω της νομοτελειακά αναπαραγόμενης ασφυκτικής εξάρτησής τους από τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες»⁵⁵.

Ο όρος «υποθέσεις της περιφέρειάς τους» προκάλεσε σύγχυση στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ως προς το ότι η παρ. 3 του άρθρου 101 Σ. κατοχυρώνει την αρμοδιότητα κρατικών οργάνων σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια και έτσι συμπλέκεται με την παρ. 1 του άρθρου 102 Σ. που αναθέτει τις τοπικές υποθέσεις στους ΟΤΑ, με συνέπεια να ανακύπτει το ερώτημα υπέρ ποίου θα ισχύσει το τεκμήριο αρμοδιότητας όταν το περιφερειακό κρατικό όργανο και το αιρετό όργανο δραστηριοποιούνται στο ίδιο εδαφικό πεδίο⁵⁶. Από τη συστηματική και γραμματική ερμηνεία των ως άνω διατάξεων είναι σαφές ότι η κατανομή των αρμοδιοτήτων γίνεται μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών οργάνων και ως εκ τούτου δεν τίθεται ζήτημα τεκμηρίου αρμοδιότητας μεταξύ περιφερειακών κρατικών οργάνων και ΟΤΑ. Τούτο προκύπτει και από τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440-3444/1998 με τις οποίες κρίθηκε ότι ο νομοθέτης μπορεί να αναγάγει ορισμένη κατηγορία υποθέσεων σε κρατικού ενδιαφέροντος και να την αναθέσει στην αρμοδιότητα κεντρικών ή περιφερειακών οργάνων του κράτους, θεωρώντας έτσι ότι δεν μπορεί να είναι τοπική και ως εκ τούτου ανήκουσα στους ΟΤΑ⁵⁷.

Οι αρμοδιότητες οι οποίες ανατίθενται στα περιφερειακά κρατικά όργανα είναι εκτελεστικές καθώς και επιτελικές – συντονιστικές στο μέτρο που συνδέονται με την εδαφική τους περιοχή, διότι οι επιτελικές αρμοδιότητες, στην πλήρη τους ανάπτυξη, ανήκουν στα κεντρικά όργανα του κράτους καθώς αφορούν το σύνολο της επικράτειας⁵⁸. Εξάλλου, οι κατά το Σύνταγμα ειδικές αρμοδιότητες μπορεί να αφορούν

⁵⁵ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 57.

⁵⁶ *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975*, ό.π., σελ. 814 επ. και 830 επ., με τις αγορεύσεις του προέδρου του ΠΑΣΟΚ Α. Παπανδρέου και του Υπουργού Εσωτερικών Κ. Στεφανόπουλου.

⁵⁷ Βλ. επίσης ΣτΕ 1717/2014 (7μ), σύμφωνα με την οποία απόκειται καταρχήν στο νομοθέτη να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή, τέλος, να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι ΟΤΑ δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων.

⁵⁸ Ο Ν.-Κ. Χλέπας ταυτίζει τη συντονιστική με την επιτελική αρμοδιότητα και ως εκ τούτου θεωρεί ότι τα περιφερειακά όργανα έχουν και επιτελική αρμοδιότητα, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 83- Βλ. Προς την ίδια κατεύθυνση Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρό, *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 71.

πλείονες περιφέρειες της επικράτειας και συνεπώς ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να τις αναθέτει είτε στα κεντρικά είτε στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα εκτιμώντας τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες (βλ. Π.Ε. 403/2003 Ολομ.).

- 52 Το δεύτερο χαρακτηριστικό της αποκέντρωσης, κατά το Σύνταγμα, συνάγεται από το δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 που ορίζει ότι τα κεντρικά όργανα του κράτους εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. Με τη διάταξη αυτή ο συνταγματικός νομοθέτης δείχνει να είναι συνεπής με τις σύγχρονες τάσεις οργάνωσης του κράτους που επιβάλλουν τα κεντρικά κρατικά όργανα να επωμίζονται κατά κανόνα συντονιστικό – επιτελικό ρόλο και να ασκούν κατ' εξαίρεση συγκεκριμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες επί σημαντικών για την ενότητα του κράτους τομέων της δημόσιας πολιτικής, τα δε αποκεντρωμένα κρατικά όργανα να αναλαμβάνουν το σύνολο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και ταυτόχρονα να επιφορτίζονται με συντονιστικές – επιτελικές αρμοδιότητες για τη χωρική τους ενότητα. Στο πλαίσιο αυτό τα κεντρικά όργανα κατευθύνουν και συντονίζουν τα αποκεντρωμένα όργανα προς διασφάλιση της συνοχής της κρατικής πολιτικής, ασκούν δε έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των τελευταίων. Ο περιορισμός του ελέγχου αποκλειστικά σε επίπεδο νομιμότητας αποτελεί σοβαρή εγγύηση για την ελεύθερη δράση των αποκεντρωμένων οργάνων εντός των ορίων της περιφέρειάς τους, διότι επιτρέπει την ακύρωση των διοικητικών πράξεων που αυτά εκδίδουν κατ' ενάσκηση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί, μόνο για παράβαση νόμου και όχι λόγω διαφορετικής ουσιαστικής εκτίμησης των κεντρικών οργάνων⁵⁹. Άλλωστε αυτό τον περιορισμό ο συνταγματικός νομοθέτης θεσπίζει και στο άρθρο 102 παρ. 4, όπου ορίζει ότι η εποπτεία του κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, δείχνοντας έτσι ότι η επιλογή του αυτή είναι θεμελιώδης και αποβλέπει στην ενίσχυση εκείνων των θεσμών και των οργάνων που εκφράζουν την εν ευρεία έννοια αποκέντρωση η οποία ταυτίζεται με την μεταφορά ολοένα και περισσότερων αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια.
- 53 Στο συνταγματικό πλαίσιο που καθορίζει το αποκεντρωτικό σύστημα περιλαμβάνεται και το άρθρο 118 παρ. 3, στο οποίο ορίζεται ότι ώσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παρ. 3 νόμος, για τις ειδικές αρμοδιότητες των κεντρικών κρατικών οργάνων, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, οι διατάξεις δε αυτές μπορεί να τροποποιούνται υπό την έννοια ότι αρμοδιότητες που ήδη ανήκουν στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα δεν θα πρέπει να επαναφέρονται στις κεντρικές υπηρεσίες. Με

⁵⁹ Ν.-Κ. Χλέπας, «Άρθρο 101», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1609.

την απόφαση ΣτΕ 1306/2000 το Δικαστήριο έκρινε, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 101 και 118 Σ., ότι «η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών έχει παγιωποιηθεί με τις διατάξεις που ήδη υφίσταντο κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος και αποσκοπούσαν στην περαιτέρω ενίσχυση του αποκεντρωτικού συστήματος. Προβλέπεται δε ρητώς ότι οποιαδήποτε τροποποίησή της είναι θεμιτή μόνο αν ειδικές αρμοδιότητες που ανήκουν σε κεντρική υπηρεσία μεταφερθούν, με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, σε περιφερειακές υπηρεσίες. Αρμοδιότητες, επομένως, οι οποίες είτε κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος ανήκαν σε περιφερειακές υπηρεσίες, είτε μετά την έναρξη ισχύος του μεταβιβάστηκαν σε αυτές με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, δεν επιτρέπεται να επαναφέρονται σε κεντρικές υπηρεσίες, έστω και για το λόγο ότι καταργήθηκαν οι αντίστοιχες οργανικές μονάδες, δεδομένου ότι και στην τελευταία αυτή περίπτωση οι διατηρούμενες πάντως αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν σε άλλα περιφερειακά όργανα». Προς την ίδια κατεύθυνση είχαν κινηθεί και οι αποφάσεις ΣτΕ 1974/1991 και 888/1997, με συνέπεια η θεωρία να κάνει λόγο για «αποκεντρωτικό κεκτημένο» υπό την έννοια ότι αρμοδιότητες που ήδη ανήκουν στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα δεν επαναφέρονται στις κεντρικές υπηρεσίες⁶⁰. Στο σημείο αυτό παρατηρείται ότι ναι μεν η τάση είναι η ενίσχυση της αποκέντρωσης αλλά δεν θα μπορούσε να γίνει λόγος κατ' ακριβολογία για «αποκεντρωτικό κεκτημένο», διότι είναι δυνατή, σύμφωνα με νεότερη νομολογία, η επαναφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τα αποκεντρωμένα στα κεντρικά κρατικά όργανα σε περίπτωση που ο νομοθέτης επικαλείται, τεκμηριωμένα, σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που επιτάσσουν αυτή την αναδιάταξη⁶¹, η κρίση δε αυτή του νομοθέτη υπόκειται στον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο που είναι βεβαίως έλεγχος ορίων.

2. Κριτική της νομοθεσίας για την κρατική αποκέντρωση

Από την ιστορική επισκόπηση της νομοθεσίας για την οργάνωση της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης από τις αρχές του εικοστού αιώνα έως τις ημέρες μας, προκύπτει ότι ο νομοθέτης θέσπισε, κατά καιρούς, διάφορα σχήματα⁶². Μετά τους βαλκανικούς πολέμους και την επέκταση της ελληνικής επικράτειας πρόβαλε επιτακτικά η ανάγκη για ενσωμάτωση των «Νέων Χωρών» με τη διασφάλιση της εθνικής ενότητας μέσω της καθιέρωσης των απαραίτητων πολιτικοδιοικητικών μηχανισμών. Για τον λόγο αυτό ίσχυσαν επί μακρό χρόνο διαφορετικά οργανωτικά σχήματα στις «Νέες Χώρες» και στην «Παλαιά Ελλάδα». Ο ν. 3200/1955 εισήγαγε τις Νομαρχίες οι οποίες αποτε-

54

⁶⁰ Φ. Σπυρόπουλος, «Άρθρο 118», σε *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., σελ. 1812.

⁶¹ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2018, σελ. 362.

⁶² Β. Ανδρονόπουλος/Μ. Μαθιουδάκης, *Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 35 επ.

λούσαν αδύναμες διοικητικές μονάδες καθώς περιορίζονταν στις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, ενώ διατηρήθηκαν οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπόλοιπων υπουργείων. Έτσι, οι Νομαρχίες δεν συνιστούσαν οριζόντιες διατομεακές – διακλαδικές αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες σε επίπεδο νομού, σύμφωνα με την επιταγή του συνταγματικού νομοθέτη για αποκεντρωτικό σύστημα, με συνέπεια την ενίσχυση του συγκεντρωτισμού. Αυτό το αδύναμο αποκεντρωτικό σχήμα δέχθηκε νέα πλήγματα τη δεκαετία του '80 με την ίδρυση των νομαρχιακών συμβουλίων, στα οποία μεταβιβάστηκαν σημαντικές αρμοδιότητες⁶³, καθώς και με την αφαίρεση από το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας ορισμένων περιφερειακών υπηρεσιών. Τη δεκαετία του '90 το οργανωτικό σχήμα της αποκέντρωσης προσανατολίστηκε στις κρατικές Περιφέρειες⁶⁴ οι οποίες προώθησαν μεν περιφερειακές πολιτικές, κατά τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όμως δεν πρόλαβαν να λειτουργήσουν επί μακρό χρονικό διάστημα για να αφήσουν τη σφραγίδα τους στη διοικητική ιστορία της χώρας μεταβάλλοντας αποφασιστικά και σε βάθος την μέχρι τότε ισχνή παρουσία των αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων στο διοικητικό σύστημα. Είναι αξιοσημείωτο ότι μετά τον ν. 2218/1994, ο οποίος εισήγαγε τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με τη σύσταση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, θεσπίστηκε με τον ν. 2240/1994 ο περιφερειακός διευθυντής αποκαθιστώντας την παρουσία του κράτους στον νομό και περιορίζοντας το εύρος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης⁶⁵.

- 55 Ο ν. 3852/2010 επέφερε σημαντική αλλαγή στον αριθμό και τη χωρική έκταση των κρατικών αποκεντρωμένων μονάδων. Ειδικότερα, οι κρατικές αποκεντρωμένες μονάδες είναι επτά (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), κάθε μια δε εξ αυτών καταλαμβάνει πολύ μεγαλύτερη χωρική έκταση από αυτή που καταλάμβαναν οι αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες υπό τα προϊσχύσαντα καθεστώτα. Αυτή η εξέλιξη συνάπτεται με τη μορφή οργάνωσης που επέλεξε ο νομοθέτης για την τοπική αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα, στο νέο οργανωτικό σχήμα ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ερείδεται στις Περιφέρειες οι οποίες μετατρέπονται από θεσμό της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης σε θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το πρότυπο ανάλογης μετατροπής που είχε γίνει το 1994 στο επίπεδο των Νομαρχιών. Ο νομοθέτης ακολουθώντας με συνέπεια την παράδοση που έχει διαμορφωθεί, αλλά και τα κριθέντα με την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς την

⁶³ Ε. Βελώνιας, «Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης (Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Περιφερειακής Διοίκησης)», σε *Το ελληνικό κράτος. Το πολίτευμα/Εκτελεστική Λειτουργία*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ιούλιος – Δεκέμβριος 1987, σελ. 97 επ.

⁶⁴ Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 280 επ.

⁶⁵ Α. Τριανταφυλλοπούλου/Γ. Κωστής, *Ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, 2016, σελ. 148.

εδαφική περιοχή των αποκεντρωμένων κρατικών μονάδων σε σχέση με αυτή των ΟΤΑ, επιλέγει όπως η χωρική έκταση που καταλαμβάνει η καθεμία αποκεντρωμένη κρατική μονάδα είναι μεγαλύτερη από ό,τι ο οργανισμός δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα στη χωρική έκταση καθεμιάς αποκεντρωμένης κρατικής μονάδας να εντάσσονται περισσότεροι οργανισμοί δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή περισσότερες Περιφέρειες, και φυσικά περισσότεροι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί των οποίων τα εδαφικά όρια έχουν σημαντικά αυξηθεί με τις συνενώσεις που επέβαλε ο ν. 3852/2010. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 αναφέρεται ότι «η αναδιοργάνωση της περιφερειακής αποκέντρωσης και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης υπαγορεύεται από το στάδιο οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, τον διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ρυθμίσεις βρίσκονται σε αρμονία με τους συνταγματικούς κανόνες, τα αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα, τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της ευρωπαϊκής ένωσης, καθώς και τις βασικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού. Οι υφιστάμενες 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας μετατρέπονται σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, με αιρετά όργανα, νέες αρμοδιότητες και πόρους. Σε αυτή την φάση κρίθηκε ότι δεν θα ήταν σκόπιμο ούτε επωφελές να υπάρξουν μεταβολές στον χάρτη των περιφερειών της χώρας. Οι διοικητικές περιφέρειες, είκοσι τέσσερα χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους, έχουν αποκτήσει μια διοικητική λειτουργία που τις καθιστά χρήσιμες και αποτελεσματικές στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη». Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση «η μετατροπή των υφιστάμενων περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί την ανάγκη δημιουργίας νέων αποκεντρωμένων δομών κρατικής διοίκησης. Για το λόγο αυτό, δημιουργούνται επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, ο αριθμός των οποίων τεκμηριώνεται τόσο με την ανάλυση των οικονομικών, κοινωνικών, χωροταξικών και γεωγραφικών δεδομένων των περιφερειών, όσο και από την συγκριτική αξιολόγηση του κόστους και οφέλους με βάση όλα τα εναλλακτικά σενάρια. Η "περιφερειοποίηση" αυτή είναι προτιμότερη τόσο από την προηγούμενη, όσο και από πολλές άλλες εναλλακτικές λύσεις που εξετάστηκαν. Με τις επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις εξασφαλίζονται ισχυρές διοικητικές ενότητες στην περιφέρεια και αποκεντρώνεται περισσότερο η κρατική λειτουργία. Η κρατική διοίκηση αναλαμβάνει μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων που παρέχονται πιο κοντά στον πολίτη. Εξασφαλίζεται καλύτερος συντονισμός του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο. Οι αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις παρέχουν το σημείο συνάντησης και συνεργασίας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης». Σύμφωνα με τα ανωτέρω η αρχιτεκτονική αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης του Καλλικράτη προσδίδει μια νέα δυναμική στο διοικητικό σύστημα διότι οι δευτε-

ροβάθμιοι ΟΤΑ αναλαμβάνουν αναπτυξιακό ρόλο και επομένως αναβαθμίζεται η αποστολή τους με υποθέσεις μεγάλου κρατικού ενδιαφέροντος, αυτή δε η μεταβολή επαναπροσδιορίζει και την αποστολή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων που καλούνται να ασκήσουν εξαιρετικά σημαντικές επιτελικές – συντονιστικές αρμοδιότητες επί δημοσίων πολιτικών αναπτυξιακού χαρακτήρα σε πολύ μεγάλες χωρικές ενότητες της επικράτειας. Ταυτόχρονα στην εδαφική περιφέρεια των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων περιλαμβάνονται μεγάλοι σε έκταση πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ οι οποίοι διαδραματίζουν πλέον ισχυρό ρόλο, εντός του διοικητικού συστήματος, έχοντας μεγαλύτερα πληθυσμιακά και γεωγραφικά μεγέθη και διεκδικώντας περισσότερους πόρους για την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών. Το τιθέμενο ερώτημα είναι κατά πόσο οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν ουσιαστικά και αποτελεσματικά αυτό τον αναβαθμισμένο ρόλο, με τις υποδομές που διαθέτουν σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνική υποστήριξη, και να αναδειχθούν σε πραγματικούς πόλους διαμόρφωσης και εκτέλεσης δημόσιας πολιτικής στο εδαφικό τους πεδίο, δίνοντας νέα πνοή και σύγχρονους προσανατολισμούς στον θεσμό της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης.

3. Κριτική της νομολογίας για την κρατική αποκέντρωση

- 57 Οι σημαντικότερες αποφάσεις για την ερμηνεία των διατάξεων περί την κρατική αποκέντρωση είναι οι 3440-3444/1998 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες πρέπει να αναγνωσθούν σε συνδυασμό με τις παραπεμπτικές αποφάσεις της επταμελούς σύνθεσης του Ε΄ Τμήματος 263, 376, 377/1997.
- 58 Με την παραπεμπτική απόφαση 263/1997, όπως και με τις παραπεμπτικές 376 και 377/1997⁶⁶, διατυπώθηκαν ορισμένες βασικές σκέψεις που ερμηνεύουν τις διατάξεις περί οργάνωσης του κράτους, οι οποίες είναι οι εξής:
- 59 α) Κατά το αποκεντρωτικό σύστημα επιβάλλεται όπως ιδρύονται περιφερειακά κρατικά όργανα έχοντα καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα, συνιστάμενη στην καταρχήν άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων της διοίκησης του κράτους, παρακρατουμένων υπέρ των κεντρικών οργάνων μόνον των επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων, οι οποίες συνθέτουν τη «γενική πολιτική της χώρας», την οποία «καθορίζει και κατευθύνει» η κυβέρνηση (άρθρο 82 παρ. 1 Σ.). Υπό την ανωτέρω δομή, η ενότητα της κρατικής διοίκησης διασφαλίζεται με τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων από τις κεντρικές υπηρεσίες.
- 60 β) Σαφώς διακεκριμένη της δημόσιας διοίκησης του κράτους είναι, κατά το άρθρο 102 Σ., η τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία είναι ανατεθειμένη σε χωρικά (εδαφικά) ν.π.δ.δ.,

⁶⁶ Κριτική παρουσίαση των αποφάσεων επιχειρεί ο Μ. Μουστάκας, *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, 2000, σελ. 150 επ.

αποκεχωρισμένα του νομικού προσώπου του κράτους και έχοντα αφενός μεν αιρετές αρχές, αφετέρου δε περιορισμένες αρμοδιότητες μόνον στις τοπικές υποθέσεις.

γ) Η συνύπαρξη και ο συντονισμός της λειτουργίας των δύο αυτών συστημάτων διοίκησης (αποκεντρωμένης κρατικής και τοπικής αυτοδιοικούμενης) καθίσταται αντικείμενο συνταγματικής ρύθμισης με την παρ. 5 του άρθρου 102 Σ., θεσπίζουσα τη θεμελιώδη αρχή της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ. Από την αρχή αυτή συνάγεται το προβάδισμα και ο εποπτικός ρόλος της δημόσιας διοίκησης έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης, εξ ου έπεται ότι οι επί κεφαλής των κρατικών αποκεντρωμένων μονάδων εκπροσωπώντας το κράτος και διασφαλίζοντας την κρατική εποπτεία σε όλους τους εντασσόμενους σε αυτές ΟΤΑ, πρέπει να έχουν, επίσης το προβάδισμα, από άποψη βαρύτητας αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών κύρους, έναντι των ΟΤΑ που τελούν υπό την εποπτεία τους. Εντεύθεν έπεται, επίσης, ότι κατά το Σύνταγμα δεν επιτρέπεται η νομοθετική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε βαθμό θίγοντα την υπεροχή και το προβάδισμα των εκπροσώπων του κράτους στην περιφέρεια.

δ) Η λειτουργία των δύο συστημάτων διοίκησης στα καθοριζόμενα από τον νομοθέτη διοικητικά διαμερίσματα της χώρας προϋποθέτει τη θεμελιώδη διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε υποθέσεις γενικές και υποθέσεις τοπικές. Και οι μεν γενικές υποθέσεις απορρέουν από τη διαχείριση γενικής κρατικής πολιτικής, ήτοι πολιτικής για ολόκληρη την επικράτεια, ενώ οι τοπικές υποθέσεις αφορούν στην τοπική διοίκηση, συνδεόμενη κατά την φύση της αποκλειστικώς με ζητήματα της περιφέρειας εκάστου ΟΤΑ. Κατά το Σύνταγμα, συνεπώς, σε έκαστον διοικητικό διαμέρισμα συνυπάρχουν πάντοτε οι δύο μεγάλες κατηγορίες δημοσίων υποθέσεων, εκ των οποίων οι μεν γενικές – κρατικές ανήκουν στα περιφερειακά κρατικά όργανα, οι δε τοπικές στους ΟΤΑ. Και δύναται, μεν ο νομοθέτης να αναθέσει ορισμένες από τις κρατικές υποθέσεις στους ΟΤΑ, αλλά μόνον ειδικώς, ήτοι διά του καθορισμού συγκεκριμένων υποθέσεων, των οποίων η άσκηση (απλώς) μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ με πρόβλεψη πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το κράτος, δεδομένου ότι οι υποθέσεις αυτές ουδέποτε παύουν να είναι κρατικές. Οίκοθεν νοείται ότι η ανάθεση αυτή δεν δύναται να οδηγήσει σε κατάλυση ή ουσιώδη μείωση των αρμοδιοτήτων των κρατικών περιφερειακών οργάνων, τις οποίες εγγυάται η παρ. 3 του άρθρου 101 Σ.

ε) Ενόψει των ανωτέρω και με δεδομένο ότι το Σύνταγμα εγγυάται ρητώς την ύπαρξη των ΟΤΑ, το πρακτικό πρόβλημα είναι η ορθολογική και σύμφωνη προς τη συνταγματική βούληση κατανομή των υποθέσεων μεταξύ της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης και των ΟΤΑ, ώστε ούτε η κρατική αποκέντρωση να υποβαθμιστεί ούτε η τοπική αυτοδιοίκηση να στερηθεί των αρμοδιοτήτων της επί των τοπικών υποθέσεων. Ειδικότερα, θέμα γεννάται για τον νομοθέτη κατά την κατάρτιση του οργανωτικού της δευτεροβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως νόμου, ο οποίος καλείται να εντοπίσει τις υποθέσεις εκείνες οι οποίες είχαν περιληφθεί στον κύκλο των υποθέσεων της κρατικής

αποκεντρωμένης διοικήσεως και οι οποίες δύνανται να αφαιρεθούν από αυτή και να μεταβιβαστούν στους ΟΤΑ β΄ βαθμίδας.

- 64 Οι θέσεις αυτές των παραπεμπτικών αποφάσεων του Ε΄ Τμήματος ερμηνεύουν το Σύνταγμα κατά έναν τρόπο που επιβάλλει στον νομοθέτη «ισοσθενές οργανωτικό σχήμα» για κάθε διοικητική περιφέρεια της χώρας στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να λειτουργούν αντικρουστά κρατικές περιφερειακές δομές και ΟΤΑ. Ταυτόχρονα έγινε δεκτό ότι η άσκηση εποπτείας από τα περιφερειακά κρατικά όργανα έναντι των ΟΤΑ φέρει τα πρώτα σε θέση υπεροχής έναντι των δεύτερων και τους δίδει το προβάδισμα από την άποψη της βαρύτητας των αρμοδιοτήτων και του υπηρεσιακού κύρους. Οι σκέψεις αυτές δεν υιοθετήθηκαν από την Ολομέλεια με τις αποφάσεις ΣτΕ 3440-3444/1998 διότι από καμία διάταξη του Συντάγματος δεν προκύπτει η υποχρέωση «ισοσθενούς οργανωτικού σχήματος» στην ίδια διοικητική περιφέρεια⁶⁷, η δε εποπτεία αποβλέπει στη διασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης⁶⁸ και δεν σημαίνει ότι στο εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο ανατίθενται μειωμένης «βαρύτητας» υποθέσεις σε σχέση με τις αρμοδιότητες του εποπτεύοντος οργάνου ούτε βεβαίως τίθεται ζήτημα «υπηρεσιακού κύρους». Επίσης το Σύνταγμα αναθέτει την εποπτεία εν γένει στο κράτος και δεν ορίζει ρητά ότι η αρμοδιότητα αυτή ασκείται αποκλειστικά από τα περιφερειακά κρατικά όργανα. Εξάλλου, το Ε΄ Τμήμα θεωρεί ότι οι επιτελικές αρμοδιότητες ασκούνται μόνο από τα κεντρικά όργανα του κράτους, ενώ συντονιστικές – επιτελικές αρμοδιότητες ασκούν και τα περιφερειακά κρατικά όργανα στην εδαφική τους περιφέρεια.
- 65 Οι αποφάσεις της Ολομέλειας 3440-3444/1998, μη υιοθετώντας τις παραπάνω σκέψεις της παραπεμπτικής, αποτυπώνουν ορθότερα το πνεύμα και το γράμμα των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων παρέχοντας στον κοινό νομοθέτη ευρύτερα περιθώρια για τη διαμόρφωση του οργανωτικού σχήματος της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης και τις σχέσεις της αφενός με τα κεντρικά κρατικά όργανα και αφετέρου με την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η συνεκτική και εύκαμπτη προσέγγιση επέτρεψε στον νομοθέτη του ν. 3852/2010: α) Να προβλέψει ότι σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση αντιστοιχούν περισσότερες Περιφέρειες που αποτελούν ΟΤΑ β΄ βαθμού, β) να αναθέσει στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αρμοδιότητες συντονισμού και όχι απλώς εκτελεστικές, γ) να οργανώσει το σύστημα εποπτείας με βάση ειδική κρατική, ανεξάρτητη υπηρεσία που δεν υπάγεται στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και διασφαλίζει ουσιαστικό και ποιοτικό έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας.

⁶⁷ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, ό.π. σημ. 26, σελ. 82 επ.

⁶⁸ Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 80 επ.

V. ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Οι συνταγματικοί κανόνες θέτουν το αναγκαίο πλαίσιο για τη λειτουργία των θεσμών, εν προκειμένω δε, με το άρθρο 101 Σ., των θεσμών για τη διοικητική οργάνωση του κράτους σε περιφερειακό επίπεδο. Όμως, η συνταγματική ρύθμιση δεν μπορεί να επιβάλει με την κανονιστική της ισχύ την κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα. Το κανονιστικό Σύνταγμα είναι σε θέση να προσδώσει στην πραγματικότητα τη μορφή που θέλει και να επιβληθεί απέναντι στις αντιστάσεις μόνο εφόσον η γενική συνείδηση, και προπάντων των υπευθύνων για συνταγματική ζωή, πιστεύει και στηρίζει τη θέληση για επιβολή του κανόνα⁶⁹. Είναι προφανές ότι η κανονιστική δύναμη του Συντάγματος συναρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τη διαρκώς παρούσα θέληση εκείνων που επικρατούν στην πολιτική ζωή και γενικότερα στη δημόσια ζωή για να υλοποιούν το περιεχόμενό του. Ο Α. Μάνεσης επισημαίνει ότι υπάρχει συνεχής αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση Συντάγματος και κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας, στην πραγματικότητα δε αυτή το νόημα των συνταγματικών κανόνων μπορεί να απέχει από αυτό που προκύπτει από τη γραμματική, ιστορική και τελεολογική ερμηνεία τους. Η συνταγματική πραγματικότητα είναι η πολιτική πραγματικότητα όπως λειτουργεί ρυθμιζόμενη από τις διατάξεις του Συντάγματος αλλά και από τη συγκεκριμενοποίησή της από τον κοινό νομοθέτη, τη διοίκηση και τα δικαστήρια⁷⁰, δηλαδή από τους κατεξοχήν υπεύθυνους παράγοντες για τη συνταγματική και θεσμική ζωή της χώρας. Βεβαίως η συγκεκριμενοποίηση της συνταγματικής πραγματικότητας επηρεάζεται και από σειρά αντικειμενικών δεδομένων πολιτικού, οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα⁷¹.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω διαπιστώνεται ότι οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που επικράτησαν στη χώρα μετά το 1975 δεν ευνόησαν την ανάδειξη της περιφερειακής κρατικής διοίκησης σε ισχυρό πόλο του διοικητικού συστήματος της χώρας. Οι κρατικές νομαρχίες δεν είχαν με τον ν. 3200/1955, που θεσπίστηκε υπό το Σύνταγμα του 1952, διατομεακό – διακλαδικό ρόλο καθώς συνυπήρχαν με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων, η κατάσταση δε αυτή διατηρήθηκε και μετά το Σύνταγμα του 1975 παρά το γεγονός ότι οι διατάξεις του άρθρου 101 Σ. παροτρύνουν τον νομοθέτη για την εισαγωγή οργανωτικών σχημάτων ενισχυτικών του αποκεντρωτικού συστήματος προσδίδοντας σε αυτό δυναμικό χαρακτήρα που να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των καιρών, ενώ και η νομολογία, κατά την ερμηνεία

⁶⁹ Κ. Hesse, *Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης*, 2017, σελ. 135.

⁷⁰ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, 1980, σελ. 182.

⁷¹ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2003, σελ. 138-139.

των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, άφησε ευρέα περιθώρια στον νομοθέτη για τη διαμόρφωση της σχέσης κεντρικών και περιφερειακών κρατικών οργάνων. Αυτή η αναχρονιστική κατάσταση πρέπει να αποδοθεί στην απροθυμία των κυβερνήσεων να μεταφέρουν αρμοδιότητες από τα υπουργεία στα περιφερειακά κρατικά όργανα στο πλαίσιο ενός ιδιότυπου συγκεντρωτισμού, ο οποίος συνδεόταν με συντηρητικές αντιλήψεις για τους θεσμούς της αποκέντρωσης. Έτσι, οι νομαρχίες δεν ανέλαβαν το σύνολο των εκτελεστικών κρατικών αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια, ενώ ταυτόχρονα λειτουργούσαν ως ανάχωμα στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, με συνέπεια να επιβάλλεται ένα συγκεντρωτικό μοντέλο οργάνωσης της διοίκησης, κατά παράβαση του αληθούς νοήματος των συνταγματικών επιταγών. Ένα συγκεντρωτικό μοντέλο το οποίο είχε και την πελατειακή του διάσταση μεταξύ πολιτικών και ψηφοφόρων, καθώς όπως σημειώνει ο Ν.Κ. Χλέπας *«σε ένα κατακερματισμένο και αδιαφανές διοικητικό σύστημα, πελατειακό κύκλωμα μπορεί να σχηματίσει τον άτυπο «συνεκτικό ιστό» που εκμαιεύει και τη συναίνεση των «εξυπηρετούμενων», διευκολύνοντας την αναπαραγωγή του»*⁷².

- 68 Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 εμφανίζεται μια σημαντική ποιοτική αλλαγή στην οργάνωση του διοικητικού συστήματος, με την εισαγωγή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, όπως έχει ήδη αναφερθεί, το 1994 καθιερώθηκε και εφαρμόστηκε, υπό την επίδραση των σύγχρονων ευρωπαϊκών αντιλήψεων για την αυτοδιοίκηση και της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ο θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με τη σύσταση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, ενώ η κρατική αποκέντρωση οργανώθηκε στις περιφέρειες που αποτελούσαν ευρύτερες χωρικές ενότητες, σε κάθε μια εκ των οποίων εντάσσονταν περισσότερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Στη συνέχεια, με τον ν. 3852/2010 η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση οργανώνεται με τις δεκατρείς περιφέρειες και ταυτόχρονα η κρατική αποκέντρωση κατοχυρώνεται με τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις. Η σύσταση και λειτουργία των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, μεγάλων σε χωρική έκταση και εξοπλισμένων με σημαντικές αρμοδιότητες και αναπτυξιακό ρόλο, επηρεάζει αναμφίβολα τον ρόλο της κρατικής αποκέντρωσης διότι ο κοινός νομοθέτης είναι υποχρεωμένος από το Σύνταγμα να αναθέτει αρμοδιότητες σε περισσότερους οργανισμούς που έχουν δικαιοδοσία σε ευρύτερες χωρικές ενότητες εκτός κέντρου. Γεννάται επομένως το πρόβλημα της ορθολογικής κατανομής κρατικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, κατά τρόπο ώστε οι ως άνω οντότητες να διαθέτουν πράγματι δέσμη σοβαρών αρμοδιοτήτων και να μην συνιστούν απλώς θεσμικό κέλυφος χωρίς ουσιαστικό ρόλο, με σκοπό την τήρηση της συνταγματικής επιταγής περί υπάρξεως αποκεντρωμένων κρατικών

⁷² Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 378.

μονάδων παράλληλα με τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς⁷³. Σημειώτέον ότι οι αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες, είτε υπό την μορφή Νομαρχιών είτε υπό την μορφή κρατικών Περιφερειών είτε υπό την μορφή Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ανέλαβαν διαδοχικά, ήδη από το 1955, το εξαιρετικά σημαντικό έργο της εποπτείας των ΟΤΑ χωρίς όμως τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, με συνέπεια να έχει ακυρωθεί στην πράξη η συνταγματική επιταγή για σύγχρονο και αποτελεσματικό έλεγχο νομιμότητας των ΟΤΑ. Είναι μάλιστα εντυπωσιακό ότι ουδέποτε συνεστήθησαν και λειτούργησαν οι προβλεπόμενες από τον ν. 3852/2010 αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας ΟΤΑ και η εποπτική αρμοδιότητα ασκείται την τελευταία δωδεκαετία, δυνάμει μεταβατικής διάταξης, από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Είναι προφανές ότι μια μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση οφείλει να οργανώσει 69 το διοικητικό σύστημα της χώρας κατά τρόπο αποτελεσματικό, σύγχρονο, δημοκρατικό που να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των καιρών και να διαθέτει την επιβληόμενη ευελιξία. Προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να αναθεωρηθούν οι διατάξεις του άρθρου 101 με τη διατύπωση ορισμένων βασικών κανόνων: α) Σύμφωνα με τον πρώτο κανόνα, τα κεντρικά όργανα του κράτους έχουν επιτελικές αρμοδιότητες που συνίστανται στη γενική κατεύθυνση και τον συντονισμό των γενικών κρατικών υποθέσεων, κατ' εξαίρεση δε ασκούν ειδικές αρμοδιότητες όταν επιβάλλεται από τη φύση των υποθέσεων προς θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, τα υπουργεία ασκούν, κατά κύριο λόγο, επιτελικές αρμοδιότητες γιατί στόχος είναι η επιτελική κεντρική διοίκηση⁷⁴, β) κατά τον δεύτερο κανόνα, η διοίκηση οργανώνεται επί τη βάση του συστήματος της αυτοδιοίκησης με την καθιέρωση οργανισμών πρώτου και δεύτερου βαθμού οι οποίοι είναι αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις καθώς και για την άσκηση του συνόλου των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, γ) τα κρατικά περιφερειακά όργανα είναι αρμόδια για την εποπτεία των ΟΤΑ, η οποία εκτείνεται στο επίπεδο της νομιμότητας και παρέχει σοβαρές εγγυήσεις ελέγχων στη δραστηριότητα των ΟΤΑ. Νόμος μπορεί να αναθέσει στα περιφερειακά κρατικά όργανα ειδικές αρμοδιότητες που ασκούνται για λόγους δημοσίου συμφέροντος από το κράτος.

Η ως άνω πρόταση αποβλέπει στη δημιουργία περιφερειακής κρατικής διοίκησης 70 με σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες με ιδιαίτερη έμφαση στον εποπτικό ρόλο της προκειμένου να διασφαλισθεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό η νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ ενόψει της μεταφοράς σε αυτούς του συνόλου των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων καθώς και του ρόλου των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ στην

⁷³ Μ. Πικραμένος, «Σκέψεις για τη συνταγματική μεταρρύθμιση της διοικητικής οργάνωσης του κράτους», σε *Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, 2011, σελ. 63.

⁷⁴ Γ. Σωτηρέλης, «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε *Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, 2011, σελ. 47.

ανάπτυξη της περιφέρειας. Ταυτόχρονα δίδεται η δυνατότητα άσκησης σε περιφερειακό επίπεδο ειδικών αρμοδιοτήτων οι οποίες, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, πρέπει να παραμείνουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Αναγκαία προϋπόθεση για την πραγματικά εύρυθμη λειτουργία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης είναι η σύσταση υπηρεσίας κατά τα πρότυπα της προβλεπόμενης (και μη εισέτι συσταθείσας) αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ, η οποία διαθέτει όλα εκείνα τα στοιχεία που διασφαλίζουν αντικειμενικό, αμερόληπτο, ποιοτικό, επιστημονικό και αποτελεσματικό έλεγχο των ΟΤΑ, καθώς και άσκηση των ειδικών αρμοδιοτήτων με επαρκείς εγγυήσεις τήρησης της νομιμότητας.