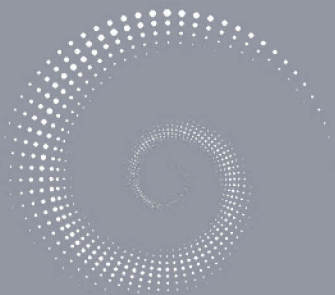


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 102

ΜΙΧΑΛΗΣ Ν. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 102

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.
2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.
4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.
5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΜΙΧΑΛΗΣ Ν. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλεξοπούλου Μ., «Η οργάνωση των ΟΤΑ. Τα όρια του Συντάγματος και ο νομοθέτης», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· 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· Βαγιωνάκης Ν., «Η πειθαρχική και αστική ευθύνη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά τον Ν. 4555/2018», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Βαρσάμη Ν., «Επικοινωνία και διαφάνεια: στοχεύοντας σε μια βιώσιμη δημοτική διοίκηση», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Βελώνιας Ε., «Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης (Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Περιφερειακής Διοίκησης)», σε *Το ελληνικό κράτος. Το πολίτευμα/Εκτελεστική Λειτουργία*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987· Βενιζέλος Ε., *Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης*, ΕΔΔΔ 1992· Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλας, 2021· Βλάχος Κ.Γ., «Διαλεκτική της αποκεντρώσεως και της αυτοδιοικήσεως στην οργάνωση του ελληνικού κοινωνικο-πολιτικού χώρου», σε 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· Αναδιιάδου Α., «Οι συνέπειες των μνημονιακών νόμων στην οικονομική επιβάρυνση των δήμων για απαλλοτριώσεις κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, συμπεριλαμβανομένης της σχολικής στέγης», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Ζακαλκάς Δ., «Το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ και η επίδρασή του στη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων και την καθημερινή λειτουργία των δήμων», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Ιωακειμίδης Κ.Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Θεμέλιο, 2008· Κασσιμάτης Γ., *Συνταγματικό Δίκαιο II*, Αντ. Σάκκουλας, 1980· Καρβούνης Α./Τζεμπούλου Δ., «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες», σε *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, (επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου), ΕΑΠ, 2021· Καρβούνης Α., «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Δήμοι», σε *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, (επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου), ΕΑΠ, 2021· Κατσούλης Δ./Χλέπας Ν./Παπατόλιας Α./Πάσχος Λ., *Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, 2001· Κατσούλης Δ., *Ενδοδημοτική αποκέντρωση*, ΕΕΤΑΑ, 2010· Κατσούλης Δ., *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, Δεδεμάδης, 2019· Κατσούλης Δ., «Η καταστατική θέση των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Κατσούλης Δ., «Διοίκηση και Πολιτική στους Δήμους: Η σχέση αιρετών και δημοτικής υπαλληλίας στην πράξη», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Κονδύλης Β., «Σχέσεις ιεραρχίας και αρχή της νομιμότητας», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των*

Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· 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· Κορκίδη Μ., «Πολιτιστικές δράσεις του Δήμου Κερατσινίου – Δραπετσώνας, Δημοτικοί κινηματογράφοι, καλλιτεχνικά τμήματα, φεστιβάλ στη θάλασσα, δημοτικές βιβλιοθήκες», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ. Σάκκουλας, 2005· Κτιστάκη Σ., «Συστήματα αξιολόγησης υπαλλήλων ΟΤΑ – Συγκριτικά μοντέλα», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Κουλουμπίνη Ε., «Ζητήματα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από καταλογισμούς αιρετών και υπηρεσιακών οργάνων των δήμων. Τα διλήμματα των δημοσιονομικών δικαστών», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Κυπριώτης Δ., «Οι διαπροσωπικές σχέσεις στελεχών της υπηρεσίας έξω από τον χώρο εργασίας ή όταν οι υπηρεσιακές σχέσεις μετατρέπονται σε προσωπικές», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Κυριακόπουλος Η., *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον. Β' Γενικό Μέρος*, Θεσσαλονίκη, 1961· Μαθιουδάκης Ι., «Ο μισθός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων μεταξύ λειτουργικής αποστολής και προώθησης δημόσιων πολιτικών», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· 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· Μαντζούφας Π., *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, Ευρασία, 2018· Μιχαλόπουλος Ν., *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση*, Παπαζήσης, 2010· Μουστάκας Μ., *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, Αντ. Σάκκουλας, 2000· Μπακογιάννης Κ., *Το καθεστώς του νομάρχη, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχος 24, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1985· Μπέσιλα-Βήκα Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος 1*, Σάκκουλας, 2019· Οικονόμου Π.Δ., *Ιστορία της Δημοσίας Διοικήσεως, Μνήμη Μιχαήλ Δένδια*, 1978· Ξηρός Θ., «Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιπροσώπευση, εκλογικό σύστημα, "κυβερνησιμότητα"», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Ξηρός Θ., «Η διαφάνεια στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η δημοσιότητα και ο έλεγχος της δράσης των οργάνων της», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Παπανικολάου Κ., *Κρατικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ και δικαστική προστασία, Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, Παπαδανιήλ Β., «Αξιοκρατία και καταπολέμηση της διαφθοράς», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Παπαφίλης Π., «Σύνθεση Τεκμηρίωση και Αξιοποίηση ατομικών και ομαδικών δεικτών αξιολόγησης αποδοτικότητας προσωπικού των ΟΤΑ», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983· Παυλίδου Ε., «Η θέση των ΟΤΑ στους τομείς της χωρο-

ταξίας και πολεοδομίας», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Πικραμένος Μ./Μαυροπόδη Δ., *Η εκλογική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*, Σάκκουλας, 2006· 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· Πικραμένος Μ., «Η αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ και τα όρια του νομοθέτη», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, Εθνικό Τυπογραφείο, 2013· Πικραμένος Μ., «Θεμελιώδεις αρχές σύνταξης των οργανισμών των δήμων και περιφερειών», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020· Ποταμιάς Γ., «Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας από τον δικαστικό έλεγχο του κύρους των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, Εθνικό Τυπογραφείο, 2013· Ράικος Α., *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, Αθήναι, 1979· Σαββαΐδου Κ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009· Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010· Σωτηρέλης Γ., *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Προσκήνιο, 2002· 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· Σταυρόπουλος Γ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χθες, σήμερα, αύριο», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· 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· Τατάγια Μ., «Η καταστατική φυσιογνωμία Γενικών Διευθυντών/Διευθυντών και οι Διοικήσεις των Δήμων. Θεσμοθέτηση του Συμβουλίου Διευθυντών», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Τζεμπούλου 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 Δ.Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', Η οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1992· Τσουντας Κ., *Συστήματα εποπτείας επί των ΟΤΑ*, Αντ. Σάκκουλας, 1993· Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994· Φλογαΐτης Γ., *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1982· Φλογαΐτης Σ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1987· Φλογαΐτης Σ., σε Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018· Αντ. Σάκκουλας, 1987· Χλέπας Κ.-Ν., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994· Χλέπας Κ.-Ν., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1999· 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., *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, τόμος πρώτος, Παπαζήσης, 2005· Χλέπας Κ.-Ν., «Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση», σε *Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος δεύτερος, Αντ. Σάκκουλας, 2006· Χλέπας Κ.-Ν., «Η αυτοδιοίκηση ως οργανικό τμήμα του διοικητικού μας συστήματος», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, Εθνικό Τυπογραφείο, 2013, Χλέπας Κ.-Ν., «Άρθρο 102», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Χλέπας/Π. Γετίμης, *Η δημοσιονομική εξυγίανση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Παπαζήσης, 2018· Κ.-Ν. Χλέπας Κ.-Ν., *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*, Παπαζήσης, 2020· Χριστόπουλος Λ., «Ψηφιακή διακυβέρνηση και ΟΤΑ», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), Σάκκουλας, 2022· Χρυσανθάκης Χ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας"*, Αντ. Σάκκουλας, 1998· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2003· Hesse K., *Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης*, Παπαζήσης, 2017· Hlepas K.-N., «Between Identity Politics and Politics of Scale: Sub municipals Governance in Greece», σε Κ.-Ν. Hlepas/N. Kersting/S. Kuhlmann/P. Swianiewicz/P. Teles (Ed.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, 2018· Hlepas K.-N./Getimis P., *Local Governance and Quality of Life*, [link](#)· Koutnatzis S., «Deconcentration and Local Government as weak forms of Decentralisation: The case of Greece», σε C. Brunet/A. Sagar, *Federalism, Decentralisation and European Regionalisation: Comparative Perspectives II*.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα –Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας – Ενωσιακό Δίκαιο	6
1. Το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008/2019.....	6
Α. Το άρθρο 102 όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001	6
Β. Το άρθρο 102 στο Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 2001.....	7
2. Ιστορική εξέλιξη των διατάξεων περί τοπικής αυτοδιοικήσεως.....	8
3. Σύνοψη των βασικών σημείων κατά την ψήφιση του άρθρου 102 στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή και κατά την αναθεώρησή του στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή	9
4. Συστηματική ένταξη του άρθρου 102 στο Σύνταγμα	12
5. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....	13
6. Το ενωσιακό δίκαιο	16
II. Νομοθετικό πλαίσιο	18
1. Σύντομη ιστορική αναδρομή στους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	18
2. Το ισχύον οργανωτικό σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης	20
Α. Οι Δήμοι ως πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης.....	20
α. Σύσταση Δήμων	20

β. Όργανα και στελέχωση των Δήμων.....	22
γ. Εκλογή των δημοτικών αρχών.....	25
δ. Αρμοδιότητες Δήμων.....	29
Β. Οι Περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης.....	30
α. Σύσταση Περιφερειών.....	30
β. Οργάνωση και στελέχωση Περιφερειών.....	32
γ. Εκλογή των περιφερειακών αρχών.....	34
δ. Αρμοδιότητες Περιφερειών.....	35
Γ. Μητροπολιτική Περιφέρεια.....	36
Δ. Οικονομικά Δήμων και Περιφερειών.....	37
Ε. Κρατική εποπτεία στους Δήμους και τις Περιφέρειες.....	39
ΣΤ. Πειθαρχική και αστική ευθύνη των αιρετών στους Δήμους και τις Περιφέρειες.....	43
III. Η νομολογία για το άρθρο 102 Σ., ο διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ, η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων των ΟΤΑ.....	50
1. Η νομολογία για το άρθρο 102 Σ.	50
Α. Μεταβολή του οργανωτικού σχήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	50
Β. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και ΟΤΑ στον πολεοδομικό σχεδιασμό.....	51
Γ. Η επιλογή γενικών διευθυντών των ΟΤΑ.....	53
Δ. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ.....	54
Ε. Δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.....	56
ΣΤ. Μεταβολή νομοθετικού καθεστώτος ανάδειξης αντιδημάρχων μετά τις εκλογές.....	57
Ζ. Ποσόστωση φύλου στους συνδυασμούς για τις εκλογές των ΟΤΑ.....	57
Η. Μεταβολή συγκρότησης οικονομικής επιτροπής, επιτροπής ποιότητας των δήμων και των ΔΣ νομικών προσώπων.....	59
2. Ο διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ.....	66
3. Η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων των ΟΤΑ.....	67
IV. Η ερμηνεία του άρθρου 102 Σ.	67
1. Βασικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις της θεωρίας.....	67
2. Κριτική της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση.....	71
3. Κριτική της νομολογίας για την τοπική αυτοδιοίκηση.....	74
V. Τοπική αυτοδιοίκηση, κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα και σκέψεις για το μέλλον του θεσμού.....	76

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ – ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ – ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008/2019

A. Το άρθρο 102 όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος

καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Β. Το άρθρο 102 στο Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 2001

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που διοικούνται από συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους.

4. Με νόμο μπορεί να προβλεφθεί η συμμετοχή στη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών,

επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης έως το ένα τρίτο του όλου αριθμού των μελών.

- 11 5. Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Οι πειθαρχικές ποινές αργίας και απόλυσης από το αξίωμα των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση, απαγγέλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.
- 12 6. Το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών αυτών, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

2. Ιστορική εξέλιξη των διατάξεων περί τοπικής αυτοδιοικήσεως

- 13 α) Άρθρο 105 του Συντάγματος 1864
- 14 Ειδικά διατάξεις
- 15 Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας.
- 16 β) Άρθρο 104 του Συντάγματος 1925 και άρθρο 107 του Συντάγματος 1927
- 17 ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ' (Σύνταγμα 1925) ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι' (ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1927)
- 18 Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωσις
- 19 1. Το Κράτος διαιρείται εις περιφέρειας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις.
- 20 Η κοινότης αποτελεί απαραιτήτως την κατωτάτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είνε κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων.
- 21 Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως, ανήκει απαραιτήτως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας, ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηκόντων πολιτών.
- 22 Το Κράτος ασκεί, καθώς ο νόμος ορίζει, μόνον ανωτάτην εποπτείαν επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών.
- 23 Το Κράτος δύναται να συντρέχη οικονομικώς τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοικήσεως.
- 24 γ) Άρθρο 99 Συντάγματος 1952
- 25 Περί της Διοικήσεως του Κράτους

- Η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. 26
- Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας. 27

3. Σύνοψη των βασικών σημείων κατά την ψήφιση του άρθρου 102 στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή και κατά την αναθεώρησή του στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, τον Ιούλιο του 1974, η κυβέρνηση εθνικής ενότητας εξέδωσε την Συντακτική Πράξη της 01.08.1974 η οποία παρείχε στο υπουργικό συμβούλιο την εξουσιοδότηση να εκδίδει νομοθετικά διατάγματα προς ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας και των ατομικών και πολιτικών ελευθεριών. Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκε το ν.δ. 51/16-17.09.1974 με το οποίο επανεγκατεστάθηκαν οι νόμιμα εκλεγμένοι, πριν την επιβολή του στρατιωτικού καθεστώτος της 21.04.1967, δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες. 28

Στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος συμπεριλήφθηκαν εκτενείς διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση οι οποίες συγκροτούσαν ένα συντηρητικό πλαίσιο σε σύγκριση με το αντίστοιχο του Συντάγματος του 1927. Ειδικότερα, προβλεπόταν ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ, ότι οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται και ότι με νόμο μπορεί να συσταθεί δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, όμως ταυτόχρονα εισάγονταν εξαιρέσεις στον κανόνα της εκλογής για τις αρχές των κοινοτήτων κάτω των 1000 κατοίκων, στη δε διοίκηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ μπορούσαν να μετέχουν εκπρόσωποι επαγγελματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης. Επίσης προβλεπόταν η επιβολή πειθαρχικών ποινών στους αιρετούς χωρίς διαδικαστικές εγγυήσεις¹. 29

Οι συντηρητικές διατάξεις του Κυβερνητικού Σχεδίου Συντάγματος για την εποπτεία και την πειθαρχική εξουσία του κράτους απαλείφθηκαν κατά τη συζήτηση στη Β' Υποεπιτροπή της Βουλής, την οποία απασχόλησε ειδικά το ζήτημα της κατοχύρωσης του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης². Στην Ολομέλεια της Επιτροπής υποβλήθηκαν ορισμένες τροπολογίες από βουλευτές της αντιπολίτευσης οι οποίες δεν έγιναν δεκτές, με πιο ενδιαφέρουσα αυτή που προέβλεπε την κατοχύρωση δύο βαθμών αυτοδιοίκησης και την ενεργοποίηση του νομοθέτη εντός χρονικού ορίου για τη σύσταση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Εν τέλει η Ολομέλεια της Επιτροπής διατήρησε το άρθρο 102 όπως είχε διαμορφωθεί από την Υποεπιτροπή³. 30

¹ Βλ. το πλήρες κείμενο στον τόμο *Πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής*, 1975, σελ. 651 επ.

² *Ibidem*, σελ. 434 επ.

³ *Επίσημα Εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομελείας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975*, 1975, σελ. 414 επ.

- 31 Στην Ολομέλεια της Βουλής οι βουλευτές της αντιπολίτευσης επέμειναν στην οριοθέτηση της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας και την ανάθεση του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών στα δικαστήρια, την οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ και την ύπαρξη τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ. Με τροπολογία που κατέθεσαν βουλευτές της συμπολίτευσης ανακλήθηκαν αρκετές από τις μεταβολές στις οποίες είχε συναινέσει το κυβερνών κόμμα στην Β' Υποεπιτροπή⁴.
- 32 Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 άρχισε η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος και υποβλήθηκαν προτάσεις για τα άρθρα 101 και 102⁵. 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»⁶. 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 αυτοδιοίκησης⁷. Έγινε ευρεία συζήτηση για την κατοχύρωση του θεσμού του τοπικού δημοψηφίσματος, τον ρητό περιορισμό της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας επί των ΟΤΑ, τη διασφάλιση των αναγκαίων πόρων των ΟΤΑ ως υποχρέωση της πολιτείας, την κατοχύρωση τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης καθώς και την επιβολή ορίου στον αριθμό των δήμων και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων⁸. 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

⁴ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, 1975, σελ. 814 επ.· Ο Ν.-Κ. Χλέπας παρουσιάζει διεξοδικά τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή για τη διαμόρφωση των διατάξεων του άρθρου 102 Σ., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, 1994, σελ. 207 επ.

⁵ 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, Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας, II Συμπληρωματικές προτάσεις βουλευτών*, 1998.

⁶ Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', *Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικά της συνεδρίασης της 1.2.1998*, σελ. 1.

⁷ Ibidem, σελ. 2,6,7.

⁸ Βλ. αγορεύσεις Α. Νεράντζη (ΝΔ), Φ. Κουβέλη (Συνασπισμός), Α. Κανταρτζή (ΚΚΕ), Α. Ιντζέ (ΔΗΚΚΙ), Γ. Κατσιμπάρδη (ΠΑΣΟΚ), Γ. Σουφλιά (ανεξ.), Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ' – Σύνοδος Β', *Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικά*, ό.π.

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 αλλαγές καθώς και ορισμένες καινοτόμες ρυθμίσεις⁹. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας Ε. Βενιζέλος πρότεινε τη ρητή καθιέρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις, καθώς και τη μνεία της δυνατότητας να ανατίθεται με νόμο στους ΟΤΑ και η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους¹⁰. Επίσης τον αναθεωρητικό νομοθέτη απασχόλησε η σχέση κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης και στο πλαίσιο αυτό καθιερώθηκε η υποχρέωση μεταφοράς στους ΟΤΑ πόρων όταν μεταφέρονται αρμοδιότητες. Περαιτέρω, με την emphaticότερη διατύπωση του τελευταίου εδαφίου της τελευταίας παραγράφου του άρθρου 102 υπογραμμίστηκε η υποχρέωση της κρατικής εξουσίας, νομοθετικής και εκτελεστικής, να λαμβάνει όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Επίσης, τροποποιήθηκαν και οι διατάξεις περί εποπτείας η οποία περιορίζεται πλέον μόνον σε επίπεδο νομιμότητας, ενώ ως προς τον έλεγχο των αιρετών καθιερώθηκαν διαδικαστικές εγγυήσεις (συμμετοχή δικαστών) σε όλες τις περιπτώσεις επιβολής πειθαρχικών ποινών.

Εκτενή συζήτηση προκάλεσε η διάταξη σύμφωνα με την οποία νόμος θα ορίζει σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ. Κατά τον εισηγητή της πλειοψηφίας παρέχεται στους ΟΤΑ δημοσιονομικού χαρακτήρα εξουσία να επιβάλλουν οι ίδιοι με πράξη τους και να εισπράττουν τοπικά έσοδα τα οποία χαρακτηρίζονται έτσι γιατί δεν είναι ούτε φόροι ούτε ανταποδοτικά τέλη. Εκφράσθηκαν επιφυλάξεις από τα κόμματα της αντιπολίτευσης ως προς την εφαρμογή στην πράξη αυτής της «δημοσιονομικής χειραφέτησης» των ΟΤΑ¹¹.

Ως προς την οργανωτική διάρθρωση των ΟΤΑ, στο τελικό κείμενο που υιοθετήθηκε δεν έγινε καμία αναφορά σε συγκεκριμένο οργανωτικό τύπο τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και γίνεται λόγος για δύο βαθμούς ΟΤΑ,

⁹ Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', 2000.

¹⁰ Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, *Πρακτικά συζητήσεων*, σελ. 950.

¹¹ Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', *Συνεδρίαση PME, 21.3.2001*, σελ. 6181 (αγόρευση Α. Σκυλλάκου ΚΚΕ).

με συνέπεια ο νομοθέτης να έχει ευρύτατη ευχέρεια κατά τη διαμόρφωση των δύο βαθμίδων¹².

4. Συστηματική ένταξη του άρθρου 102 στο Σύνταγμα

- 36 Το άρθρο 102 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).
- 37 Η συστηματική προσέγγιση των άρθρων 101 και 102 Σ. αναδεικνύει το νομικό υπόβαθρο της σύγχρονης πολυκεντρικής δομής της Πολιτείας, η οποία αποτελείται από τα κεντρικά και περιφερειακά όργανα του κράτους καθώς και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η αρχή της αποκέντρωσης, κατά το άρθρο 101 παρ. 1 Σ., και η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το άρθρο 102 Σ., συνάπτονται άμεσα με την αρχή της εγγύτητας. Η εν λόγω αρχή διευρύνει το πεδίο αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης έχοντας έρεισμα το Σύνταγμα, το οποίο προσανατολίζει τον κοινό νομοθέτη στην απόδοση σημαντικών αρμοδιοτήτων τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη¹³.
- 38 Η αυτοδιοίκηση αποτελεί μορφή διοικητικής οργάνωσης που διαθέτει ορισμένο βαθμό

¹² Για ευσύνοπτη παρουσίαση των συζητήσεων τόσο στην επιτροπή αναθεώρησης όσο και στην ολομέλεια της Βουλής, βλ. Ν.-Κ. Χλέπα, «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*, 2002, σελ. 54 επ.

¹³ Δ. Κατσούλης, *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, 2019, σελ. 22.

νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας απέναντι στην κρατική εξουσία. Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ διασφαλίζεται με τη σύσταση από το κράτος ξεχωριστών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ήτοι υποκειμένων δικαίου ασκούντων δημόσια εξουσία, με αρμοδιότητα σε συγκεκριμένες εδαφικές ενότητες για τις υποθέσεις που συνδέονται με τον εδαφικό χώρο κάθε οργανισμού (τοπικές υποθέσεις). Ο συνταγματικός νομοθέτης αναθέτει τη διοικητική αρμοδιότητα αλλά και την πολιτική ευθύνη για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ, οι αρχές των οποίων εκλέγονται από τους πολίτες προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότερη λειτουργία του διοικητικού συστήματος, καθώς τα αιρετά όργανα γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών από ό,τι τα κεντρικά όργανα του κράτους¹⁴. Σύμφωνα με τα παραπάνω, ως τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται η διεξαγωγή υποθέσεων ορισμένης εδαφικής περιοχής εκ μέρους οργάνων ελευθέρως εκλεγόμενων από τους πολίτες της περιοχής αυτής¹⁵.

5. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και άρχισε να ισχύει το 1988, χρειάστηκε δε ένα τέταρτο του αιώνα μέχρι να επικυρωθεί και από τα 47 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, το οποίο περιλαμβάνει σήμερα όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες εκτός από τη Λευκορωσία. Στην Ελλάδα κυρώθηκε με τον ν. 1850/1989. Σύμφωνα με το προοίμιο του ΕΧΤΑ, σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η πραγματοποίηση μιας πιο στενής ένωσης μεταξύ των μελών του για τη διασφάλιση και την προώθηση των ιδεωδών και των αρχών που είναι κοινή τους κληρονομιά. Θεωρώντας ότι: α) Ένα από τα μέσα με τα οποία ο σκοπός αυτός θα πραγματοποιηθεί είναι η σύναψη συμφωνιών στον διοικητικό τομέα, β) οι ΟΤΑ είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος και ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με την πεποίθηση ότι αυτό το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα στο τοπικό επίπεδο, ότι η ύπαρξη ΟΤΑ με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη. Έχοντας συνείδηση ότι η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας και επιβεβαιώνοντας ότι αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη ΟΤΑ με δημοκρατικά συνεστημένα όργανα λήψης αποφάσεων, οι οποίοι απολαμβάνουν ευρείας

39

¹⁴ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Τόμος Β', 1992, σελ. 398.

¹⁵ Μ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1951, σελ. 16.

αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τα κράτη συμφώνησαν σε μια σειρά ρυθμίσεων που περιέχονται στον ΕΧΤΑ.

- 40 Σύμφωνα με τις βασικότερες ρυθμίσεις του Χάρτη: Ως τοπική αυτονομία νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των ΟΤΑ να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα. Η διάταξη αυτή δεν αντίκειται στην προσφυγή στις συνελεύσεις πολιτών, στο δημοψήφισμα ή σε κάθε άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών εκεί όπου κατά τον νόμο είναι επιτρεπτή (άρθρο 3). Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου (άρθρο 4). Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους ΟΤΑ (άρθρο 8). Οι ΟΤΑ έχουν δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Οι οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου. Τα οικονομικά συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι τους οποίους διαθέτουν οι ΟΤΑ πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως, ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσο είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους (άρθρο 9).
- 41 Πολλά εθνικά δικαστήρια ερμηνεύουν και εφαρμόζουν τα Συντάγματα των χωρών τους, όταν δικάζουν υποθέσεις για τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς, χωρίς να επικαλούνται τις διατάξεις του ΕΧΤΑ. Η μη επίκληση του ΕΧΤΑ από τη νομολογία οφείλεται στο ότι τα δικαστήρια θεωρούν επαρκείς τις εθνικές συνταγματικές διατάξεις, ενώ δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις όπου οι ρυθμίσεις του ΕΧΤΑ, μολοντί είναι αναλυτικό-

τερες από τις συνταγματικές ρυθμίσεις όλων των κρατών-μελών, χαρακτηρίστηκαν ως «γενικόλογες» ή/και «αόριστες» σε δικαστικές αποφάσεις. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιταλίας αποφάνθηκε για τον «κατευθυντήριο» χαρακτήρα του ΕΧΤΑ και αρνήθηκε τη δεσμευτικότητά του, ενώ το Συνταγματικό Συμβούλιο της Γαλλίας και το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο αρνήθηκαν να εξετάσουν την εναρμόνιση νομοθετικών διατάξεων προς τον ΕΧΤΑ επειδή δεν έχουν την αρμοδιότητα να εξετάζουν την τήρηση διεθνών συνθηκών από τον εθνικό νομοθέτη. Αντιθέτως, στις νέες δημοκρατίες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης καθώς και του Καυκάσου, δηλαδή σε χώρες όπου το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε συμβάλει στον εκδημοκρατισμό τους, τα Συνταγματικά Δικαστήρια επικαλούνται τις διατάξεις του ΕΧΤΑ, ενώ και τα Συντάγματα των χωρών αυτών έχουν δεχθεί την επίδραση των ρυθμίσεων του ΕΧΤΑ. Επίδραση του ΕΧΤΑ και του πνεύματος των διατάξεών του κατά την αναθεώρηση των περί αυτοδιοίκησης συνταγματικών διατάξεων εμφανίζεται και σε χώρες της «παλαιάς» Ευρώπης¹⁶. Τούτο διαπιστώνεται και στην περίπτωση της Ελλάδος, όπου η αναθεώρηση του 2001 υιοθέτησε αρχές που κατοχυρώνονταν στον Χάρτη (όπως η αρχή της αναλογίας πόρων και αρμοδιοτήτων στο άρθρο 102 παρ. 5 κατά το πρότυπο του άρθρου 9 παρ. 2 ΕΧΤΑ). Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξέδωσε ορισμένες αποφάσεις που αναφέρονται στον ΕΧΤΑ, μεταξύ των οποίων η 1610/2019 που έκρινε ότι η κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των δήμων δεν αίρει, κατά το Σύνταγμα αλλά και κατά τις διατάξεις της ΕΣΔΑ και του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής καθώς και του ν. 1850/1989, τις υποχρεώσεις και την ευθύνη των ΟΤΑ που απορρέουν από την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία ούτε, βεβαίως, και την ευθύνη των προσώπων που μετέχουν στα όργανά τους, σε περίπτωση παράβασης των κανόνων που διέπουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεδομένου ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της «τοπικής αυτονομίας» κατά τον ν. 1850/1989 τελεί πάντοτε υπό την επιφύλαξη των ορισμών του Συντάγματος και του νόμου. Περαιτέρω με την 15/2015 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας έγινε δεκτό ότι εφόσον η θέση σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας δεν συνιστά τοπική υπόθεση, δεν δύναται να γίνει δεκτό ότι το μέτρο αυτό θίγει καθ' οιονδήποτε τρόπο τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, κατά παράβαση του Συντάγματος. Απορριπτέα παρίστανται και τα προβαλλόμενα περί παραβίασεως των άρθρων 3 και επόμενα του ν. 1850/1989, στα οποία κατοχυρώνεται η αρχή της τοπικής αυτονομίας, διότι στην παρ. 1 του άρθρου 6 του ίδιου Χάρτη ορίζεται ότι η διοικητική αυτοτέλεια, υπό την έννοια της εξουσίας του ΟΤΑ να καθορίζει τις εσωτερικές του δομές, ευρίσκει όριο στον νόμο, υπό την επιφύλαξη του οποίου τελούν. Λόγοι ακυρώσεως περί παραβίασεως των διατάξεων του ΕΧΤΑ προβλήθηκαν και στις υποθέσεις για τη συνταγματικότητα των συνενώσεων

¹⁶ Ν.-Κ. Χλέπας, *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*, 2020, σελ. 28-29.

των ΟΤΑ στο πλαίσιο του «Προγράμματος Καλλικράτης», αλλά απορρίφθηκαν με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 37-40/2013 με αναφορά στο Σύνταγμα και χωρίς ειδικότερη σκέψη για τον ΕΧΤΑ. Συμπερασματικά η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν έχει, μέχρι σήμερα, αναδείξει αυτοτελώς το ερμηνευτικό πεδίο των διατάξεων του ΕΧΤΑ αλλά τοποθετείται με βάση το Σύνταγμα. Εξάλλου, με τις αποφάσεις ΣτΕ 3440/1998 (Ολομ.) και 1960/1999 κρίθηκε ότι ο ΕΧΤΑ δεν καταλαμβάνει τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση παρά μόνον τους ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας. Σημειωτέον ότι με το άρθρο 1 του ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) επεκτάθηκε η εφαρμογή του ΕΧΤΑ και στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, στις περιφέρειες, και με τον τρόπο αυτό υλοποιήθηκε η σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης 372/2015 με την οποία υιοθετήθηκε η τρίτη έκθεση του Κογκρέσου των τοπικών και περιφερειακών αρχών¹⁷.

6. Το ενωσιακό δίκαιο

- 42 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, γνωστή ως Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρείται η σημαντικότερη και ιστορικότερη συνθήκη της Ευρωπαϊκής ηπείρου και η δεύτερη ομοίως σε παγκόσμια κλίμακα μετά εκείνης της ίδρυσης του ΟΗΕ.
- 43 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, υπογράφηκε στις 07.02.1992 και αποτελεί την τρίτη κατά σειρά θεμελιώδη συνθήκη με την οποία ολοκληρώθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύγχρονος θεσμός μετά τη Συνθήκη της Ρώμης και την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.
- 44 Στο άρθρο 198 Α ορίζεται ότι συνιστάται επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των ΟΤΑ και της περιφερειακής διοίκησης καλούμενη στο εξής «Επιτροπή Περιφερειών», η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. Κατά το άρθρο 198 Β τα μέλη της Επιτροπής Περιφερειών, καθώς και ισάριθμοι αναπληρωτές διορίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο μετά από προτάσεις των οικείων κρατών-μελών για τέσσερα έτη. Η θητεία μπορεί να ανανεωθεί. Τα μέλη της Επιτροπής Περιφερειών δεν πρέπει να δεσμεύονται από καμία επιτακτική εντολή. Ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το συμφέρον της Κοινότητας. Όταν ζητείται γνώμη της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής η Επιτροπή Περιφερειών ενημερώνεται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή για αυτήν την αίτηση γνώμης. Η Επιτροπή Περιφερειών δύναται να εκφέρει γνώμη εφόσον κρίνει ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα επί του σχετικού θέματος. Η Επιτροπή Περιφερειών δύναται να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία εφόσον το κρίνει σκόπιμο.
- 45 Η Επιτροπή Περιφερειών συστάθηκε για την αντιμετώπιση δύο βασικών θεμάτων:
α) Το 75% της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εφαρμογή στο τοπικό ή το περιφερειακό επίπεδο και συνεπώς είναι λογικό οι αντιπρόσωποι των οργανισμών

¹⁷ Ε. Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος 1, 2019, σελ. 247-248.

τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης να συμμετέχουν στη διαδικασία κατάρτισης των νέων κοινοτικών νόμων, β) διατυπώθηκε η ανησυχία ότι η Ευρώπη προχωρούσε μεν, άφηνε ωστόσο τους πολίτες πίσω της. Ένας τρόπος για να γεφυρωθεί αυτό το χάσμα ήταν να έλθουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πιο κοντά στους πολίτες. Τρεις βασικές αρχές διέπουν το έργο της Επιτροπής Περιφερειών¹⁸: α) Η επικουρικότητα. Η αρχή αυτή, η οποία συμπεριελήφθη στις Συνθήκες ταυτόχρονα με τη σύσταση της Επιτροπής Περιφερειών, διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Επομένως, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα πρέπει να αναλαμβάνει δράσεις οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, β) Η εγγύτητα. Κάθε επίπεδο διακυβέρνησης πρέπει να φροντίζει να βρίσκεται στο «πλευρό του πολίτη», κυρίως οργανώνοντας το έργο του με διαφάνεια, έτσι ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν ποιος είναι αρμόδιος για κάθε θέμα και με ποιο τρόπο θα μπορούν να εισακούονται οι απόψεις τους, γ) Η εταιρική σχέση. Για μία ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση απαιτείται η συνεργασία του ευρωπαϊκού, του εθνικού, του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης. Καθεμία από τις τέσσερις αυτές βαθμίδες είναι απαραίτητη και η παρουσία της είναι επιβεβλημένη σε όλο το φάσμα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Ακολουθώντας, η Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την επίτευξη άρτιας συνεργασίας όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης ανά την Ευρώπη¹⁹. Ενίσχυσε την αρχή ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα προς τους πολίτες τους οποίους αφορούν· πρόκειται για την ευρωπαϊκή αρχή της «επικουρικότητας»²⁰. Η Συνθήκη αναγνώρισε ρητά, για πρώτη φορά, την αρχή της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εντός των κρατών-μελών της ΕΕ. Απέδωσε επίσης μεγαλύτερη σημασία στις τοπικές και περιφερειακές διοικητικές βαθμίδες στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας²¹. Η Συνθήκη εγγυάται ότι η κατάρτιση νέων ευρωπαϊκών νόμων αρχίζει με την προσεκτική εξέταση του αντικτύπου που έχουν οι νομοθετικές προτάσεις επί του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου. Παρέχει επίσης στην Επιτροπή Περιφερειών περαιτέρω αρμοδιότητες όσον αφορά την παρακολούθηση ενός νομοσχεδίου σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας. Η Συνθήκη ενίσχυσε τη Συνέλευση των τοπικών και περιφερειακών εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με νέα πολιτικά και νομικά μέσα. Ειδικότερα, με την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η Επι-

46

¹⁸ [Link](#).

¹⁹ [Link](#).

²⁰ Π.Κ. Ιωακεμίδης, *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας*, 2008, σελ. 41 επ.

²¹ Ν. Μιχαλόπουλος, *Στρατηγική Λισσαβόνας και Δημόσια Διοίκηση*, 2010, σελ. 66 επ.

τροπή Περιφερειών εντείνει τις συζητήσεις της με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το πρώτο έως το τελευταίο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Η συμβολή της, με τη μορφή διαβουλεύσεων και κατάρτισης γνωμοδοτήσεων, βελτιώνει ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας και οδηγεί στη θέσπιση πιο συνεκτικών νόμων που επιβαρύνουν λιγότερο τις τοπικές και περιφερειακές αρχές²². Σημαντική αλλαγή που επέφερε η Συνθήκη της Λισσαβόνας είναι ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –όπως ακριβώς το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή– έχει την υποχρέωση να ζητεί τη γνώμη της Επιτροπής Περιφερειών για τις προτάσεις, ανεξαρτήτως τομέα πολιτικής, ενώ μέχρι τότε την υποχρέωση αυτή είχαν μόνο το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τέλος, η Συνθήκη παρέσχε τη δυνατότητα στην Επιτροπή Περιφερειών να προσβάλει τους ευρωπαϊκούς νόμους, προσφεύγοντας ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν κρίνει ότι δεν έχει ληφθεί επαρκώς υπόψη η τοπική ή περιφερειακή διάσταση, ή ότι ένα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν έχει σεβαστεί το δικαίωμα της Επιτροπής Περιφερειών στη διαβούλευση.

- 47 Η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Περιφερειών προβλέπονται ήδη στα άρθρα 305-307 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η οποία εντάσσεται στα συμβουλευτικά όργανα της ΕΕ.

II. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Σύνοψη ιστορική αναδρομή στους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης

- 48 Με το διάταγμα της 3/15.04.1833 «περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του» επήλθε, επί Αντιβασιλείας, η πρώτη επίσημη διοικητική οργάνωση του νεοσύστατου κράτους. Η επικράτεια διαιρέθηκε σε δέκα νομούς και σαράντα δύο επαρχίες, προβλέφθηκε δε η σύσταση των δήμων που διοικούνται από δημογέροντα και δημογεροντικό συμβούλιο. Ακολούθως, με τον ν. 27.12.1833/08.01.1834 «περί συστάσεως των δήμων» προβλέφθηκαν δήμοι τριών τάξεων ανάλογα με τον πληθυσμό. Ο δημοτικός νόμος της Αντιβασιλείας παρέμεινε αμετάβλητος μέχρι τον ν. ΔΝΖ/1912, με μοναδική αλλαγή, κατά την περίοδο αυτή, τις ρυθμίσεις του νόμου περί δημαιορειών ο οποίος εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθρου 105 του Συντάγματος 1864 που επέβαλε την άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία για την εκλογή των δημοτικών αρχών²³.
- 49 Ο ν. ΑΦΝΚ/1887 εισήγαγε για πρώτη φορά την αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού με την πρόβλεψη νομαρχιακού συμβουλίου τα μέλη του οποίου εκλέγονταν σύμφωνα με τις διατάξεις περί εκλογής βουλευτών. Η προσπάθεια δημιουργίας δευτεροβάθμιας

²² Ε. Μπέσιλα- Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 92 επ.

²³ Α. Τριανταφύλλου/Γ. Κωστής, *Ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, 2016, σελ. 94.

αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού απέβη ανεπιτυχής διότι ο ως άνω νόμος καταργήθηκε το 1890²⁴.

Ουσιώδης μεταρρύθμιση στα πλαίσια του αστικού εκσυγχρονισμού της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου αποτέλεσε ο ν. ΔΝΖ/1912, σύμφωνα με τον οποίο το δημοτικό σύστημα στηρίζεται στους δήμους και τις κοινότητες, με αποτέλεσμα να ιδρυθούν –λόγω και του διπλασιασμού της έκτασης της ελληνικής επικράτειας– 6.000 ΟΤΑ. Βασική επιδίωξη του νομοθέτη η εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού μέσα από τον περιορισμό της επιρροής των δημάρχων και την εγκαθίδρυση μονοκεντρικού συστήματος²⁵.

Μετά τον πόλεμο και την Κατοχή δημοσιεύθηκε το ν.δ. 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» το οποίο κινήθηκε στο πλαίσιο του ν. ΔΝΖ/1912, χωρίς δηλαδή να μεταβάλλει τον κατακερματισμό που υπήρχε στους ΟΤΑ, περιορίζομενο σε εκσυγχρονισμό επιμέρους διατάξεων.

Μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος της 21.04.1967 επιχειρήθηκε η επάνοδος στο προδικτατορικό καθεστώς. Έτσι, με τον ν. 8/1975 «περί εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών» προβλέφθηκε η άμεση εκλογή των αιρετών αρχών. Ακολούθως, με τον ν. 180/1975 επαναφέρθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του ν.δ. 2888/1954 με ορισμένες τροποποιήσεις.

Ο ν. 1065/1980 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» κωδικοποίησε, κατά βάση, τις διατάξεις μέχρι το 1980 ως προς τη διοίκηση και λειτουργία των ΟΤΑ προσθέτοντας ορισμένες ενδιαφέρουσες ρυθμίσεις για τη «γενική αρμοδιότητα» δήμων και κοινοτήτων επί των τοπικών υποθέσεων καθώς και τη δυνατότητα των δήμων να ιδρύουν επιχειρήσεις.

Ακολούθησε ο ν. 1416/1984 με τον οποίο προβλέφθηκαν οι προγραμματικές συμβάσεις και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, δίδοντας έτσι στους ΟΤΑ και αναπτυξιακό χαρακτήρα, ενώ τροποποιήθηκε και το καθεστώς συνενώσεων των ΟΤΑ με τη θέσπιση οικονομικών κινήτρων.

Με τον ν. 1622/1986 θεσμοθετήθηκε η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση σε επίπεδο νομαρχίας (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση), η οποία όμως δεν εφαρμόστηκε στην πράξη για πολιτικούς λόγους.

Στη δεκαετία του '80 έγιναν δύο κωδικοποιήσεις των διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα. Η πρώτη με το π.δ. 76/1985 και η δεύτερη με το π.δ. 323/1989.

Στη συνέχεια, με τον ν. 2218/1994 εισήχθη η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με τη μετατροπή των κρατικών νομαρχιών σε δευτεροβάθμιους ΟΤΑ²⁶, ενώ με τον ν. 2240/1994

²⁴ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 87 επ.

²⁵ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, 1999, σελ. 291 επ.

²⁶ Μ. Μουστάκας, *Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης*, 2000.

προβλέφθηκε ο περιφερειακός διευθυντής ως κρατικό όργανο σε επίπεδο νομού, με συνέπεια τον περιορισμό του εύρους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης²⁷.

- 58 Ακολούθησαν οι κωδικοποιήσεις τόσο των διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, με το π.δ. 410/1996, όσο και των διατάξεων περί νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων με το π.δ. 30/1996.
- 59 Με τον ν. 2539/1997 «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» έγινε ευρεία αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με χωροταξικά και πληθυσμιακά κριτήρια, με αποτέλεσμα οι δήμοι να αυξηθούν σε 901 από 369 και οι κοινότητες να μειωθούν σε 133 από 5.554²⁸.
- 60 Ο ν. 3463/2006 αφενός κωδικοποίησε ρυθμίσεις προγενέστερων νομοθετημάτων και αφετέρου θέσπισε νέες ρυθμίσεις για τους δήμους και τις κοινότητες.

2. Το ισχύον οργανωτικό σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης

Α. Οι Δήμοι ως πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης

α. Σύσταση Δήμων

- 61 Ο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης—Πρόγραμμα Καλλικράτης» θέσπισε το ισχύον οργανωτικό σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης με το οποίο, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, για την ανασυγκρότηση του κράτους, της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, τίθενται τα θεμέλια για συστηματική και ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας που περιλαμβάνει τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, τον δεύτερο βαθμό που συγκροτούν οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ειδικά για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση η αιτιολογική έκθεση αναφέρει: «Στο πλαίσιο της Νέας Αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώνεται η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαρτέτως σε όλη τη χώρα. Οι νέοι δήμοι καθίστανται έτσι ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις... ώστε να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες. Η συγκρότηση των δήμων σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί δύο κυρίως στόχους: Οι δήμοι να αποτελέσουν έτσι ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της. Σε αυτή τη λογική,

²⁷ Δ. Κατσούλης/Ν. Χλέπας/Α. Παπατόλιας/Λ. Πάσχος, *Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση*, 2001, σελ. 2

²⁸ Π. Μαϊστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα*, 2009, σελ. 73 επ.· Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας"*, 1998.

η μείωση του αριθμού των Δήμων συμπεριλαμβάνει για πρώτη φορά και το σύνολο της Αττικής (σήμερα 102 δήμοι και 20 κοινότητες) και της Θεσσαλονίκης (45 δήμοι). Για πρώτη φορά για το σκοπό αυτό υιοθετούνται ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ. Τα κριτήρια αυτά πηγάζουν από το Σύνταγμα ... στο άρθρο 101 παρ.2. Τα κριτήρια αυτά θέτουν το γενικό πλαίσιο για την περαιτέρω εξειδίκευσή τους, ανταποκρίνονται, δε, παραλλήλως, και στο αντίστοιχο γενικό περίγραμμα, όπως αυτό καθορίσθηκε στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Κυλλήνη, 2007). Συγκεκριμένα ορίσθηκαν επτά κατηγορίες κριτηρίων: α) Πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών). β) Κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών) γ) Οικονομικά (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα). δ) Γεωγραφικά (το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών). ε) Αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα). στ) Πολιτιστικά, Ιστορικά και ζ) Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται: ι) Η γεωγραφική/χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρητήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας. ιι) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων. ιιι) Η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία». Στο πλαίσιο αυτής της νέας Αρχιτεκτονικής καταργούνται οι κοινότητες και οι δήμοι περιορίζονται σε τριακόσιους είκοσι πέντε (325).

Με το άρθρο 1 του ν. 3852/2010 συνιστώνται, ανά νομό, οι δήμοι που αποτελούν αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και περαιτέρω ορίζεται ότι η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου που συνιστάται με τον παρόντα νόμο αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενομένων ΟΤΑ. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του δήμου ή της κοινότητας (άρθρο 2). Οι δήμοι, με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής κατηγορίες: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι, ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι, στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (άρθρο 2Α που προστέθηκε με τον ν. 4555/2018).

62

β. Όργανα και στελέχωση των Δήμων

- 63** Ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο (άρθρο 7). Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τον δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του, εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του και ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές (άρθρο 65). Η οικονομική επιτροπή είναι συλλογικό όργανο, αρμόδιο για τον έλεγχο και την παρακολούθηση της οικονομικής και διοικητικής λειτουργίας του δήμου και έχει ειδικότερα αποφασιστικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες που ορίζονται στον νόμο (άρθρο 72). Η επιτροπή ποιότητας ζωής συστήνεται σε δήμους άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων, είναι αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο άσκησης των αρμοδιοτήτων του δήμου σχετικά με την ποιότητα ζωής, τη χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 73). Σε όλους τους δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο συνιστάται εκτελεστική επιτροπή στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Η εκτελεστική επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης (άρθρο 62). Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας (άρθρο 58)²⁹. Τον δήμαρχο επικουρούν οι αντιδήμαρχοι, οι οποίοι είναι οι σύμβουλοι που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο. Οι κατά τόπον αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων. Αντιδήμαρχος δεν μπορεί να οριστεί σύμβουλος που ανήκει σε διαφορετική δημοτική παράταξη από αυτή του δημάρχου, εάν ο ορισμός δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης στην οποία ανήκει ο σύμβουλος αυτός (άρθρο 59).
- 64** Στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από πέντε χιλιάδες κατοίκους συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου δημοτική επιτροπή διαβούλευσης ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας (άρθρο 76 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018). Στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, καθώς και στους νησιωτικούς δήμους, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου,

²⁹ Ν.-Κ. Χλέπας, *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, τόμος πρώτος, 2005.

επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης (άρθρο 77). Σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών και προσφύγων, ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων στην τοπική κοινωνία. Τα συμβούλια ένταξης μεταναστών και προσφύγων αποτελούνται από έντεκα μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Ως μέλη ορίζονται έξι δημοτικοί σύμβουλοι και πέντε εκπρόσωποι αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων (άρθρο 78)³⁰.

Κάθε δήμος μπορεί να συνιστά: α) Έως δύο ν.π.δ.δ., ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση τότε μπορεί να έχει έως ένα ν.π.δ.δ. Στους δήμους με πληθυσμό άνω των τριακοσίων κατοίκων, μπορεί να λειτουργούν έως δύο ν.π. για καθέναν από τους τομείς αρμοδιοτήτων που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο (άρθρο 103). Οι δήμοι μπορεί να έχουν μόνον: α) Μία κοινωφελή επιχείρηση, β) μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), γ) μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνενούμενους δήμους, και δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), εφόσον είχαν συσταθεί τέτοιες εταιρείες στους συνενούμενους δήμους (άρθρο 107)³¹.

Στο πλαίσιο των δήμων προβλέπεται σύστημα αποκέντρωσης οργάνων και λειτουργιών που αφορούν τμήματα της δημοτικής περιφέρειας και αποβλέπουν στην αποκεντρωμένη άσκηση δημοτικών αρμοδιοτήτων ή στην αποκεντρωμένη παροχή υπηρεσιών³². Το θεσμικό πλαίσιο της δημοτικής αποκέντρωσης καθιερώθηκε με τον ν. 2359/1997 «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» και ο ν. 3852/2010 διατηρεί το σύστημα αποκέντρωσης με ορισμένες διαφορές που σχετίζονται με τη διάκριση δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Στις δημοτικές κοινότητες περιλαμβάνονται τα δημοτικά διαμερίσματα του ν. 1270/1982 και όλα τα τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό άνω των 2000 κατοίκων, ενώ αναγνωρίζονται ως μονάδες ενδοδημοτικής αποκέντρωσης όλοι οι καταργηθέντες ΟΤΑ με τον ν. 2539/1997 (άρθρο 2). Τα τοπικά διαμερίσματα

³⁰ Α. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, 2010, σελ. 273.

³¹ Ο Σ. Φλογαΐτης σημειώνει ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις συνιστούν, κατά τη σύλληψη του θεσμού, ιδιότυπη μορφή δημοτικού σοσιαλισμού αλλά στην πράξη αποτέλεσαν κακή μορφή οργάνωσης, με αποτέλεσμα ο ν. 3852/2010 να μειώσει δραστικά τον αριθμό τους, Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2018, σελ. 195.

³² Δ. Κατσούλης, *Ενδοδημοτική αποκέντρωση*, ΕΕΤΑΑ, 2010.

με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους ονομάζονται τοπικές κοινότητες. Όργανα των κοινοτήτων με μόνιμο πληθυσμό άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων είναι: α) Το συμβούλιο της κοινότητας, β) ο πρόεδρος του συμβουλίου της κοινότητας (άρθρο 8). Το συμβούλιο κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων ασκεί αρμοδιότητες, εντός των ορίων της κοινότητας, όπως α) εκφράζει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για την εκτέλεση νέων έργων εντός της κοινότητας, καθώς και για τη συντήρηση και τη λειτουργία των έργων που έχουν εκτελεστεί, β) εισηγείται ποια έργα και δράσεις θα εκτελεστούν στην κοινότητα, από το ποσοστό των κεντρικών αυτοτελών πόρων που προορίζονται για επενδυτικές ανάγκες του δήμου, που της αναλογούν (άρθρο 83).

- 67 Ένας ή περισσότεροι δήμοι και η περιφέρεια στην οποία έχουν την έδρα τους οι δήμοι αυτοί μπορούν, με απόφαση των δημοτικών τους συμβουλίων και του περιφερειακού συμβουλίου, να συστήσουν σύνδεσμο με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Οι σύνδεσμοι αυτοί αποτελούν ν.π.δ.δ. Με απόφαση του γενικού γραμματέα της αποκεντρωμένης διοίκησης μπορεί να γίνει υποχρεωτική για ένα δήμο η συμμετοχή σε σύνδεσμο, εφόσον συντρέχουν, αθροιστικά, οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) Αν στον σύνδεσμο μετέχουν τα δύο τρίτα τουλάχιστον των δήμων της οικείας περιφέρειας, β) αν αποφασίσει τη συμμετοχή το διοικητικό συμβούλιο του συνδέσμου με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του και γ) εφόσον εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον (άρθρο 105).
- 68 Με το άρθρο 133 του ν. 4555/2018 εισήχθη ο θεσμός του δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος το οποίο μπορεί να προκηρύσσεται για κάθε θέμα, εκτός από ζητήματα σχετικά με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική, τη μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας ή τη θεσμική οργάνωση όλων των γνωστών θρησκειών. Επίσης δημοψήφισμα δεν προκηρύσσεται για θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης του οικείου ΟΤΑ, επιβολής τελών, ανακαθορισμού του αριθμού και των ορίων των δήμων, των κοινοτήτων, των περιφερειών και των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας. Ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού καθορίζεται στην απόφαση προκήρυξής του. Όταν το αντικείμενο του δημοψηφίσματος δεν ανάγεται στην αποφασιστική αρμοδιότητα του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας έχει υποχρεωτικά συμβουλευτικό χαρακτήρα. Δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα διεξάγεται είτε μετά από απόφαση του οικείου δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του είτε μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί

να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων. Ωστόσο με το άρθρο 11 του ν. 4674/2020 ανεστάλησαν οι σχετικές με το δημοψήφισμα διατάξεις για τη δημοτική περίοδο 2019-2023.

Τα αιρετά όργανα των δήμων (μονομελή και συλλογικά) έχουν την ευθύνη της πολιτικής διακυβέρνησης, δηλαδή την υλοποίηση της πολιτικής εντολής που έχουν λάβει για τη λήψη των προγραμματικών και αποφάσεων ανώτατης διοίκησης οι οποίες ενεργοποιούν το πρόγραμμα δημοτικής δράσης και διακρίνονται για τον επιτελικό τους χαρακτήρα. Ακολουθεί η τρέχουσα διαχείριση των δημοτικών υποθέσεων, η οποία ασκείται από τη δημοτική υπαλληλία, που σημαίνει υλοποίηση των επιμέρους δημοτικών πολιτικών με την έκδοση των αναγκαίων πράξεων και την εκτέλεση των απαιτούμενων ενεργειών. Στους δήμους υφίσταται υπαλληλική ιεραρχία αποτελούμενη από μονίμους υπαλλήλους καθώς και υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι υπηρετούν στις οργανικές μονάδες των δήμων σε θέσεις που ορίζουν οι οικείοι οργανισμοί. Υπάλληλοι στελεχώνουν τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις που συνιστώνται και λειτουργούν στα πλαίσια των δήμων σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου. Την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των δήμων και των δημοτικών νομικών προσώπων ρυθμίζει ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007)³³.

Οι αιρετοί και οι δημοτικοί υπάλληλοι συνθέτουν το ανθρώπινο δυναμικό των δήμων αλλά ταυτόχρονα είναι δύο διακριτά σώματα των οποίων η διάρθρωση των σχέσεων αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την αποτελεσματική λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι μια ειδική σχέση πολιτικής και διοίκησης και στην πράξη διαπιστώνονται προβλήματα συνεργασίας μεταξύ αιρετών και υπαλλήλων που οφείλονται, μεταξύ άλλων, στη μειωμένη εμπιστοσύνη μεταξύ των δύο αυτών παραγόντων της αυτοδιοικητικής λειτουργίας³⁴.

γ. Εκλογή δημοτικών αρχών

Με το άρθρο 9 του ν. 3852/2010 (μετά την τροποποίησή του με τον ν. 4555/2018) οριζόταν ότι ο δήμαρχος, οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι κοινοτήτων και οι πρόεδροι των κοινοτήτων εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, σε περίπτωση δε που δεν αναδειχθεί επιτυχών συνδυασμός, η ψηφο-

³³ Ι. Μαθιουδάκης, «Ο μισθός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων μεταξύ λειτουργικής αποστολής και προώθησης δημόσιων πολιτικών», Σ. Κτιστάκη, «Συστήματα αξιολόγησης υπαλλήλων ΟΤΑ – Συγκριτικά μοντέλα», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), 2022, σελ. 261 επ. και αντίστοιχα 299 επ.

³⁴ Δ. Κατσούλης, «Διοίκηση και Πολιτική στους Δήμους: Η σχέση αιρετών και δημοτικής υπαλληλίας στην πράξη», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 151 επ.

φορία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή. Ήδη με το άρθρο 5 του ν. 4804/2021 προβλέπεται ότι η δημοτική περίοδος είναι πενταετής.

- 72** Το εκλογικό σύστημα το οποίο θέσπισε ο ν. 3852/2010 ακολούθησε την παράδοση που δημιουργήθηκε από το 1982, κεντρική επιλογή του οποίου είναι η ευρεία πλειοψηφία της παράταξης του δημάρχου. Στο πλαίσιο αυτό βασικοί κανόνες του εκλογικού συστήματος του ν. 3852/2010 είναι ότι: α) Στις εκλογές μετέχουν υποχρεωτικά συνδυασμοί, β) η εκλογή γίνεται ανά εκλογικές περιφέρειες που αντιστοιχούν στις δημοτικές ενότητες, γ) οι έδρες κατανέμονται μεταξύ του επιτυχόντος συνδυασμού και των επιλαχόντων συνδυασμών, δ) επιτυχών συνδυασμός είναι αυτός του εκλεγέντος δημάρχου που λαμβάνει τα 3/5 των εδρών ενώ οι επιλαχόντες συνδυασμοί τα 2/5 και ε) δήμαρχος εκλέγεται ο επικεφαλής συνδυασμού που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων (50% + 1)³⁵.
- 73** Το απαιτούμενο ποσοστό ψήφων για την εξασφάλιση της μονοπαρταξιακής αυτοδυναμίας στο οικείο συμβούλιο μειώθηκε με τον ν. 3434/2006, ενόψει των δημοτικών εκλογών του 2006, καθώς προβλέφθηκε ότι επιτυχών θεωρείται ο συνδυασμός που συγκεντρώνει στον πρώτο γύρο των εκλογών, τουλάχιστον το 42% του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι άλλοι επιτύχουν απλώς την εκπροσώπηση. Αν κανείς συνδυασμός δεν επιτύχει να συγκεντρώσει το 42% κατά τον πρώτο γύρο η εκλογή επαναλαμβάνεται και επικρατεί εκείνος με τη μεγαλύτερη εκλογική δύναμη. Η συνταγματικότητα της ρύθμισης ήχθη ενώπιον της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατόπιν παραπεμπτικών αποφάσεων του Γ' Τμήματος, η οποία με την 3684/2009 απόφαση την έκρινε, κατά πλειοψηφία, ως συνταγματική. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι «Κατά την ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των αρχών των ΟΤΑ ο κοινός νομοθέτης διαθέτει μεν ευρύ, κατ' αρχήν, περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του, κατά την κρίση του, πλέον προσφόρου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος, πάντοτε όμως, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως της αρχής της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος... και της απορρεούσης από την έννοια της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας αρχής της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως... οι οποίες διέπουν επίσης την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ, αλλά και υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας... υπό την έννοια ότι οι τιθέμενοι περιορισμοί στο δικαίωμα συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας, δυνάμει των διατάξεων που ρυθμίζουν τον τρόπο αναδείξεως των αρχών των ΟΤΑ, πρέπει να επιδιώκουν πάντοτε σκοπό συνταγματικά θεμιτό και να μην είναι δυσανάλογοι, σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα... η διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1 του Κ.Δ.Κ., κατά την οποία στις εκλογές των δημάρχων και δημοτικών συμβούλων

³⁵ Δ. Κατσούλης, *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 79 επ.

θεωρείται επιτυχών ο συνδυασμός που πλειοψήφησε με ποσοστό 42% του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, προβλέφθηκε για σκοπό που είναι, κατ' αρχήν, συνταγματικά θεμιτός, δεδομένου ότι ο νομοθέτης με την ρύθμιση αυτή επεδίωξε την εξασφάλιση της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας των οργάνων διοικήσεως των δήμων και, για τον λόγο αυτό, προέκρινε εκλογικό σύστημα, κατά το οποίο ο συνδυασμός που ανακηρύσσεται επιτυχών να μην στηρίζεται σε προεκλογικές-ευκαιριακές συμμαχίες και μάλιστα μεταξύ των δύο γύρων των εκλογών, αλλά να έχει ενιαίο προγραμματικό λόγο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος... Εφ' όσον δε το ανωτέρω ποσοστό εκλογής διασφαλίζει δημοκρατική νομιμοποίηση στα όργανα διοικήσεως των δήμων, η ανωτέρω ρύθμιση, καθ' εαυτήν, εναρμονίζεται με τις...συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Περαιτέρω, ενόψει του συνταγματικώς θεμιτού σκοπού της διασφάλισης της υπάρξεως ισχυρών και αποτελεσματικών δημοτικών αρχών, η, κατά τις ως άνω διατάξεις των άρθρων 50 παρ. 1, 51 παρ. 1 και 59 παρ. 1 του Κ.Δ.Κ., ενίσχυση του συνδυασμού, ο οποίος συγκέντρωσε το 42% των εγκύρων ψήφων και ανακηρύχθηκε επιτυχών, με τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβουλίου... δεν αντιβαίνει στις συνταγματικές αρχές ούτε της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης, ούτε της αναλογικότητας, αφού η εν λόγω ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι ακατάλληλη για την επίτευξη του ως άνω, συνταγματικώς θεμιτού, σκοπού ούτε, τέλος, ότι υπερακοντίζει το σκοπό αυτό. Και είναι μιν αληθές ότι οι επί πλέον έδρες που παραχωρούνται στον επιτυχόντα συνδυασμό που συγκέντρωσε ποσοστό 42% των εγκύρων ψηφοδελτίων, άνω της απόλυτης πλειοψηφίας του συνόλου των εδρών, μπορεί να φθάσουν και τις τέσσερις (4) επί 45μελούς δημοτικού συμβουλίου (27 αντί των 23), τούτο όμως δικαιολογείται από λόγους εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας του δημοτικού συμβουλίου...». Είναι προφανές ότι η επιλογή του νομοθέτη για υπεραντιπροσώπευση του επιτυχόντος συνδυασμού στις αυτοδιοικητικές εκλογές έχει ως δικαιολογητικό λόγο τη διασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ ενόψει του ότι αποτελούν οργανισμούς που ασκούν διοίκηση θεραπεύοντας το δημόσιο συμφέρον επί υποθέσεων τοπικού αλλά και γενικού κρατικού χαρακτήρα. Η επιλογή αυτή έχει επικριθεί από τη θεωρία ως αντίθετη προς την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας³⁶, ενώ προς την κατεύθυνση της αντισυνταγματικότητας, με διαφορετική εν μέρει αιτιολογία, κινήθηκε και η μειοψηφία στην ως άνω απόφαση της Ολομέλειας³⁷.

³⁶ Θ. Ξηρός, «Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιπροσώπευση, εκλογικό σύστημα, "κυβερνησιμότητα"», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία* (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), 2020, σελ. 79· Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργών και το Σύνταγμα*, 1986.

³⁷ Κατά μιν το μέρος που με τη θέσπιση της διατάξεως αυτής επιδιώκεται η διασφάλιση της υπάρ-

- 74** Τομή στα ισχύοντα για το εκλογικό σύστημα των αυτοδιοικητικών εκλογών συνιστά ο ν. 4555/2018 που θεσπίστηκε από την κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ και με τον οποίο εισήχθη ο αναλογικός τρόπος κατανομής των εδρών μεταξύ των συνδυασμών στα συμβούλια των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Συγκεκριμένα, η κατανομή των εδρών στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια γίνεται αναλογικά με βάση τα αποτελέσματα του πρώτου γύρου. Ταυτόχρονα διατηρείται η άμεση εκλογή δημάρχου (και περιφερειάρχη) με τη συγκέντρωση του 50% συν ένα των έγκυρων ψηφοδελτίων στον δεύτερο γύρο μεταξύ των υποψηφίων των δύο συνδυασμών που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους αν δεν έχει επιτευχθεί η εκλογή στον πρώτο γύρο. Έτσι, η εκλογή του δημάρχου (και περιφερειάρχη) δεν επηρεάζει την αναλογική κατανομή των εδρών του συμβουλίου και ως εκ τούτου δεν είναι (δήμαρχος και περιφερειάρχης) εκ του νόμου εξοπλισμένος με την παραταξιακά ομοιογενή πλειοψηφία των 3/5 και συνήθως δεν διαθέτει ούτε την απόλυτη πλειοψηφία, ενδεχομένως δε δεν διαθέτει ούτε τη σχετική πλειοψηφία, αν εκλεγεί ως δήμαρχος (ή περιφερειάρχης) ο επικεφαλής του δεύτερου σε ψήφους συνδυασμού κατά τον πρώτο γύρο³⁸. Μετά τις εκλογές του Ιουλίου 2019 η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας επέφερε αλλαγές με τους ν. 4623/2019 και 4625/2019, οι οποίες αποσκοπούσαν στην

ξεως ισχυρών ΟΤΑ, δηλαδή η διασφάλιση συνθηκών αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοτικών οργάνων, η ρύθμιση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο και, επομένως, τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Τούτο δε διότι ο θεμιτός αυτός σκοπός εξυπηρετείτο πλήρως με την ισχύουσα από το 1975 ρύθμιση (ήδη άρθρο 51 παρ. ΚΔΚ), σύμφωνα με την οποία ο επιτυχών συνδυασμός, ο οποίος, μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 3434/2006, ήταν εκείνος που συγκέντρωνε την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων, ελάμβανε τα 2/3, και από το 1982 τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Κατά το μέρος δε που με την ίδια ρύθμιση επιδιώκεται ο επιτυχών συνδυασμός να μην στηρίζεται «σε ευκαιριακές συμμαχίες αλλά να έχει ενιαίο προγραμματικό λόγο», η ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιδιώκει θεμιτό σκοπό, ικανό να δικαιολογήσει απόκλιση, και μάλιστα σε τόση έκταση, από τις συνταγματικές αρχές της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος και της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως. Τούτο δε διότι στα δημοκρατικά πολιτεύματα η συνεργασία των πολιτικών φορέων που διεκδικούν την ψήφο των πολιτών (και ο συνακόλουθος συγκερασμός των προγραμμάτων τους) δεν μπορεί να θεωρηθεί, άνευ ετέρου, κίνδυνος που η έννομη τάξη οφείλει οπωσδήποτε να αποτρέψει. Εξάλλου, ακόμη και υπό την εκδοχή ότι οι σκοποί που αναφέρονται στην εισηγητική έκθεση για την επίμαχη ρύθμιση δικαιολογούν απόκλιση από τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, η εν προκειμένω διαφορά κατά οκτώ ποσοστιαίες μονάδες (50-42) από το ποσοστό 50% συν μία ψήφο, δηλαδή από την αρχή της πλειοψηφίας, διαφορά η οποία δεν μπορεί, οπωσδήποτε, να θεωρηθεί αμελητέα, δεν ευρίσκεται εντός των συνταγματικώς ανεκτών ορίων, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι δεν υπάρχει ένδειξη στο νόμο ή στις προπαρασκευαστικές του εργασίες, ως προς τα κριτήρια, βάσει των οποίων προσδιορίστηκε το ποσοστό αυτό (42%).

³⁸ Δ. Ζακαλκάς, «Το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ και η επίδρασή του στη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων και την καθημερινή λειτουργία των δήμων», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 209 επ.

ενίσχυση της παράταξης του δημάρχου (και περιφερειάρχη) προκειμένου να διασφαλισθεί η κυβερνησιμότητα των ΟΤΑ

Ακολούθως, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας κατήργησε το σύστημα της απλής αναλογικής, που είχε θεσπίσει ο ν. 4555/2018, με τον ν. 4804/2021 ο οποίος επανέφερε, με επιμέρους τροποποιήσεις, το εκλογικό σύστημα που ίσχυσε στις εκλογές του 2006. Υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς, το οποίο θα ισχύσει στις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές τον Οκτώβριο του 2023, δεν απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων (50% + 1) σε έναν από τους δύο γύρους, προκειμένου να εκλεγεί δήμαρχος (ή περιφερειάρχης). Ο πλειοψηφών συνδυασμός αρκεί να συγκεντρώσει στον πρώτο γύρο 43% + 1 του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων για να εκλεγεί δήμαρχος (ή περιφερειάρχης), και αν τούτο δεν επιτευχθεί διεξάγεται δεύτερος γύρος μεταξύ των δύο συνδυασμών με τις περισσότερες ψήφους οπότε εκλέγεται αυτός που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των έγκυρων ψηφοδελτίων. Ο συνδυασμός που εκλέγει δήμαρχο (ή περιφερειάρχη) εξασφαλίζει τουλάχιστον τα 3/5 των εδρών του συμβουλίου, ενώ στους επιλαχόντες συνδυασμούς διανέμονται τα υπόλοιπα 2/5. Κατά το άρθρο 15 του ν. 4804/2021 η εκλογή των δημάρχων, των δημοτικών συμβούλων, των συμβούλων δημοτικών κοινοτήτων και των προέδρων των δημοτικών κοινοτήτων γίνεται κατά συνδυασμούς. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται. Κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει τον υποψήφιο δήμαρχο, τους υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους, ανά εκλογική περιφέρεια, τους υποψήφιους συμβούλους δημοτικών κοινοτήτων και τους υποψήφιους προέδρους των δημοτικών κοινοτήτων, ανά δημοτική κοινότητα και για ποσοστό ογδόντα τοις εκατό (80%) τουλάχιστον των δημοτικών κοινοτήτων. Ο ελάχιστος αριθμός υποψηφίων που πρέπει να περιλαμβάνει ένας συνδυασμός είναι, μεταξύ άλλων, από κάθε φύλο, ποσοστό σαράντα τοις εκατό τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των υποψηφίων του οικείου συνδυασμού, συμπεριλαμβανομένου του υποψηφίου δημάρχου και των συμβούλων δημοτικής κοινότητας. Με το άρθρο 91 του ν. 4804/2021 καταργήθηκαν οι διατάξεις του ν. 3852/2010 περί εκλογής των προέδρων και των συμβουλίων των τοπικών κοινοτήτων.

δ. Αρμοδιότητες Δήμων

Οι αρμοδιότητες των δήμων συστηματοποιούνται και κατανέμονται, κατά το άρθρο 75 του ν. 3463/2006, σε οκτώ τομείς: α) Ανάπτυξη, β) περιβάλλον, γ) ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, δ) απασχόλησης, ε) κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, στ) παιδείας, αθλητισμού και πολιτισμού, ζ) πολιτικής προστασίας, η) αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας και αλιείας³⁹. Με τον

³⁹ Α. Καρβούνης, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Δήμοι», σε *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, (επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου), 2021, σελ. 270.

ν. 3852/2010 μεταφέρθηκαν στους δήμους πρόσθετες αρμοδιότητες που μέχρι και το τέλος του 2010 ασκούσαν από τις καταργηθείσες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (άρθρο 94). Αν σε δήμους του ίδιου νομού δεν υφίστανται υπηρεσίες, με επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού, προς άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονέμονται σε αυτούς με το άρθρο 94, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, για τις σχετικές αρμοδιότητες παρέχεται, υποχρεωτικώς, διοικητική υποστήριξη από τον δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο, όπως αυτός ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 95). Στους δήμους των περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Ιονίου μεταφέρθηκαν, πλέον των αρμοδιοτήτων του άρθρου 94, αρμοδιότητες των καταργηθεισών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στους τομείς της γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, φυσικών πόρων, ενέργειας και βιομηχανίας, απασχόλησης, εμπορίου και τουρισμού, μεταφορών και επικοινωνιών, έργων, χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος (άρθρο 204). Ειδικά στο πεδίο της χωροταξίας και πολεοδομίας έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με τον ν. 3852/2010 καθώς και με τους μεταγενέστερους νόμους 4030/2011, 4269/2014, 4447/2016 και 4495/2017. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει πλέον κεντρικό ρόλο στις εκτελεστικές πολεοδομικές αρμοδιότητες τόσο κατά την έκδοση οικοδομικών αδειών και τον έλεγχο των αυθαίρετων κατασκευών όσο και σε ειδικότερα πεδία όπως στη διοικητική διαδικασία για την άρση πολεοδομικών δεσμεύσεων ακινήτων υπό τον οικοδομικό κανονισμό⁴⁰. Παράλληλα οι δήμοι ασκούν σε τοπικό επίπεδο κρατικές αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από τον νομοθέτη για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, π.χ. τήρηση δημοτολογίου και ληξιαρχικών βιβλίων.

Β. Οι Περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης

α. Σύσταση Περιφερειών

- 78** Ο ν. 3852/2010 προβλέπει τις περιφέρειες ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 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 προτεινόμενες ρυθμίσεις βρίσκονται σε αρμονία με τους Συνταγματικούς κανόνες της χώρας, τα αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα, τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της ευρωπαϊκής ένωσης, καθώς και τις βασί-*

⁴⁰ Ε. Παυλίδου, «Η θέση των ΟΤΑ στους τομείς της χωροταξίας και πολεοδομίας», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, (επιστ. επιμ. Μ. Πικραμένος), 2020, σελ. 275.

κές 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 της χώρας, είκοσι τέσσερα χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους, έχουν αποκτήσει μια διοικητική λειτουργία που τις καθιστά χρήσιμες και αποτελεσματικές στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Στην διατήρηση των 13 περιφερειών κατατείνει και η ανάλυση κόστους οφέλους σε μια σειρά από ενδεχόμενες αλλαγές τους. Επιπλέον, οι περιφέρειες έχουν υλοποιήσει μέχρι σήμερα πολλά περιφερειακά προγράμματα από τα οποία έχει αποκτηθεί τεράστια εμπειρία».

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 3852/2010 οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά **79**
 τόπο ν.π.δ.δ. και αποτελούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης⁴¹. Οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές. Συνιστώνται οι εξής περιφέρειες ενώ κάθε νομός αποτελεί και περιφερειακή ενότητα και κάθε πρωτεύουσα νομού είναι έδρα της αντίστοιχης περιφερειακής ενότητας:

- α. Η περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, η οποία περιλαμβάνει τους **80**
 Νομούς Δράμας, Έβρου, Καβάλας, Ξάνθης και Ροδόπης. Έδρα της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης είναι η Κομοτηνή.
- β. Η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Ημαθίας, **81**
 Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πιερίας, Πέλλας, Σερρών και Χαλκιδικής. Έδρα της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας είναι η Θεσσαλονίκη.
- γ. Η περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Γρεβενών, **82**
 Καστοριάς, Κοζάνης και Φλώρινας. Έδρα της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας είναι η Κοζάνη.
- δ. Η περιφέρεια Ηπείρου, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, **83**
 Ιωαννίνων, και Πρεβέζης. Έδρα της περιφέρειας Ηπείρου είναι τα Ιωάννινα.
- ε. Η περιφέρεια Θεσσαλίας, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Καρδίτσας, Λάρισας, **84**
 Μαγνησίας και Τρικάλων. Έδρα της περιφέρειας Θεσσαλίας είναι η Λάρισα. Ειδικά οι δήμοι Αλωναίου, Σκιάθου και Σκοπέλου αποτελούν την περιφερειακή ενότητα Σποράδων.
- στ. Η περιφέρεια Ιονίων Νήσων, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Ζακύνθου, Κέρ- **85**
 κυρας, Κεφαλληνίας και Λευκάδας. Έδρα της περιφέρειας Ιονίων νήσων είναι η Κέρκυρα. Ειδικά ο δήμος Ιθάκης αποτελεί αυτοτελή περιφερειακή ενότητα.

⁴¹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 2010, σελ. 336 επ.

- 86 ζ. Η περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Αιτωλοακαρνανίας, Αχαΐας και Ηλείας. Έδρα της περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας είναι η Πάτρα.
- 87 η. Η περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Βοιωτίας, Ευβοίας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδος και Φωκίδος. Έδρα της περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας είναι η Λαμία.
- 88 θ. Η περιφέρεια Αττικής, η οποία περιλαμβάνει τον Νομό Αττικής. Έδρα της περιφέρειας Αττικής είναι η Αθήνα. Η περιφέρεια Αττικής διαιρείται: Στην περιφερειακή ενότητα Κεντρικού Τομέα, στην περιφερειακή ενότητα Νοτίου Τομέα, στην περιφερειακή ενότητα Βορείου Τομέα, στην περιφερειακή ενότητα Δυτικού Τομέα, στην περιφερειακή ενότητα Νήσων. Η περιφερειακή ενότητα Δυτικής Αττικής περιλαμβάνει τους δήμους της νομαρχίας Δυτικής Αττικής. Η περιφερειακή ενότητα Ανατολικής Αττικής περιλαμβάνει τους δήμους της νομαρχίας Ανατολικής Αττικής.
- 89 ι. Η περιφέρεια Πελοποννήσου, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Αργολίδος, Αρκαδίας, Κορινθίας, Λακωνίας και Μεσσηνίας.
- 90 ια. Η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Λέσβου, Σάμου και Χίου. Έδρα της περιφέρειας Βορείου Αιγαίου είναι η Μυτιλήνη.
- 91 ιβ. Η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Κυκλάδων και Δωδεκανήσου. Έδρα της περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου είναι η Ερμούπολη.
- 92 ιγ. Η περιφέρεια Κρήτης, η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Ηρακλείου, Λασιθίου, Ρεθύμνου και Χανίων. Έδρα της περιφέρειας Κρήτης είναι το Ηράκλειο.
- 93 Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δήμων και περιφερειών, δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με τον συντονισμό κοινών δράσεων (άρθρο 4).

β. Οργάνωση και στελέχωση Περιφερειών

- 94 Όργανα της περιφέρειας είναι ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή. Οι αντιπεριφερειάρχες είναι κατ' ελάχιστο ίσοι σε αριθμό με τις περιφερειακές ενότητες και ο μέγιστος αριθμός τους μπορεί να προσαυξάνεται έως έξι (6), με απόφαση του περιφερειάρχη (άρθρο 113). Ο περιφερειάρχης προασπίζει το δημόσιο συμφέρον και κατευθύνει την υλοποίηση του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης. Είναι επίσης αρμόδιος να: α) Εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, β) εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, της εκτελεστικής επιτροπής και της οικονομικής επιτροπής, γ) εκπροσωπεί την περιφέρεια δικαστικώς και εξωδίκως, και είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της περιφέρειας (άρθρο 159). Τον περιφερειάρχη επικουρούν οι αντιπεριφερειάρχες, οι οποίοι διακρίνονται σε χωρικούς και σε θεματικούς. Οι χωρικοί

αντιπεριφερειάρχες είναι, κατά κανόνα, ίσοι σε αριθμό με τις περιφερειακές ενότητες της οικείας περιφέρειας και έχουν αρμοδιότητες στα όρια της περιφερειακής ενότητας.

Οι θεματικοί αντιπεριφερειάρχες μπορεί να είναι έως οκτώ σε κάθε περιφέρεια και 95
ορίζονται από τον περιφερειάρχη. Στους θεματικούς αντιπεριφερειάρχες ο περιφερειάρχης αναθέτει με απόφασή του την άσκηση τομέων αρμοδιοτήτων της περιφέρειας (άρθρο 160). Το περιφερειακό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της περιφέρειας. Το περιφερειακό συμβούλιο είναι αρμόδιο μεταξύ άλλων για: α) Την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας, β) την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία, γ) την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας (άρθρο 163).

Η εκτελεστική επιτροπή έχει μεταξύ άλλων τις αρμοδιότητες συντονισμού, κατάρ- 96
τισης και ευθύνης της υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας, το οποίο και εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο, καθώς και κατάρτισης και εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο των τομεακών προγραμμάτων δράσης για τα οποία έχει την ευθύνη της υλοποίησης τους (άρθρο 174). Η οικονομική επιτροπή είναι συλλογικό όργανο, αρμόδιο για τον έλεγχο και την παρακολούθηση της οικονομικής και διοικητικής λειτουργίας της περιφέρειας (άρθρο 176). Σε κάθε περιφέρεια συνιστάται, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης ως γνωμοδοτικό όργανο, η οποία αποτελείται από εκπροσώπους των, κατά το δυνατόν, αντιπροσωπευτικότερων, σε περιφερειακό επίπεδο, φορέων της τοπικής κοινωνίας (άρθρο 178). Με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών επιλέγεται πολίτης που αποτελεί προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους ως περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης (άρθρο 179). Σε κάθε περιφέρεια συνιστάται μία θέση μετακλητού εκτελεστικού γραμματέα. Ο εκτελεστικός γραμματέας διορίζεται και απολύεται με απόφαση του περιφερειάρχη παύει δε να ασκεί τα καθήκοντα του όταν ο περιφερειάρχης που τον προσέλαβε απωλέσει την ιδιότητά του (άρθρο 242).

Οι περιφέρειες μπορούν να συνιστούν μία επιχείρηση, η οποία έχει τη μορφή της ανα- 97
πτυξιακής ανώνυμης εταιρίας, εφόσον δεν συμμετέχουν σε άλλη αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία στην οποία κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Η αναπτυξιακή εταιρεία λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας και τις ειδικότερες ρυθμίσεις του ν. 3852/2010. Αποκλειστικό αντικείμενο της ανωτέρω επιχείρησης είναι, μεταξύ άλλων, η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των περιφερειών και της Ένωσης Περιφερειών καθώς και η προώθηση της

επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης της περιφέρειας, καθώς και η ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 194).

- 98 Το περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης που συστήθηκε στην έδρα κάθε κρατικής περιφέρειας σύμφωνα με το άρθρο 53 του ν. 2218/1994 υπάγεται στην περιφέρεια του ν. 3852/2010 με την επωνυμία «Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης», το οποίο φέρει το όνομα της περιφέρειας και εποπτεύεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Σκοπός και αρμοδιότητες του περιφερειακού ταμείου ανάπτυξης είναι, μεταξύ άλλων, η διαχείριση, σύμφωνα με τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, χρηματοδοτήσεων φορέων του δημόσιου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, χρηματοδοτήσεων προερχομένων από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και λοιπών φορέων του εξωτερικού, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της περιφέρειας (άρθρο 190).
- 99 Το μόνιμο και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων καθίσταται αυτοδίκαια από 01.01.2011 προσωπικό των περιφερειών της αντίστοιχης χωρικής αρμοδιότητας. Με διαπιστωτική πράξη το προσωπικό κατατάσσεται σε αντίστοιχες συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις της αντίστοιχης κατηγορίας, κλάδου ή ειδικότητας των υπηρεσιών της έδρας και των νομών της περιφέρειας (άρθρο 255). Για όσα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των περιφερειών δεν υφίσταται ειδική ρύθμιση στον ν. 3852/2010 και μέχρι την κατάρτιση Ενιαίου Κώδικα Υπηρεσιακής Κατάστασης Υπαλλήλων της Αυτοδιοίκησης, εφαρμόζονται, αναλόγως, οι οικείες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα καθώς και οι διατάξεις των ν. 3839/2010, 3801/2009 και του π.δ. 410/1988. Τα οικεία περιφερειακά συμβούλια καταρτίζουν τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας⁴² των περιφερειών με τον οποίο καθορίζονται: α) Οι υπηρεσιακές μονάδες, β) η διάρθρωση των υπηρεσιακών μονάδων (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, αυτοτελείς Διευθύνσεις, Τμήματα, αυτοτελή Τμήματα, Γραφεία και αυτοτελή Γραφεία), γ) ο τίτλος, οι αρμοδιότητες και η έδρα κάθε μονάδας, δ) οι θέσεις του μόνιμου προσωπικού κατά κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες, ε) οι θέσεις του ειδικού επιστημονικού και του τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού, που μπορεί να προσλαμβάνεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, στ) η γενική περιγραφή καθηκόντων των θέσεων ευθύνης.

γ. Εκλογή των περιφερειακών αρχών

- 100 Με το άρθρο 114 του ν. 3852/2010 (όπως είχε αντικατασταθεί με τον ν. 4555/2018) οριζόταν ότι ο περιφερειάρχης και οι περιφερειακοί σύμβουλοι εκλέγονται κάθε τέσ-

⁴² Μ. Πικραμένος, «Θεμελιώδεις αρχές σύνταξης των οργανισμών των δήμων και περιφερειών», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, ό.π., σελ. 221 επ.

σερα έτη, με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, σε περίπτωση δε που δεν αναδειχθεί επιτυχών συνδυασμός η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή. Ήδη με το άρθρο 118 του ν. 4804/2021 προβλέπεται πενταετής περίοδος.

Για το εκλογικό σύστημα των περιφερειών ισχύουν τα προαναφερθέντα για το 101 εκλογικό σύστημα των δήμων και ειδικότερα ότι με τον ν. 3852/2010 είχε θεσπιστεί σύστημα ενισχυμένης αναλογικής με σκοπό τη διασφάλιση διοικητικής αποτελεσματικότητας, στη συνέχεια ο ν. 4555/2018 εισήγαγε την απλή αναλογική και ήδη με τον ν. 4804/2021 επανήλθε η ενισχυμένη αναλογική κατά το πρότυπο, με μικρές αποκλίσεις, του ν. 3434/2006 καθώς προβλέπει ότι ως επιτυχών συνδυασμός θεωρείται εκείνος που λαμβάνει το 43% + 1 των εγκύρων ψηφοδελτίων.

Η εκλογή του περιφερειάρχη και των περιφερειακών συμβούλων γίνεται κατά συν- 102δυασμούς. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται. Κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει τον υποψήφιο περιφερειάρχη και τους υποψήφιους περιφερειακούς συμβούλους ανά εκλογική περιφέρεια. Ο αριθμός των υποψηφίων περιφερειακών συμβούλων από κάθε φύλο ανέρχεται σε ποσοστό σαράντα τοις εκατό (40%), τουλάχιστον, του συνολικού αριθμού των υποψηφίων του οικείου συνδυασμού, συμπεριλαμβανομένου του υποψηφίου περιφερειάρχη (άρθρο 52 ν. 4804/2021).

δ. Αρμοδιότητες Περιφερειών

Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 αναφέρεται ότι οι αυτοδιοικούμενες περιφέ- 103ρειες αναλαμβάνουν α) τις υπηρεσίες, τις αρμοδιότητες και τους πόρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που καταργούνται, εκτός από εκείνες που μεταφέρονται στους δήμους, β) αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια ή άλλες κρατικές υπηρεσίες (άλλες άμεσα και άλλες σταδιακά), με εξαίρεση εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής. Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της ως προς τα έργα και τις υποδομές. Βασική προϋπόθεση είναι η επαρκής στελέχωσή της, αλλά και η αξιοποίηση της πείρας και της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες υπηρεσίες των κρατικών περιφερειών, ορισμένες από τις οποίες μεταφέρονται, μαζί με το προσωπικό και τους πόρους τους, στις νέες Περιφέρειες. Επί τη βάση των ανωτέρω οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στους εξής τομείς: α) Γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, β) απασχόλησης, εμπορίου και τουρισμού, γ) παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, δ) πολιτικής προστασίας και διοικητικής μέριμνας, ε) υγείας, στ) έργων χωροταξίας και

περιβάλλοντος, ζ) προγραμματισμού και ανάπτυξης, η) μεταφορών και επικοινωνιών, θ) φυσικών πόρων, ενέργειας, βιομηχανίας (άρθρο 186 ν. 3852/2010)⁴³.

Γ. Μητροπολιτική Περιφέρεια

- 104** Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 οι μητροπολιτικές λειτουργίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, τις περιφέρειες. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η ενιαία αντιμετώπιση υπερτοπικού χαρακτήρα προβλημάτων, ενώ καλύπτονται ανάγκες ενιαίου σχεδιασμού και ανάπτυξης της περιοχής, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών⁴⁴. Τέσσερις είναι οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών: 1) Μεταφορών και συγκοινωνιών, 2) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής: Περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, 3) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων: Κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής και 4) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας: Η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, ο σχεδιασμός των αναστατώσεων και της αντιπλημμυρικής προστασίας και η μέριμνα για τον σχεδιασμό του αντιπυρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των ΟΤΑ στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών. Επιπλέον, ειδικά για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων στη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, συνιστάται ειδικός σύνδεσμος, στον οποίο συμμετέχουν η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά, κατά πλειοψηφία, όλοι οι δήμοι του νομού Αττικής.
- 105** Κατά την Eurostat το 72% του ΑΕΠ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παράγεται στις μητροπολιτικές περιφέρειες, οι οποίες δεν αποτελούν μόνο κέντρα οικονομικής ανάπτυξης αλλά συμβάλλουν στην κυκλική οικονομία, την περιβαλλοντική βιωσιμότητα, την ενεργειακή απόδοση και τη βιώσιμη κινητικότητα. Το αίτημα για συγκρότηση μητροπολιτικών δομών στην Αθήνα τέθηκε με το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας με τον ν. 1515/1985 λόγω των περιβαλλοντικών προβλημάτων της πόλης χωρίς όμως να ακολουθήσει αναδιάρθρωση των επιπέδων διοίκησης⁴⁵.
- 106** Για τη μητροπολιτική διακυβέρνηση εγείρεται το δίλημμα αν πρέπει να υπάρχει ενιαίος

⁴³ Α. Καρβούνης/Δ. Τζεμοπούλου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες», σε *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 294.

⁴⁴ Για συγκριτική παρουσίαση της μητροπολιτικής διοίκησης και ειδικότερα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της, βλ. τον συλλογικό τόμο *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών*, 1994.

⁴⁵ Α. Καρβούνης/Δ. Τζεμοπούλου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες», ό.π., σελ. 310.

φορέας μητροπολιτικής διακυβέρνησης ή συνεργασία των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ενιαία μητροπολιτική αυτοδιοίκηση δεν έχει χώρο χωρίς να αποσπάσει αρμοδιότητες από τους δήμους, ενώ η διαδημοτική μητροπολιτική αυτοδιοίκηση μετά τη συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και τη συναλληλία των δύο επιπέδων δεν είχε χώρο να αναπτυχθεί. Ο νομοθέτης του ν. 3852/2010 έδειξε ατολμία στην οριοθέτηση των μητροπολιτικών λειτουργιών και στην αναοριοθέτηση μεταξύ περιφερειών και δήμων που περιλαμβάνονται στις δύο μητροπολιτικές περιοχές⁴⁶.

Δ. Οικονομικά Δήμων και Περιφερειών

Τα οικονομικά των δήμων εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την απευθείας κρατική **107** επιχορήγηση και έμμεσους φόρους που επιβάλλονται τοπικά, των οποίων το ύψος καθορίζεται από το κράτος. Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (ΚΑΠ) των δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού: α) Τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, β) τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, γ) τον ενιαίο φόρο ιδιοκτησίας ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) σε ποσοστό των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού⁴⁷. Με κοινή υπουργική απόφαση, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων (άρθρο 259). Με κοινή υπουργική απόφαση, ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, μπορεί να ορίζεται ποσοστό επί της ετήσιας αύξησης του πόρου της περίπτωσης (β) και του πόρου της περίπτωσης (γ) της παραγράφου 1 του άρθρου 259 ως τοπικό έσοδο των δήμων, ανάλογα με τα φορολογικά έσοδα των συγκεκριμένων πόρων στη διοικητική τους περιφέρεια. Το έσοδο αυτό χρηματοδοτούν υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης και αντίστοιχα παρεμβάσεις στον πολεοδομικό ιστό και στο δομημένο περιβάλλον του δήμου (άρθρο 261).

Τα τακτικά έσοδα των δήμων είναι αυτά που προέρχονται από: α) Θεσμοθετημένους **108** υπέρ αυτών πόρους, β) τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές ε) τοπικά

⁴⁶ Δ. Κατσούλης, *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 505-506.

⁴⁷ Κ. Σαββαΐδου, *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2009.

δυννητικά τέλη και εισφορές. Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού, που προβλέπονται από τα άρθρα 21 και 22 του β.δ. 24-9/20.10.1958 και το άρθρο 4 του ν. 1080/1980, ενοποιούνται σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος. Το τέλος αυτό επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για την αντιμετώπιση των δαπανών παροχής υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, καθώς και κάθε άλλης δαπάνης από παγίως παρεχόμενες στους πολίτες δημοτικές ή κοινοτικές υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα. Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να επιβάλλονται τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά ή οι εισφορές αυτές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα (άρθρο 25 ν. 1828/1989).

- 109** Στις περιφέρειες, όπως και στους δήμους, η κρατική επιχορήγηση αποτελεί τη βασική πηγή χρηματοδότησης. Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (ΚΑΠ) των περιφερειών προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού: α) Τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων σε ποσοστό επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, β) τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού. Με κοινή υπουργική απόφαση, ύστερα από γνώμη της Ένωσης Περιφερειών, καθορίζεται επί του συνόλου των ΚΑΠ το ποσοστό που προορίζεται για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των περιφερειών, το ποσοστό που προορίζεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών, ποσοστό που αποτελεί έσοδο της Ένωσης Περιφερειών, καθώς και ο τρόπος και η διαδικασία κατανομής των ποσών που αναλογούν στα ανωτέρω ποσοστά. Για την κατανομή των ΚΑΠ στις περιφέρειες λαμβάνονται υπόψη τα προαναφερθέντα για τους δήμους κριτήρια του άρθρου 259, καθώς και η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η απόδοση των ανωτέρω εσόδων από τον κρατικό προϋπολογισμό γίνεται με ισόποσες μηνιαίες προκαταβολές, βάσει των προεκτιμώμενων εσόδων του και η τελική εκκαθάριση γίνεται με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους. Η κατανομή των εσόδων στους δικαιούχους γίνεται με υπουργικές αποφάσεις (άρθρο 260).
- 110** Εκτός από τις τακτικές επιχορηγήσεις, που αποτελούν το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για τον οικονομικό προγραμματισμό των ΟΤΑ, υπάρχουν και οι έκτακτες επιχορηγήσεις που καλύπτουν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες, καθώς και οι ειδικές επιχορηγήσεις που προωθούν κρατικές πολιτικές ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ.
- 111** Τα ευρωπαϊκά και αναπτυξιακά προγράμματα συνιστούν βασικό μοχλό της αναπτυξιακής στρατηγικής των περιφερειών, και στο πλαίσιο αυτό το ΕΣΠΑ 2014-2020 αποτέλεσε το σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας με τη συμβολή σημαντικών πόρων από τα ευρωπαϊκά

διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την υλοποίηση του ΕΣΠΑ επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της χώρας⁴⁸.

Ε. Κρατική εποπτεία στους Δήμους και τις Περιφέρειες

Σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 παρ. 4 η κρατική εποπτεία επι- 112
κεντρώνεται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ⁴⁹. Κατά την αληθή έννοια της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής ο έλεγχος νομιμότητας δεν αφορά μόνον τις πράξεις των ΟΤΑ αλλά υπεισέρχεται και στις πράξεις των συνιστώμενων από τους ΟΤΑ νομικών προσώπων, καθώς και των συνδέσμων τους, προκειμένου το κράτος να έχει εποπτεία των δράσεων που εκτυλίσσονται σε όλο το δίκτυο των νομικών προσώπων που τελούν υπό τη σκέπη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μόνο με αυτή την ευρεία λειτουργία της εποπτείας διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας σε όλα τα επίπεδα διοικητικής δράσης των ΟΤΑ και θεραπεύεται κατά τρόπο επαρκή το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιτάσσει την παρακολούθηση της πιστής εφαρμογής των κανόνων δικαίου που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία αυτού του συστήματος διοικητικής οργάνωσης, ήτοι της τοπικής αυτοδιοίκησης, που έχει ως συστατικό του στοιχείο την ανάδειξη των οργάνων διοίκησης από το τοπικό εκλογικό σώμα με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η οριοθέτηση του ελέγχου των πράξεων μόνο στο πεδίο της νομιμότητας αποτελεί το σοβαρότερο όριο που θέτει ο συντακτικός νομοθέτης στην ασκούμενη επί των ΟΤΑ διοικητική εποπτεία του κράτους⁵⁰. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι ο έλεγχος δεν μπορεί να διεισδύσει στην ουσία των επιλογών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Έτσι, η ουσιαστική εκτίμηση των οργάνων διοίκησης των ανωτέρω νομικών προσώπων κατά την έκδοση μιας πράξης παραμένει ανέλεγκτη από το διοικητικό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την άσκηση της κρατικής εποπτείας. Ο έλεγχος νομιμότητας επιτρέπει στο εποπτεύον κρατικό όργανο να διερευνά αφενός τους όρους, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που τάσσει ο νόμος για την έκδοση των πράξεων των ΟΤΑ και αφετέρου τη συμφωνία του περιεχομένου των εν λόγω πράξεων προς τους κανόνες δικαίου που διέπουν την εκάστοτε ρυθμιζόμενη ύλη. Είναι δηλαδή ένας οριακός έλεγχος, που αποβλέπει στον εντοπισμό παράβασης νόμου κατά την έκδοση των πράξεων των ΟΤΑ, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωσή τους από το εποπτεύον κρατικό όργανο, που ανατρέχει στο παρελθόν και ανατρέπει *ex tunc* τα αποτελέσματα που έχουν ήδη επέλθει από την εκτέλεσή τους⁵¹.

⁴⁸ Α. Καρβούνης/Δ. Τζεμοπούλου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες», ό.π. σημ. 43, σελ. 305-306.

⁴⁹ Για την ιστορική εξέλιξη του συστήματος εποπτείας στην Ελλάδα βλ. Κ. Τσούντα, *Συστήματα εποπτείας επί των ΟΤΑ*, 1993.

⁵⁰ Μ. Πικραμένος, *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του κράτους μετά τον Καλλικράτη*, 2012, σελ. 35.

⁵¹ Ο Κ. Τσούντας συστηματοποιώντας τη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

- 113 Δεν αποκλείεται, όμως, η έκδοση νέας πράξης από το αρμόδιο όργανο των ΟΤΑ, μετά από θεραπεία του παρεισφρυσαντος νομικού ελαττώματος, όταν αυτό αφορά τη διαδικασία, με επανάληψη του ίδιου ουσιαστικού περιεχομένου αυτής. Στο πλαίσιο δε του ελέγχου που ασκεί το εποπτεύον όργανο μπορεί η πράξη να ακυρωθεί εν όλω ή εν μέρει. Η ακυρωτική αρμοδιότητα του εποπτεύοντος οργάνου διαφέρει θεμελιωδώς του ιεραρχικού ελέγχου διότι δεν υφίσταται σχέση εξάρτησης και υποταγής μεταξύ κράτους και ΟΤΑ αλλά σχέση εποπτείας που προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα και εξειδικεύεται από τον κοινό νομοθέτη⁵².
- 114 Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 αναφέρεται: «Ο έλεγχος νομιμότητας πραγματοποιείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, από μετακλητό υπάλληλο... διορισμένο από την εκάστοτε κυβέρνηση. Τα μέλη της Ειδικής Επιτροπής Ελέγχου δεν είναι αποκλειστικής απασχόλησης... Το ατροφικό και αναποτελεσματικό, σήμερα, σύστημα εποπτείας, αναμορφώνεται ριζικά και αποπολιτικοποιείται, με τη δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, η οποία θα διαθέτει την κατάλληλη στελέχωση και όλα τα απαραίτητα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία για την εκπλήρωση της αποστολής της. Ειδικότερα: Με τις ρυθμίσεις... επιχειρείται για πρώτη φορά μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος 1975/1986/2001, η ίδρυση μιας ειδικής κρατικής υπηρεσίας με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας, δηλαδή των δήμων και των περιφερειών, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 102 παρ. 4 κρατικής εποπτείας, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Στο πλαίσιο της ίδιας κρατικής υπηρεσίας ασκείται και ο πειθαρχικός έλεγχος στους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών κατά τα οριζόμενα στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη. Όπως ήδη τονίσθηκε, η άσκηση της εποπτείας μέχρι σήμερα στους ΟΤΑ γινόταν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση, καθώς και από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του ΚΔΚ και την Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το ισχύον μέχρι σήμερα σύστημα εποπτείας δεν εξασφάλιζε εγγυήσεις αξιοπιστίας και αποτελεσματικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, διότι, ο μεν Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ήταν κατά βάση πρόσωπο της εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης και ως εκ τούτου δεν

δείχνει ότι παρέχεται έδαφος ευρέος ελέγχου από το εποπτεύον κρατικό όργανο στη δράση των εποπτευόμενων ΟΤΑ στο πλαίσιο της νομιμότητας που περιλαμβάνει την ευθεία παράβαση νόμου, την παράβαση δεδικασμένου, την έλλειψη αιτιολογίας, την ανάκληση πράξεων κατά παράβαση των κανόνων της ανάκλησης, την πλάνη περί τα πράγματα, την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, την κατάχρηση εξουσίας, βλ. Κ. Τσουντα, *Συστήματα εποπτείας επί των ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 110-111.

⁵² Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 318-319.

εμφανιζόταν ως αντικειμενικός και αμερόληπτος εγγυητής της νομιμότητας προς όλες τις παρατάξεις που συμμετείχαν στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, οι δε επιτροπές αποτελούνταν από μέλη που δεν ασκούσαν κατ' αποκλειστικότητα τα καθήκοντα του ελέγχου νομιμότητας αλλά παρεμπιπτόντως. Η διάρθρωση αυτή του συστήματος δημιουργούσε σοβαρές δυσλειτουργίες, ελλείψεις και προβλήματα που οδηγούσαν σε ελλειμματικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ». Έχοντας υπόψη, επομένως, ο νομοθέτης τη διαχρονική αναποτελεσματικότητα του συστήματος κρατικής εποπτείας από τις εκάστοτε μονάδες αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, προχώρησε στη σύσταση ειδικής κρατικής υπηρεσίας με χαρακτηριστικά ανεξαρτησίας, εξειδίκευσης και αξιοκρατίας, προκειμένου να διασφαλισθεί ποιοτικός και αποτελεσματικός έλεγχος νομιμότητας στη δράση των ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας. Ειδικότερα, συνιστώνται επτά αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπάγονται απευθείας στον υπουργό και είναι αρμόδιες για την εποπτεία των ΟΤΑ, ως εξής: α. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Αττικής, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια της Περιφέρειας Αττικής και με έδρα την Αθήνα. β. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια των Περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας και με έδρα τη Λάρισα. γ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια των Περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας και με έδρα τα Ιωάννινα. δ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με κατά τόπο αρμοδιότητα στα όρια των Περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων και με έδρα την Πάτρα. ε. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Αιγαίου, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου και με έδρα τον Πειραιά. στ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Κρήτης, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια της Περιφέρειας Κρήτης και με έδρα το Ηράκλειο. ζ. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Μακεδονίας – Θράκης, με κατά τόπο αρμοδιότητα που εκτείνεται στα όρια των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη. Η αρμοδιότητα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ συνίσταται στην άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 Σ. (άρθρο 215 ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018).

Σε κάθε αυτοτελή υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ συνιστάται θέση προϊσταμένου, της κατηγορίας ειδικών θέσεων πρώτου βαθμού, που φέρει τον τίτλο «Επόπτης ΟΤΑ». Ο επόπτης διορίζεται με τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεώνεται. Τα προσόντα που απαιτούνται για διορισμό στη θέση του Επόπτη ΟΤΑ είναι: α) Πτυχίο νομικού τμήματος ή οικονομικών επιστημών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης ελληνικού

ΑΕΙ ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού ΑΕΙ ή ισότιμο της αλλοδαπής σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου είτε δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ) άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Η επιλογή του Επόπτη ΟΤΑ γίνεται ύστερα από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ) (άρθρο 216 ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018). Σε κάθε αυτοτελή υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ συνιστώνται, με προεδρικό διάταγμα, θέσεις μονίμων υπαλλήλων κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ, οι οποίοι διορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2190/1994, καθώς και θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής, έως δέκα για την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ Αττικής και έως πέντε για τις υπόλοιπες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ. Για τον διορισμό στις θέσεις της κατηγορίας ΠΕ απαιτείται: α) Πτυχίο νομικής ή πολιτικής ή διοικητικής επιστήμης ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών ή γεωτεχνικών σχολών ελληνικού ΑΕΙ ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) άριστη ή πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας (άρθρο 217 ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018).

- 116** Στο Υπουργείο Εσωτερικών συστήνεται συμβούλιο εποπτών ΟΤΑ, το οποίο αποτελείται από τους επτά επόπτες ΟΤΑ. Έργο του Συμβουλίου είναι ο συντονισμός του έργου των εποπτών ΟΤΑ, η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών του σχετικά με ζητήματα που αναφύονται κατά την άσκηση της κρατικής εποπτείας, καθώς και η από κοινού αντιμετώπιση μείζονος σπουδαιότητας ζητημάτων εποπτείας των ΟΤΑ. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου έχουν εισηγητικό και γνωμοδοτικό χαρακτήρα και δεν δεσμεύουν τα μέλη του κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Το συμβούλιο εποπτών ΟΤΑ εισηγείται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό την υποβολή ερωτήματος στο ΝΣΚ, για θέματα μείζονος σημασίας που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας που ασκείται από τις αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας ΟΤΑ (άρθρο 223 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018).
- 117** Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών συνιστάται Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ, στην οποία συμμετέχουν ο Υπουργός Εσωτερικών, ως πρόεδρος, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εποπτών ΟΤΑ, ένας Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Ειδικός Γραμματέας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο Πρόεδρος του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, ο Τομεακός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ και ο Πρόεδρος της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας. Αποστολή της Επιτροπής είναι ο περιοδικός έλεγχος του επιπέδου συμμόρφωσης των ΟΤΑ, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού εποπτείας, η αμοιβαία ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για τα θέματα αρμοδιότητάς τους που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και η εν γένει

παρακολούθηση και η μέριμνα για τη διαρκή αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ (άρθρο 223Α ν. 3852/2010 που προστέθηκε με τον ν. 4555/2018).

Είναι αξιοσημείωτο ότι δώδεκα χρόνια μετά την πρόβλεψη της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, οι κυβερνήσεις δεν προχώρησαν στη στελέχωση και λειτουργία της, με συνέπεια η εποπτεία να εξακολουθεί να ασκεείται, δυνάμει της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 238 του ν. 3852/2010 (όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με τον ν. 4555/2018) που ορίζει ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ασκείται από τον Συντονιστή 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 ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Έτσι, μια μεταβατική διάταξη που είχε σκοπό να παρασχεθεί εύλογος χρόνος για τη σύσταση και λειτουργία ενός νέου θεσμού κατέστη εκ των πραγμάτων πάγια, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της εποπτείας επί των ΟΤΑ. 118

ΣΤ. Πειθαρχική και αστική ευθύνη των αιρετών στους Δήμους και τις Περιφέρειες

Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζει ότι είναι δυνατό να επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Η ανωτέρω διαδικασία δεν ισχύει στις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία για τους αιρετούς. Από την ανωτέρω διάταξη συνάγονται τα εξής:

α) Ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει πειθαρχική ευθύνη των προσώπων που εκλέγονται από το τοπικό εκλογικό σώμα και επομένως διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση, είναι δε αρμόδια για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Συνεπώς, η έννοια της πειθαρχικής ευθύνης, η οποία συναντάται κυρίως στον χώρο του υπαλληλικού δικαίου και προϋποθέτει σχέση ιεραρχικής εξάρτησης, λειτουργεί και στο πεδίο των αιρετών εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίοι δεν τελούν σε ιεραρχική σχέση με το κράτος. Όμως, οι πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς των ΟΤΑ εμφανίζουν σημαντική διαφορά από τις πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους. Οι πειθαρχικές ποινές στους τελευταίους συνάπτονται με τη φύση της ιεραρχικής σχέσης που διέπει την υπηρεσιακή κατάστασή τους, ενώ οι ποινές στους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν λειτουργούν στο πλαίσιο υπηρεσιακής σχέσης ιεραρχίας αλλά έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, λόγω του ότι διαθέτουν λαϊκή 120

νομιμοποίηση και προβλέπονται ρητά στο άρθρο 102 παρ. 2 Σ.⁵³. Θεμελιώδες στοιχείο πάντως της πειθαρχικής ευθύνης είναι η υπαιτιότητα (οποιασδήποτε μορφής) είτε του αιρετού είτε του δημοσίου υπαλλήλου, η οποία πρέπει να συντρέχει προκειμένου να επιβληθεί πειθαρχική ποινή. Η πρόβλεψη του Συντάγματος περί πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών αποβλέπει στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας και στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, που επιτυγχάνονται όχι μόνο με την προεκτεθείσα εποπτεία επί των πράξεων αλλά και με τον έλεγχο των προσώπων που αναλαμβάνουν τη διοίκηση των ΟΤΑ. Η εκ του Συντάγματος δυνατότητα επιβολής πειθαρχικών ποινών εξασφαλίζει τη σύννομη δράση των αιρετών, οι οποίοι οφείλουν να ενεργούν πάντοτε μέσα στα όρια που διαγράφουν το Σύνταγμα και η ισχύουσα νομοθεσία. Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών συμπληρώνει τις ρυθμίσεις που καθορίζουν τα όρια και το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ, συνιστά δε το πιο δραστικό μέσο παρέμβασης στη λειτουργία τους, καθόσον το Σύνταγμα δεν αποκλείει όπως ο κοινός νομοθέτης προβλέπει ακόμα και την πειθαρχική ποινή της έκπτωσης όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι που συνδέονται με τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων του αιρετού.

- 121 β) Το Σύνταγμα αναθέτει τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών των ΟΤΑ σε ένα συλλογικό διοικητικό όργανο το οποίο συγκροτείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Η πρόβλεψη περί συγκρότησης του συμβουλίου κατά πλειοψηφία από δικαστές αποσκοπεί στη διασφάλιση αντικειμενικής κρίσης, δεδομένου ότι οι πειθαρχικά ελεγχόμενοι είναι πρόσωπα τα οποία έχουν εκλεγεί από το τοπικό εκλογικό σώμα, συμμετέχουν στην πολιτική ζωή της χώρας σε αυτοδιοικητικό επίπεδο και είναι φυσικό επακόλουθο να έχουν σχέσεις πολιτικής αντιπαλότητας ή πολιτικής φιλίας με την εκάστοτε κυβέρνηση. Ως εκ τούτου, τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου πρέπει να περιβάλλονται από εγγυήσεις ανεξαρτησίας έναντι της εκτελεστικής λειτουργίας, ώστε η επιβολή πειθαρχικής ποινής σε βάρος αιρετών εκπροσώπων των ΟΤΑ να πείθει ότι δεν είναι αποτέλεσμα πολιτικής εκδίκησης από τους κυβερνώντες για λόγους κομματικής σκοπιμότητας. Να σημειωθεί, πάντως, ότι το Σύνταγμα δεν περιέχει πρόβλεψη για το όργανο που κινεί την πειθαρχική δίωξη και συνεπώς ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αναθέσει τη σχετική αρμοδιότητα σε όργανο που εντάσσεται στην κρατική διοίκηση, κεντρική ή αποκεντρωμένη⁵⁴. Ο κοινός νομοθέτης δεν έχει ρητές συνταγματικές δεσμεύσεις ούτε ως προς την προέλευση των υπολοίπων μελών του πειθαρχικού συμβουλίου,

⁵³ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 600, όπου σημειώνεται ότι η κρατική πειθαρχική εξουσία επί φορέων αιρετών οργάνων αυτοδιοίκησης δεν είναι αυτονόητη αλλά εισήχθη με ρητή συνταγματική διάταξη.

⁵⁴ Βλ. ΣτΕ 4068/2009, όπου έγινε δεκτό ότι νομίμως η πειθαρχική διαδικασία κινήθηκε από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (κρατικό περιφερειακό όργανο) μετά από αναφορά των επιθεωρητών δημόσιας διοίκησης σχετικά με παραβάσεις στις οποίες φέρεται ότι υπέπεσε ο εγκαλούμενος αιρετός.

που αποτελούν τη μειοψηφία. Κατά την ορθότερη, ίσως, άποψη τα μέλη αυτά πρέπει να διαθέτουν ορισμένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής εξουσίας, π.χ. να είναι υπάλληλοι ή λειτουργοί της κρατικής διοίκησης, κεντρικής ή αποκεντρωμένης, που καλύπτονται από τον θεσμό της μονιμότητας. Είναι αξιοπρόσεκτο ότι το Σύνταγμα δεν καθιστά το συμβούλιο αποφασίζον αλλά γνωμοδοτικό όργανο για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής και συγκεκριμένα του αναθέτει την αρμοδιότητα να εκφέρει σύμφωνη γνώμη. Τούτο σημαίνει ότι το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης τόσο ως προς την ύπαρξη ευθύνης του πειθαρχικώς διωκόμενου όσο και ως προς την επιβλητέα ποινή. Η επιλογή αυτή του συντακτικού νομοθέτη δεν είναι ασφαλώς τυχαία: Επειδή πρόκειται για επιβολή πειθαρχικής ποινής σε αιρετούς των ΟΤΑ, θέλησε την αρμοδιότητα έκδοσης της διαπιστωτικής πράξης, που έπεται της σύμφωνης γνώμης και επιφέρει τις σχετικές έννομες συνέπειες, να επωμίζεται ένα κρατικό όργανο, της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης, που έχει την ευθύνη της εν γένει εποπτείας των ΟΤΑ. Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε θεωρητικά να οδηγήσει στην έκδοση σύμφωνης γνώμης από το πειθαρχικό συμβούλιο με δυσμενές περιεχόμενο για τον πειθαρχικώς διωκόμενο, αλλά στη συνέχεια το αποφασίζουν κρατικό όργανο να μην εκδίδει τη διαπιστωτική πράξη επιβολής της πειθαρχικής ποινής με συνέπεια η ποινή να μην εκτελείται⁵⁵. Στην περίπτωση αυτή το αποφασίζουν κρατικό όργανο θα ήταν εκτεθειμένο πολιτικά, ηθικά, αλλά και νομικά, εφόσον θα αγνοούσε την κρίση ενός πειθαρχικού συμβουλίου που διέπεται από τις ανωτέρω εγγυήσεις αφήνοντας ατιμώρητο έναν αιρετό με αποδεδειγμένη πειθαρχική ευθύνη.

γ) Το Σύνταγμα δεν ορίζει τις πειθαρχικές ποινές που είναι δυνατό να επιβάλλονται 122 στους αιρετούς εκπροσώπους των ΟΤΑ. Οι αρχές του κράτους δικαίου και της αναλογικότητας επιτάσσουν όπως ο κοινός νομοθέτης προβλέπει κλίμακα πειθαρχικών ποινών, έτσι ώστε το συμβούλιο να έχει τα αναγκαία περιθώρια στάθμισης μεταξύ της βαρύτητας του πειθαρχικού παραπτώματος και της επιβλητέας ποινής. Κατά την ορθότερη άποψη, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να προβλέψει ως πειθαρχική ποινή ακόμα και την έκπτωση από το αξίωμα, εφόσον δικαιολογείται από τη βαρύτητα του παραπτώματος, χωρίς να τίθεται ζήτημα αντίθεσης προς το Σύνταγμα ως εκ του ότι

⁵⁵ Στο άρθρο 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) ορίζεται ότι όπου ο νόμος για την έκδοση διοικητικής πράξης προβλέπει γνώμη (απλή ή σύμφωνη) η γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα (παρ. 1) το δε όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης. Βλ. την απόφαση ΣτΕ 4068/2009, στην οποία έγινε δεκτό ότι η σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου αφορά όχι μόνον την ύπαρξη της πειθαρχικής ευθύνης αλλά και το ύψος της επιβλητέας ποινής.

οι αιρετοί εκπρόσωποι των ΟΤΑ αναδεικνύονται μέσα από διαδικασία δημοκρατικής νομιμοποίησης.

- 123 Στο άρθρο 233 του ν. 3852/2010 (όπως έχει αντικατασταθεί με τον ν. 4555/2018) ορίζεται ότι την πειθαρχική δικαιοδοσία ως προς τους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, αντιδημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, προέδρους κοινοτήτων και συμβούλους κοινότητας, η οποία αφορά παραβάσεις των καθηκόντων τους, ασκεί ο Επόπτης ΟΤΑ. Στους ανωτέρω αιρετούς επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι (6) μηνών και της έκπτωσης. Ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρετούς που αναφέρονται σε αυτή: α. Αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις⁵⁶.
- 124 Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Επόπτη ΟΤΑ, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) Από έναν πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου, ως πρόεδρο, β) δύο δικαστές με τον βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο Διοικητικό Εφετείο, γ) δύο δικαστές με τον βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο Εφετείο, δ) έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών και ε) τρεις αιρετούς εκπροσώπους της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη. Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο ή να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο συμβούλιο. Το συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος. Σε περίπτωση παραπομπής στο πειθαρχικό συμβούλιο, το παραπεμπτήριο προς αυτό έγγραφο πρέπει να είναι αιτιολογημένο και να διαλαμβάνει πρόταση επί της ποινής, αφού ληφθεί υπόψη η απολογία του πειθαρχικώς διωκόμενου. Το παραπεμπτήριο έγγραφο δεν ανακαλείται. Το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί: α) Να παράσχει σύμφωνη γνώμη ως προς την πρόταση του επόπτη, β) να μην παράσχει σύμφωνη γνώμη, εφόσον κρίνει ότι δεν συντρέχει πειθαρχική ευθύνη του ελεγχόμενου και γ) να προτείνει στον επόπτη την επιβολή ηπιότερης ή αυστηρότερης ποινής. Στην περί-

⁵⁶ Ν. Βαγιωνάκης, «Η πειθαρχική και αστική ευθύνη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά τον ν. 4555/2018», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, ό.π., σελ. 22 επ.

πτωση γ' η πρόταση του πειθαρχικού συμβουλίου είναι υποχρεωτική για τον επόπτη (άρθρο 234 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018). Ο περιορισμός της υποχρεωτικότητας μόνο στην περ. γ' είναι αντισυνταγματικός, διότι η σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου, κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης, δεσμεύει σε κάθε περίπτωση τον επόπτη ο οποίος δεν μπορεί να επιβάλει ποινή αν το συμβούλιο κρίνει ότι ο αιρετός δεν υπέχει πειθαρχική ευθύνη.

Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, οι πρόεδροι κοινοτήτων και τα μέλη συμβουλίων κοινότητας εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους: α. Αν τεθούν σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. β. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. γ. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για αδικήματα που ορίζονται περιοριστικά στον νόμο, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του τελευταίου αυτού αδικήματος προκαλείται οικονομική βλάβη στον δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του επόπτη ΟΤΑ (άρθρο 236 ν. 3852/2010 όπως έχει αντικατασταθεί με τον ν. 4555/2018).

Εάν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, για τα πλημμελήματα της περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 236 ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακουργήματα, ο Επόπτης ΟΤΑ οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας. Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Μεταγενέστερη άρση των περιοριστικών όρων ή της προσωρινής κράτησης, κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας, αίρει αυτοδικαίως την αργία του αιρετού που παραπέμφθηκε για κακούργημα. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, αίρεται αυτοδικαίως η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν (άρθρο 236 Α του ν. 3852/2010 που προστέθηκε με τον ν. 4555/2018). Με τις προαναφερθείσες διατάξεις ο νομοθέτης καθιερώνει εντός του πλαισίου που χαράσσει το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, τη δυνατότητα έκπτωσης των αιρετών, δηλαδή την οριστική απομάκρυνσή τους από το αξίωμα, σε περίπτωση που καταδικαστούν για σοβαρά ποινικά αδικήματα που έχουν τον χαρακτήρα κακουργήματος ή τους επιβληθεί οποιαδήποτε ποινή για συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα πλημμεληματικής μορφής, τα οποία όμως κρίνονται από τον νομοθέτη ιδιαιτέρως σοβαρά, μη επιτρέποντα σε αιρετό να ασκεί πλέον τα καθήκοντά του. Περαιτέρω προβλέπεται το διοικητικό μέτρο της αργίας, το οποίο έχει ως συνέπεια ο αιρετός να απομακρύνεται προσωρινά από τα καθήκοντά του, μέχρις ότου ολοκληρωθεί η ποινική διαδικασία που έχει κινηθεί σε βάρος του, με σκοπό να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον. Πρόβλημα δημιουργείται ως εκ του ότι

η απομάκρυνση αυτή χρονίζει σε πολλές περιπτώσεις λόγω των βραδύτατων ρυθμών απονομής της δικαιοσύνης με αποτέλεσμα πρόσωπα που έχουν εκλεγεί να μην μπορούν να ασκήσουν τα καθήκοντά τους για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα που μπορεί να εκτείνεται και σε περισσότερες δημοτικές περιόδους.

- 127** Περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι, δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, πρόεδροι κοινοτήτων και μέλη συμβουλίων κοινότητας επιτρέπεται να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Επόπτη ΟΤΑ και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται:
- α) Από έναν πρόεδρο Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, β) δύο εφέτες που υπηρετούν στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, γ) δύο εφέτες που υπηρετούν στο Εφετείο Αθηνών, δ) έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, και ε) τον πρόεδρο της ΚΕΔΕ, προκειμένου για τους αιρετούς των δήμων, ή τον πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας, προκειμένου για τους αιρετούς των περιφερειών.
- Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορεί να διαλυθεί ένα δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο. Η διάλυση αυτή επιφέρει και τη διάλυση των συμβουλίων των κοινοτήτων, καθώς και την παύση των προέδρων των κοινοτήτων με μόνιμο πληθυσμό έως 300 κατοίκους. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή σύμφωνα με το άρθρο 56, εφόσον πρόκειται για δημοτικό συμβούλιο, ή το άρθρο 158 εφόσον πρόκειται για περιφερειακό συμβούλιο. Κατά της απόφασης της παραγράφου 1 που διατάσσει την παύση, ο παυθείς μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίησή της σε αυτόν (άρθρο 237 ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018). Είναι προφανές ότι η παύση συνιστά κύρωση πειθαρχικού χαρακτήρα η οποία επιβάλλεται για πολύ σοβαρούς λόγους που δεν καλύπτονται από το γράμμα των διατάξεων περί επιβολής των πειθαρχικών ποινών της αργίας και της έκπτωσης. Οι λόγοι αυτοί συνδέονται με υπέρτερα αγαθά δημοσίου συμφέροντος, όπως π.χ. μείζονα εθνικά θέματα, τα οποία είναι δυνατό να τεθούν σε κίνδυνο από συμπεριφορές και δράσεις των αιρετών. Οι σχετικοί λόγοι πρέπει να εξειδικεύονται στις πράξεις που συγκροτούν τη σύνθετη διοικητική ενέργεια με την παράθεση του αναγκαίου πραγματικού υλικού που συνιστά τη βάση επί της οποίας οικοδομείται η θεμελίωση της ευθύνης των αιρετών. Στην πράξη βέβαια τόσο η παύση όσο και η έκπτωση οδηγούν στην οριστική απομάκρυνση του αιρετού από την άσκηση των καθηκόντων του. Όμως η παύση, σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη του νόμου, μπορεί να οδηγήσει ακόμα και στη διάλυση ενός δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου και στη διενέργεια νέων εκλογών. Τούτο σημαίνει ότι η διαδικασία της παύσης μπορεί να κινηθεί εξατομικευμένα κατά περισσοτέρων ή και όλων των μελών ενός δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου και σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι με τη συμπεριφορά και τη

δράση τους έχουν θέσει σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον, το δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο διαλύεται και διεξάγεται νέα εκλογή για την ανάδειξη των δημοτικών ή περιφερειακών αρχών. Είναι αξιοσημείωτο ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ερμηνεύοντας διατάξεις προγενέστερων Συνταγμάτων είχε δεχθεί ότι η παύση αιρετών για λόγους δημοσίου συμφέροντος αποτελούσε διοικητικό μέτρο και όχι πειθαρχική ποινή και επομένως δεν απαιτείτο να συντρέχει το στοιχείο της υπαιτιότητας, αλλά αρκούσε να διαπιστώνεται ότι ο αιρετός είχε ενεργήσει κατά τρόπο βλαπτικό για το δημόσιο συμφέρον. Υπό το ισχύον Σύνταγμα δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί αυτή η άποψη ενόψει της διατύπωσης του άρθρου 102 παρ. 4 που ορίζει ότι στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές και ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται η απομάκρυνσή τους από το αξίωμα, που έχουν αναλάβει με δημοκρατικές διαδικασίες επί ορισμένο χρονικό διάστημα, για αντικειμενικούς λόγους χωρίς δηλαδή να συντρέχει το στοιχείο της υπαιτιότητας, με εξαίρεση την περίπτωση έκδοσης καταδικαστικής ποινικής απόφασης. Με άλλα λόγια η εν λόγω συνταγματική διάταξη είναι στενώς ερμηνευτέα λόγω άλλωστε και της δημοκρατικής νομιμοποίησης που διαθέτουν τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, τούτο δε σημαίνει ότι στο πεδίο εφαρμογής της δεν είναι δυνατό να ενταχθούν και άλλες περιπτώσεις πλην αυτών που αφορούν την πειθαρχική ευθύνη τους.

Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι δήμαρ- 128
χοι, οι αντιδήμαρχοι, οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι πρόεδροι κοινοτήτων και τα μέλη συμβουλίων κοινότητας, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων που διοικούν τα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ, καθώς και τους συνδέσμους αυτών είτε είναι αιρετοί των οικείων ΟΤΑ είτε όχι, οφείλουν να αποζημιώσουν τον δήμο, την περιφέρεια, το νομικό πρόσωπο ή τον σύνδεσμο, για κάθε θετική ζημία που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι ανωτέρω δεν υπέχουν ευθύνη αποζημίωσης έναντι τρίτων. Η ζημία καταλογίζεται στα πρόσωπα αυτά με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα κάθε αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ με κοινή υπουργική απόφαση. Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα από αίτηση του δήμου ή της περιφέρειας ή του νομικού προσώπου ή του συνδέσμου ή με αίτημα του οικείου Επόπτη ΟΤΑ ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε δημότη και αποφασίζει μέσα σε εύλογο διάστημα. Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή στο κατά τόπο αρμόδιο διοικητικό εφετείο από το πρόσωπο σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός (άρθρο 232 όπως αντικαταστάθηκε με τον ν. 4555/2018)⁵⁷.

⁵⁷ Ibidem, σελ. 78 επ.

III. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 102 Σ., Ο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ, Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

1. Η νομολογία για το άρθρο 102 Σ

Α. Μεταβολή του οργανωτικού σχήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης

- 129 Η συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του ν. 3852/2010 με τις οποίες μειώθηκε δραστικά ο αριθμός των δήμων ήχθη ενώπιον της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, μετά την άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως, οι οποίες κρίθηκαν συνταγματικές επί τη βάσει και προγενέστερης σχετικής νομολογίας. Ειδικότερα, με τις αποφάσεις 35-40/2013 κρίθηκε ότι όπως συνάγεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 Σ. είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή η διά νόμου, εντός του πλαισίου συνολικής αναδιάρθρωσεως της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατάργηση, αköμη και σε ευρεία κλίμακα, δήμων και κοινοτήτων και η συνένωσή τους σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Εφόσον δε η κατάργηση ενός ΟΤΑ δια της συνενώσεώς του με άλλους οργανισμούς δεν αποτελεί τοπική υπόθεση αλλά γενικότερης σημασίας θέμα, δεν υφίσταται συνταγματική υποχρέωση να ζητείται, κατά τη διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσεως της τοπικής αυτοδιοίκησης, η προηγούμενη γνώμη των τυχόν θιγομένων οργανισμών, των κατοίκων ή των εκλογέων τους (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1427/1981). Εξ άλλου, ούτε από τις διατάξεις του άρθρου 24 Σ. ούτε από άλλη συνταγματική διάταξη επιβάλλεται να στηρίζεται σε ειδική μελέτη η ως άνω διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία άλλωστε δεν εμπίπτει στην έννοια της κατά το εν λόγω άρθρο 24 Σ. χωροταξικής αναδιάρθρωσεως. ο νομοθέτης δύναται να προβαίνει σε συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με κριτήρια, πέραν του γενικότερου δημόσιου και εθνικού συμφέροντος, τα τοπικά δεδομένα που συναρτώνται καταρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, ενόψει και του άρθρου 101 παρ. 2 Σ. (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3194/1990, 1427-1430/1981, καθώς και ΣτΕ 119, 545/2001). Και τούτο διότι η τελευταία αυτή διάταξη εισάγει ενιαίο πλαίσιο κριτηρίων τόσο για τη διοικητική διαίρεση της Χώρας όσο και για τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στους επιμέρους οργανισμούς. Εξ άλλου, με το άρθρο 101 παρ. 4 Σ. γίνεται ειδική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες, μεταξύ άλλων, των ορεινών περιοχών, τις οποίες ο νομοθέτης υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη και κατά τη διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεριμνώντας για την ανάπτυξη των εν λόγω περιοχών. Όμως, η διάταξη αυτή δεν έχει μονοσήμαντη έννοια, δεν απευθύνει δηλαδή επιταγή για τη δημιουργία ορεινών ΟΤΑ, αλλά εναπόκειται στον νομοθέτη να επιλέξει την επωφελέστερη για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών λύση, η οποία δεν αποκλείεται να είναι και η συνένωση ορεινών ΟΤΑ με όμορους ημιορεινούς ή πεδινούς οργανισμούς. Περαιτέρω, η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, για την οποία ο νομοθέτης έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως,

πρέπει, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, να γίνεται με γνώμονα την προσφορότερη και αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ στους πολίτες όλης της Επικράτειας (πρβλ. ΣτΕ 119, 545/2001). Εξ άλλου, η βιωσιμότητα απλώς ενός ΟΤΑ δεν καθιστά ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα την κατάργηση και την ένταξή του, βάσει των ως άνω κριτηρίων, σε μεγαλύτερους οργανισμούς (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3194/1990). Δεν θα ήταν όμως επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ τόσο ευρείας περιφέρειας, ώστε να καταργείται, κατ' ουσίαν, η αποτελούσα τον πυρήνα των συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες κατοχυρώνεται η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, έννοια της τοπικότητας και, συγκεκριμένα, η αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών σε ένα πρώτο επίπεδο. Ενόψει των ανωτέρω, διάταξη νόμου με την οποία, στα πλαίσια συνολικής και σύμφωνης, κατ' αρχήν, με το άρθρο 102 Σ. ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργείται ΟΤΑ και συνενώνεται με άλλους, δύναται να κριθεί από το δικαστήριο, στο οποίο άγεται η σχετική διαφορά, ως αντίθετη με το Σύνταγμα, αν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη κατάργηση και συνένωση έγινε κατά πρόδηλη παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων. Ο έλεγχος δε της συνταγματικότητας της σχετικής διατάξεως από το αρμόδιο δικαστήριο, από την άποψη της λήψεως υπόψη από τον νομοθέτη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, των ως άνω κριτηρίων, είναι έλεγχος οριακός (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3443/1998, καθώς και ΣτΕ 119, 545/2001, 1333/2000)⁵⁸.

Β. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και ΟΤΑ στον πολεοδομικό σχεδιασμό

Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3661-3663/2006 130 κρίθηκε η συνταγματικότητα διάταξης που αφορούσε την ανάθεση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όργανα των ΟΤΑ. Η διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική, με αντίθετη ισχυρή μειοψηφία, μετά από συνδυασμένη ερμηνεία του άρθρου 102, όπως διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001, με τα άρθρα 43 παρ. 2 και 24 Σ. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι κατά την έννοια του άρθρου 24 Σ., ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να επιτυγχάνει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σε αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζεται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνεται σε ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβά-

⁵⁸ Για την εξέλιξη της νομολογίας, βλ. Μ. Αλεξοπούλου, «Η οργάνωση των ΟΤΑ, Τα όρια του Συντάγματος και ο νομοθέτης», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, ό.π., σελ. 3 επ.

σεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αφεύκτως συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Τούτο, διότι η μορφή κάθε οικισμού της χώρας, ο τρόπος δομήσεως των κτιρίων του, η σχέση μεταξύ των κοινοχρήστων και των οικοδομήσιμων χώρων και τα λοιπά ουσιώδη πολεοδομικά του χαρακτηριστικά είναι πρόδηλο ότι δεν αφορούν μόνον τους κατοίκους του και τις τοπικές αρχές, και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, που ενδέχεται, εν τούτοις, να καθορίσει κατά τρόπο μη αντιστρεπτό όλη την περαιτέρω εξέλιξή του, αλλά αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα. Πράγματι, όπως είναι αδιανόητο να εισάγονται πολεοδομικές ρυθμίσεις ερήμην των ενδιαφερομένων κατοίκων και αρχών, είναι εξ ίσου αδιανόητο να ρυθμίζονται τα σχετικά ζητήματα αποκλειστικώς σε τοπικό επίπεδο, χωρίς την σύμπραξη κεντρικών κρατικών οργάνων. Η αντίθετη άποψη, κατά την οποία τα ανωτέρω δεδομένα αποτελούν ζητήματα προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος, δυνάμενα, επομένως, να ρυθμίζονται αποκλειστικώς από όργανα αποκεντρωμένων και αυτοδιοικουμένων αρχών, εμφανίζει τη χώρα, από απόψεως οικιστικής πολιτικής, ως αποτελούσα ένα απλό μηχανικό άθροισμα αυτόνομων οικισμών, οι οποίοι μπορεί να δομούνται κατά το δοκούν, χωρίς να υπάρχουν οι προς τούτο αρχές και κανόνες, καταλείπει δε η ερμηνεία αυτή χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο τον, ρητό εν τούτοις, θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 24 παρ. 2 Σ., κατά τον οποίο η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η πολεοδόμηση των οικισμών υπάγονται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους. Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρυθμίσεως να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό μέρος αυτής, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Δεν ασκεί δε εν προκειμένω επιρροή η κατά το άρθρο 102 παρ. 1 Σ., όπως αναθεωρήθηκε το έτος 2001, παροχή της δυνατότητας αναθέσεως στους ΟΤΑ της ασκήσεως αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, προεχόντως διότι η δυνατότητα αυτή ευρίσκει ως όριο την τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., οι

οποίες δεν συντρέχουν εν προκειμένω. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι διατάξεις του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και δεν είναι εφαρμοστέες. Η ερμηνεία αυτή δεν αφορά τη νομοθετική πρόβλεψη εγκρίσεως του ΓΠΣ με υπουργική απόφαση ούτε την καθιστά αντιφατική με τον ανωτέρω κανόνα της θεσπίσεως των πολεοδομικών ρυθμίσεων του δεύτερου σταδίου με προεδρικό διάταγμα προεχόντως διότι κατά τις οικείες διατάξεις όλες οι προβλέψεις του ΓΠΣ, ακόμη και οι βασικές μπορεί να ανατραπούν κατά τη διαδικασία εγκρίσεως της Πολεοδομικής Μελέτης, με την άσκηση ενστάσεων. Περαιτέρω, όμως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τον νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Γ. Η επιλογή γενικών διευθυντών των ΟΤΑ

Το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε με την απόφαση 4077/2009 7μ. 131 συνθ. το ζήτημα της συνταγματικότητας της συγκρότησης του υπηρεσιακού συμβουλίου που είναι αρμόδιο για την επιλογή των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων των ΟΤΑ⁵⁹. Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου δέχθηκε ότι η κατά το άρθρο 102 παρ. 2 Σ. διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ έναντι της κρατικής εξουσίας περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου των ΟΤΑ, δηλαδή την εξουσία των τοπικών οργανισμών να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων με δικά τους όργανα, καθώς και την κατοχύρωση των διοικούντων οργάνων τους, δηλαδή το δικαίωμα εκλογής των

⁵⁹ Για τη σημασία του θεσμού των γενικών διευθυντών στους ΟΤΑ, βλ. Μ. Τατάγια, «Η καταστατική φυσιογνωμία Γενικών Διευθυντών/Διευθυντών και οι Διοικήσεις των Δήμων. Θεσμοθέτηση του Συμβουλίου Διευθυντών», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 133 επ.

τοπικών αρχών με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους. Κατά την ίδια άποψη που επικράτησε, το άρθρο 103 παρ. 4 Σ. έχει εφαρμογή και επί των τακτικών υπαλλήλων των ΟΤΑ και προβλέπει ότι τα υπηρεσιακά συμβούλια συγκροτούνται κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους υπαλλήλους, τα όργανα δε αυτά μπορεί να είναι όργανα της κρατικής διοίκησης και όχι απαραίτητα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ. Κατά μείζονα δε λόγο δύναται να είναι όργανα της κρατικής διοίκησης τα υπηρεσιακά συμβούλια που γνωμοδοτούν για τις άλλες υπηρεσιακές μεταβολές. Με τις σκέψεις αυτές κρίθηκε ως συνταγματική η διάταξη του νόμου που προβλέπει ότι το ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο είναι αρμόδιο και για την επιλογή των προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων των ΟΤΑ, λαμβανομένης μάλιστα υπόψη της σύνθεσης του οργάνου αυτού που αποτελείται από λειτουργούς κύρους. Η πλειοψηφία επικαλέσθηκε τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 371-2/1985 που είχαν κρίνει επί παρομοίου ζητήματος. Κατά την άποψη της μειοψηφίας η επίμαχη διάταξη του νόμου είναι αντίθετη στο Σύνταγμα διότι η ανάθεση της εν λόγω αρμοδιότητας σε όργανο της κρατικής διοίκησης περιορίζει κατά τρόπο ανεπίτρεπτο συνταγματικά, την κατοχυρωμένη από το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια η οποία δεν τελεί υπό την επιφύλαξη νόμου. Και τούτο διότι επί του σημαντικού αυτού ζητήματος που αφορά την πλήρωση μιας τέτοιας θέσης η οποία συνδέεται με την εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ, η εξουσία των τοπικών οργάνων εμφανίζεται, ενώ η ουσιαστική εκτίμηση των υποψηφίων από όργανο της κρατικής διοίκησης καθιστά κενή περιεχομένου τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 4 Σ., που ορίζει ότι ο έλεγχος στους ΟΤΑ περιορίζεται στην εποπτεία. Κατά τη μειοψηφούσα άποψη, οι διατάξεις των παρ. 4 και 6 του άρθρου 102 Σ. δεν αφορούν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της κρατικής διοίκησης και των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αλλά έχουν την έννοια ότι οι υπάλληλοι πρέπει να κρίνονται από υπαλλήλους που διαθέτουν το ίδιο επίπεδο συνταγματικής προστασίας ως προς την υπηρεσιακή τους κατάσταση.

[Δ. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ](#)

- 132** Το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ασχολήθηκε με το ζήτημα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους ΟΤΑ και την κατανομή τους στους βαθμούς αυτοδιοίκησης σε δύο αποφάσεις. Στην πρώτη απόφαση (ΣτΕ 389/2009) το Δικαστήριο έκρινε αίτηση ακυρώσεως κοινότητας κατά απόφασης Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας με την οποία συστήθηκε κοινοτικός παιδικός σταθμός, με τη μορφή κοινοτικού νομικού προσώπου, στην εν λόγω κοινότητα ο οποίος προηγουμένως λειτουργούσε ως κρατικός παιδικός σταθμός. Το Δικαστήριο έθεσε ως κανόνα ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται από

τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων, η οποία συνέτρεξε στην κριθείσα υπόθεση διότι ο νομοθέτης προέβλεψε την ύπαρξη πόρων για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας του σταθμού. Συνέδεσε δηλαδή τη διοικητική με την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, υπό την έννοια ότι η διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων προϋποθέτει οικονομικές δυνατότητες διότι σε διαφορετική περίπτωση οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες αποτελούν «γράμμα κενό περιεχομένου». Είναι αξιοσημείωτο ότι στην ίδια απόφαση κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 102 Σ. που καθιερώνει τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ η πρόβλεψη του νομοθέτη, σύμφωνα με την οποία αν το δημοτικό συμβούλιο δεν προσαρμόσει τη συστατική πράξη του νομικού προσώπου σύμφωνα με τη δημοτική νομοθεσία εντός ορισμένης προθεσμίας που τάσσει ο νόμος, τότε είναι συνταγματικώς ανεκτή η πρόβλεψη του νομοθέτη περί ασκήσεως της σχετικής αρμοδιότητας από τον Γενικό Γραμματέα της κρατικής περιφέρειας λόγω της αδράνειας του ΟΤΑ.

Στη δεύτερη απόφαση (ΣτΕ 506/2010 7μ. συνθ.) το Γ' Τμήμα έκρινε επί αιτήσεως ακυρώσεως που στρεφόταν κατά κανονιστικού διατάγματος, με το οποίο οι αρμοδιότητες 133 πολεοδομικών εφαρμογών περιήλθαν από δήμο σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των παρ. 2 και 5 του άρθρου 102 Σ., δέχθηκε ότι για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς τους ΟΤΑ και για την κατανομή των τοπικών υποθέσεων μεταξύ των βαθμίδων των ΟΤΑ πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: α) Πριν το αρμόδιο όργανο ασκήσει την κανονιστική του αρμοδιότητα να απευθύνει σχετικό ερώτημα προς τον ΟΤΑ στον οποίο πρόκειται να μεταβιβασθούν αρμοδιότητες για να ζητηθεί η γνώμη του επί της σχεδιαζόμενης μεταβίβασης, β) συγχρόνως με τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων πρέπει να μεταφέρονται και οι αντίστοιχοι πόροι.

Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο αποφάσεων είναι ότι δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στη 134 σύνδεση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με τη μεταφορά πόρων για να διασφαλισθεί η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες υπό πραγματικούς όρους. Αν αυτή η σύνδεση αρμοδιοτήτων και πόρων τηρηθεί εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, τότε ο ΟΤΑ είναι υποχρεωμένος να ασκήσει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα που του ανατίθεται και επομένως αν αδρανήσει να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες, τα όργανα του κράτους (κεντρικά ή περιφερειακά) έχουν εκ του Συντάγματος τη δυνατότητα να προβούν αυτά στις προβλεπόμενες ενέργειες υποκαθιστώντας ως ένα σημείο τους ΟΤΑ. Αυτή η δυνατότητα οριοθετημένης παρέμβασης των κεντρικών ή περιφερειακών οργάνων του κράτους στη διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων των ΟΤΑ αποδεικνύει ότι οι τελευταίοι αποτελούν τμήμα του κράτους, και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης, που θεραπεύουν το δημόσιο συμφέρον παρέχοντας υπηρεσίες στους πολίτες, οι οποίες δεν είναι πλέον μόνον τοπικού χαρακτήρα αλλά μπορεί να είναι και γενικές κρατικές υποθέσεις, για την εύρυθμη διεκπεραίωση των οποίων η κεντρική διοίκηση έχει άμεσο ενδιαφέρον.

Ε. Δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

- 135** Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 698-702/2021 κρίθηκε ότι με το άρθρο 102 Σ. κατοχυρώνεται η εξουσία των ΟΤΑ να αποφασίζουν δι' ιδίων οργάνων τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων εντός του πλαισίου των κανόνων, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους και οι οποίοι θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ' εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Για τον σκοπό αυτό, ο συνταγματικός νομοθέτης αναγνωρίζει τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ αποκλείοντας τον έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων των οργάνων τους και εγγυάται την οικονομική τους αυτοτέλεια εξασφαλίζοντας τους αναγκαίους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την εκπλήρωση της αποστολής τους οικονομικούς πόρους, είτε με την απονομή σε αυτούς εξουσίας, όπως νόμος ορίζει, καθορισμού και απευθείας εισπράξεως τοπικών εσόδων, είτε με την ενίσχυσή τους από δημόσια έσοδα. Από τη διττή αυτή αυτοτέλεια απορρέει και η δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η οποία συνίσταται στην κατάρτιση, ψήφιση και εκτέλεση προϋπολογισμού από όργανα των ΟΤΑ χωρίς επέμβαση της κεντρικής διοικήσεως πέραν των ορίων που επιβάλλει η άσκηση της κρατικής εποπτείας. Η κατά τα ανωτέρω αυτοτέλεια των ΟΤΑ αναγνωρίζεται αποκλειστικώς για την εκτέλεση της συνταγματικής αποστολής τους, συνιστάμενης στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων προς ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και ενίσχυση της τοπικής ευημερίας, και, επομένως, δεν δύναται να αντιταχθεί σε μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους, τα οποία αποβλέπουν στη διασφάλιση αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισεως των πόρων του υπό την ευρεία έννοια δημόσιου τομέα, στον οποίο ανήκουν και οι ΟΤΑ, χωρίς να εμποδίζουν την ελεύθερη δράση των οργάνων τους για την επίτευξη των σκοπών της τοπικής αυτοδιοικήσεως ως οργανωτικού σχήματος δημοσίας διοικήσεως. Επί τη βάση των ανωτέρω, κρίθηκε ότι η υποχρεωτική συγκέντρωση και διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων των φορέων γενικής κυβερνήσεως στην Τράπεζα της Ελλάδος επιλέχθηκε από τον νομοθέτη ως το κατάλληλο μέτρο προκειμένου ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος έχει εκ του Συντάγματος και του νόμου την ευθύνη για την παρακολούθηση του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, να αποκτά πλήρη και σαφή εικόνα της ρευστότητας και των ταμειακών αναγκών του συνόλου των φορέων γενικής κυβερνήσεως, τα οικονομικά στοιχεία των οποίων λαμβάνονται υπόψη –κατά τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου– για τον καθορισμό του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ως προς τη χρήση της διαθέσιμης ρευστότητας, την επίτευξη αξιόπιστων προβλέψεων σχετικώς προς τις ταμειακές ροές του συνόλου της Γενικής Κυβερνήσεως και την αποφυγή άσκοπου δανεισμού. Συνεπώς, πρόκειται περί δημοσιονομικού μέτρου, το οποίο, κατά το μέρος που εφαρμόζεται στους ΟΤΑ, ως φορείς Γενικής Κυβερνήσεως, εμποδίζει μεν την ελεύθερη εκ μέρους τους διαχείριση των

ταμειακών διαθεσίμων τους, πλην, όπως προκύπτει από τις ειδικότερες ρυθμίσεις του νόμου και της προσβαλλόμενης αποφάσεως, δεν προκαλεί περιουσιακή τους βλάβη και δεν εμποδίζει την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

ΣΤ. Μεταβολή νομοθετικού καθεστώτος ανάδειξης αντιδημάρχων μετά τις εκλογές

Με την απόφαση 1189/2022 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρί- 136
θηκε ότι με τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 περίπτ. στ' του ν. 4623/2019, καθ' ο μέρος καταλαμβάνει τον ορισμό αντιδημάρχων στις νησιωτικές δημοτικές κοινότητες, που έχουν ορισθεί ως μονοεδρικές εκλογικές περιφέρειες, κατά την αμέσως επόμενη των εκλογών της 26ης Μαΐου και της 2ας Ιουνίου 2019 δημοτική περίοδο (01.09.2019 - 31.12.2023, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 4 περίπτ. γ' ν. 3852/2010), ο νομοθέτης επεμβαίνει, μετά τη διεξαγωγή των εκλογών και μάλιστα σε χρόνο κατά τον οποίο έχουν ήδη εξαχθεί τα εκλογικά αποτελέσματα, στην ανάδειξη οργάνου διοίκησης ΟΤΑ, την οποία είχε εξαρτήσει η ισχύουσα κατά τον χρόνο των εκλογών ρύθμιση (άρθρο 68 παρ. 2 ν. 4555/2018) από το εκλογικό αποτέλεσμα στη συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια. Με την επέμβαση, επομένως, αυτή, την οποία δεν προκύπτει ότι υπαγόρευαν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, μεταβάλλεται εκ των υστέρων το πλαίσιο άσκησης του κατοχυρούμενου στο άρθρο 5 Σ. δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι και νοθεύεται η εκφρασθείσα θέληση των εκλογέων των νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων, η οποία διαμορφώθηκε κατά συνεκτίμηση, εκτός άλλων, και της νομοθετικής πρόβλεψης περί ορισμού στις εν λόγω κοινότητες ως αντιδημάρχου του εκλεγέντος στην οικεία εκλογική περιφέρεια δημοτικού συμβούλου ανεξαρτήτως του αν έχει αυτός εκλεγεί με τον επιτυχόντα ή με άλλο εκλογικό συνδυασμό. Συνεπώς, υπό τα δεδομένα αυτά, η ως άνω διάταξη, καθ' ο μέρος προβλέπεται η άμεση εφαρμογή της, παραβιάζει τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού και της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης του λαϊκού φρονήματος, που διέπουν και τις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ και απορρέουν από τα άρθρα 1 παρ. 1 και 2, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1, 51 παρ. 3, 52 και 102 Σ.

Ζ. Ποσόστωση φύλου στους συνδυασμούς για τις εκλογές των ΟΤΑ

Με σειρά αποφάσεων αυξημένης σύνθεσης του Γ Τμήματος του Συμβουλίου της 137
Επικρατείας (2831-2833, 3027-28, 3185, 3187, 3188, 3189/2003, 192/2004) κρίθηκε συνταγματική η πρόβλεψη περί ποσόστωσης φύλου στους συνδυασμούς για την εκλογή αρχών των ΟΤΑ. Ειδικότερα έγινε δεκτό ότι: Ο νομοθέτης, αφού επιβεβαίωσε το κατά κοινή πείρα άλλωστε γνωστό γεγονός ότι οι γυναίκες υποεκπροσωπούνται στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, θέσπισε, κατά το μέρος που καθιερώνει ποσόστωση υπέρ των γυναικών, θετικό μέτρο υπέρ των γυναικών κατ' εφαρμογή του άρθρου 116 παρ. 2 Σ., με σκοπό να πραγματοποιηθεί μια πραγματική ισότητα των δύο φύλων κατά την

πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα του δημοτικού συμβούλου και του τοπικού συμβούλου. Το θετικό αυτό μέτρο είναι από τη φύση του προσωρινό, αφού θα ισχύσει, προφανώς, εωσότου εγκαθιδρυθεί μια πραγματική ισότητα των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα του δημοτικού συμβούλου και του τοπικού συμβούλου και αναγκαίο, εφόσον, όπως προαναφέρθηκε, πριν από τη θέσπιση του μέτρου αυτού ο νομοθέτης διαπίστωσε ότι η καθιέρωσή του επιβάλλεται λόγω των κρατουσών, κατά τον χρόνο αυτό, κοινωνικών συνθηκών υποεκπροσώπησης των γυναικών στα δημοτικά και τα τοπικά συμβούλια. Το μέτρο δε αυτό είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, αφενός μεν γιατί με την υποχρεωτική ποσόστωση θα υπάρξουν οπωσδήποτε περισσότερες γυναίκες υποψήφιες και συνεπώς, σύμφωνα με τους κανόνες της λογικής και της κοινής πείρας, θα εκλεγούν και περισσότερες γυναίκες σε θέσεις δημοτικών και τοπικών συμβούλων, αφετέρου, δε, γιατί δεν θίγει με τρόπο δυσανάλογο, σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, τα δικαιώματα των ανδρών, που δεν ανήκουν στην ομάδα την οποία το μέτρο αυτό ευνοεί, γιατί, ανεξαρτήτως του ότι το μέτρο αυτό ισχύει και αντιστρόφως, δηλαδή υπέρ των ανδρών, διασφαλίζοντας ένα ελάχιστο υποχρεωτικό ποσοστό συμμετοχής ανδρών υποψηφίων δημοτικών και τοπικών συμβούλων στους συνδυασμούς, η επιβαλλόμενη υποχρεωτική ποσόστωση είναι μάλλον χαμηλή και αφορά τον αριθμό των γυναικών υποψηφίων δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να περιλαμβάνει κάθε συνδυασμός και όχι τον αριθμό των γυναικών δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να εκλέγονται υποχρεωτικώς από κάθε συνδυασμό. Περαιτέρω ο νομοθέτης, ορίζοντας ότι το 1/3 τουλάχιστον των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων και το 1/3 των υποψηφίων τοπικών συμβούλων κάθε συνδυασμού πρέπει να είναι γυναίκες, επί ποινή απαραδέκτου της δήλωσης κατάρτισης του συνδυασμού που δεν περιλαμβάνει το ανωτέρω νόμιμο ποσοστό γυναικών, περιορίζουν το δικαίωμα του εκλέγειν των ελλήνων πολιτών, υπό την έννοια ότι μειώνεται ο αριθμός των ανδρών υποψηφίων συμβούλων, που μπορεί να περιλαμβάνονται σε κάθε συνδυασμό, μεταξύ των οποίων δύναται να επιλέξει για να ψηφίσει ο εκλογέας, καθώς και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των ανδρών, εφόσον μειώνεται ο αριθμός των θέσεων συμβούλων κάθε συνδυασμού για τις οποίες μπορούν να υποβάλλουν υποψηφιότητα οι άνδρες. Οι διατάξεις όμως αυτές επιφέρουν μεν τους κατά τα ανωτέρω περιορισμούς στο δικαίωμα συμμετοχής των ελλήνων πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας, δεν αναιρούν όμως το πολιτικό δικαίωμα, που κατοχυρώνεται από το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. και είναι θεμιτό, γιατί το θετικό μέτρο, που θεσπίζεται από τις εν λόγω διατάξεις και συνεπάγεται τους πιο πάνω περιορισμούς, βρίσκεται έρεισμα στο άρθρο 116 παρ. 2 Σ., που επιτρέπει να λαμβάνονται θετικά μέτρα και στον τομέα των πολιτικών δικαιωμάτων και στα άρθρα 51 παρ. 3, 54 παρ. 1 και 102 παρ. 2 Σ., που αναθέτουν στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τον τρόπο συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της χώρας, στο μέτρο που ο τρόπος αυτός δεν ρυθμίζεται

ευθέως από το Σύνταγμα, και δικαιολογείται από την επιτακτική ανάγκη θεμελίωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 2 και 5 παρ. 1 Σ., μιας πραγματικής ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα του δημοτικού συμβούλου και του τοπικού συμβούλου. Οι τιθέμενοι περιορισμοί είναι ήπιοι και ανεκτοί και όχι δυσανάλογοι σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφού εξαντλούνται σε μία μάλλον χαμηλή ποσόστωση, η οποία απλώς προσδιορίζει τον ελάχιστο αριθμό των γυναικών υποψήφιας δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να περιλαμβάνει κάθε συνδυασμός και όχι τον ελάχιστο αριθμό γυναικών δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να εκλέγονται από κάθε συνδυασμό, με αποτέλεσμα να μην επηρεάζεται ουσιαστικά και η ψήφος του εκλογέα, ο οποίος, εφόσον το επιθυμεί, μπορεί να ψηφίσει ακόμα και μόνον άνδρες. Έτσι, οι διατάξεις του ΔΚΚ θεσπίζουν κατ'εφαρμογή του άρθρου 116 παρ. 2 Σ. προσωρινό θετικό μέτρο υπέρ των γυναικών, που είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, όπως απαιτεί η συνταγματική αυτή διάταξη, και δεν παραβιάζουν τη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά αντιθέτως επιδιώκουν, μέσα στα πλαίσια των άρθρων 4 παρ. 2, 5 παρ. 1 και 116 παρ. 2 Σ., να αποκαταστήσουν μια πραγματική ισότητα των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα. Οι διατάξεις αυτές, κατά το μέρος που επιφέρουν περιορισμούς στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα συμμετοχής των ελλήνων πολιτών στην πολιτική ζωή της Χώρας, δεν αναιρούν το πολιτικό δικαίωμα αλλά θεσπίζουν θεμιτούς περιορισμούς του, διότι το θετικό μέτρο, που θεσπίζεται και συνεπάγεται τους περιορισμούς, βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις των άρθρων 51 παρ. 3, 54 παρ. 1, 102 παρ. 2 και 116 παρ. 2 Σ. και δικαιολογείται από την επιτακτική ανάγκη εγκαθίδρυσης μιας πραγματικής ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα, ενώ οι εισαγόμενοι περιορισμοί είναι ήπιοι και ανεκτοί και όχι δυσανάλογοι προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Η. Μεταβολή συγκρότησης οικονομικής επιτροπής, επιτροπής ποιότητας των δήμων και των ΔΣ νομικών προσώπων

Με την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 2377/2022 κρί- 138
θηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας της μεταβολής στον τρόπο συγκροτήσεως της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής των δήμων, καθώς και των διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων (ΔΕΥΑ κ.λπ.). Ειδικότερα, έγινε δεκτό ότι:

Το κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος δικαίωμα της συμμετοχής του πολίτη 139
στην πολιτική ζωή της Χώρας περιλαμβάνει τη δυνατότητα αυτού αφ' ενός να εκλέγει τους αντιπροσώπους του στο Κοινοβούλιο (ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα) και αφ' ετέρου να θέτει ο ίδιος υποψηφιότητα αντιπροσώπου (παθητικό εκλογικό δικαίωμα). Τα ανωτέρω ισχύουν και για την εκλογή των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτο-

διοικήσεως (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, η οποία επίσης ανάγεται στην πολιτική ζωή της Χώρας. Εξάλλου, ο τρόπος εκλογής των αρχών των ΟΤΑ, στο μέτρο που δεν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν μπορεί να θεσπίσει διατάξεις που αναιρούν ή περιορίζουν υπέρμετρα το αντίστοιχο δικαίωμα του πολίτη (ΣτΕ 2140/2013 Ολομ., 3684/2009, 3226/2015 επταμ., 1788/2014, 2777/2013, 121/2004 κ.ά.). Περαιτέρω, το προπαρατεθέν άρθρο 52 του Συντάγματος αφ' ενός καθιερώνει κατευθυντήρια αρχή που διέπει την εκλογική διαδικασία εν γένει –περιλαμβανομένης και της εκλογής των αρχών των ΟΤΑ (ΣτΕ 128/2021, 1714/2016, 3271/2014 επταμ., 2777/2013 κ.ά.)– και αφ' ετέρου περιέχει συγκεκριμένο κανόνα με δεδομένο ρυθμιστικό περιεχόμενο, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Το ρυθμιστικό πεδίο της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως, στο οποίο υπάγονται η ελεύθερη διαμόρφωση και εκδήλωση της εκλογικής βούλησης, παραβιάζεται σε κάθε περίπτωση κατά την οποία προκύπτει αλλοίωση του εκλογικού αποτελέσματος, με συνέπεια τη μεταβολή της επιλογής (ΣτΕ 190/2004 επταμ., 3680/1996).

- 140** Κατά το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), το οποίο κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, οι δημοτικές αρχές δεν αποτελούν «νομοθετικό σώμα» («legislature», «corps législatif»), και, ως εκ τούτου, οι εκλογές για την ανάδειξή τους δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της (ΣτΕ 3326/2015 επταμ. σκ. 15, 1788/2014 σκ. 15, 190/2004 σκ. 13, ΣτΕ 83/2011 σκ. 7, 3361/2010 σκ. 8· πρβλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις επί του παραδεκτού [décisions] Lembergs κατά Λετονίας της 18-9-2018, Barski και Świączkowski κατά Πολωνίας της 2-2-2016 σκ. 53, McLean και Cole κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 11-6-2013 σκ. 26-30, Méndez Pérez κ.λπ. κατά Ισπανίας της 4-10-2011 σκ. 25-26, Siffre, Ecoffet και Bernardini κατά Γαλλίας της 21-6-2005 κ.ά.). Εξ άλλου, κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, να μεν η έννοια του «νομοθετικού σώματος» δεν περιορίζεται στο εθνικό κοινοβούλιο, και μπορεί να καταλάβει και άλλα εκλεγμένα αντιπροσωπευτικά σώματα, ωστόσο για να καταστεί δυνατόν ένα τέτοιο σώμα να χαρακτηριστεί ως νομοθετικό κατά την έννοια του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου θα πρέπει, στο πλαίσιο της εθνικής συνταγματικής οργάνωσης, να έχει σημαντικές νομοθετικής φύσεως αρμοδιότητες (ΕΔΔΑ Miniscalco Repetto κατά Ιταλίας, απόφαση της 17ης-6-2021, υποθ. 55093/13, Visentini κατά Ιταλίας, απόφαση επί του παραδεκτού, 9-3-2021, υποθ. 42081/10), τέτοιες δε αρμοδιότητες, στο πλαίσιο της ελληνικής συνταγματικής τάξεως, στερούνται κατ' αρχήν οι ΟΤΑ, στους οποίους, κατ' άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος ανήκει «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Εξάλλου, κατά τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15-10-1985 από τα κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1850/1989, η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ στο πλαίσιο της «τοπικής αυτονομίας» κατά τον

ν. 1850/1989 τελεί πάντοτε υπό την επιφύλαξη των ορισμών του Συντάγματος και του νόμου (ΣτΕ 1610, 701-702/2019, 15/2015 Ολομ.).

Οι ρυθμίσεις των νόμων 4623/2019 και 4625/2019, με τις οποίες θεσπίσθηκαν αλλα- 141 γές στον τρόπο συγκροτήσεως της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής των δήμων, καθώς και των διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων (ΔΕΥΑ κ.λπ.), προκειμένου στα όργανα αυτά να υπάρχει πλειοψηφία της παρατάξεως του δημάρχου, καθ' ό μέρος δεν καταλαμβάνουν την αμέσως επόμενη των εκλογών της 26ης Μαΐου 2019 και της 2ας Ιουνίου 2019 δημοτική περίοδο, ευρίσκουν συνταγματικό έρεισμα στην άμεση εκλογή του δημάρχου από το εκλογικό σώμα και την εντεύθεν δημοκρατική νομιμοποίηση αυτού ως επικεφαλής της δημοτικής αρχής, ήτοι ως οργάνου διοικήσεως το οποίο «προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας» (βλ. άρθρα 7 παρ. 1 και 58 παρ. 1 του ν. 3852/2010). Εξάλλου, η άμεση εκλογή του δημάρχου από το εκλογικό σώμα διατηρήθηκε με τον ν. 4555/2018 (βλ. άρθρο 33 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 29 του ν. 4555/2018 και τροποποιήθηκε με το άρθρο 59 παρ. 1 του ν. 4604/2019) παρά το ότι, όπως διαλαμβάνεται στην αιτιολογική του έκθεση, «θεσμικά πιο συνεπής προς την απλή αναλογική είναι η έμμεση εκλογή του Δημάρχου», καθ' όσον, μεταξύ άλλων, αναγνωρίσθηκε, σύμφωνα με την ίδια αιτιολογική έκθεση, ότι «ιστορικά και συμβολικά, δεν πρέπει να αγνοηθεί η ιδιαίτερη θέση που κατέχει στις τοπικές κοινωνίες ο Δήμαρχος ... ως ο "πρώτος πολίτης" του τόπου και ο πολιτικός εκπρόσωπος της τοπικής κοινωνίας, ανεξάρτητα από την τυπική και νομική περιγραφή της θέσης του». Επομένως, το γεγονός ότι το δημοτικό συμβούλιο συγκροτείται με βάση το σύστημα της απλής αναλογικής (βλ. άρθρο 32 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 28 του ν. 4555/2018) δεν αναιρεί την κατά τα ανωτέρω δημοκρατική νομιμοποίηση του δημάρχου και του συνδυασμού του, η ενίσχυση των οποίων είναι κατ' αρχήν συνταγματικώς ανεκτή, για την επίτευξη, κατά την κρίση του νομοθέτη, του σκοπού της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των οργάνων διοικήσεως των δήμων και των νομικών τους προσώπων (πρβ. ΣτΕ 3684 - 3687/2009 Ολομ., 4069/2009). Περαιτέρω, παρά την, σύμφωνα με τις διατάξεις που παρατέθηκαν στη δέκατη πέμπτη σκέψη, μεταφορά αρμοδιοτήτων από το δημοτικό συμβούλιο, προεχόντως προς την οικονομική επιτροπή και δευτερευόντως προς την επιτροπή ποιότητας ζωής, αυτό δεν αποσιλώνεται από τις αρμοδιότητές του και παραμένει το κατ' εξοχήν αποφασίζον όργανο «για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του» (παρ. 1 του άρθρου 65 του ν. 3852/2010), σε κάθε δε περίπτωση οι επιτροπές

στελεχώνονται από αιρετούς εκπροσώπους των εκλογέων κάθε ΟΤΑ. Εν όψει τούτων, οι τροποποιήσεις στο «σύστημα διακυβέρνησης» των δήμων τις οποίες επέφεραν οι επίδικες ρυθμίσεις, καθ' ό μέρος δεν καταλαμβάνουν την αμέσως επόμενη των εκλογών της 26ης Μαΐου 2019 και της 2ας Ιουνίου 2019 δημοτική περίοδο, δεν αντίκεινται στις προπαρατεθείσες υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές που επικαλούνται οι αιτούντες και, ως εκ τούτου, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα.

- 142 Περαιτέρω, με τις προεκτεθείσες διατάξεις, καθ' ό μέρος καταλαμβάνουν τη δημοτική περίοδο που διανύεται μετά τις διενεργηθείσες εκλογές της 26ης Μαΐου και της 2ας Ιουνίου 2019, ο νομοθέτης παρενέβη στη λειτουργία των ΟΤΑ Α' βαθμού επιφέροντας τις ήδη αναφερθείσες, δύο βασικές αλλαγές στο υφιστάμενο σύστημα, οι οποίες είναι μεταξύ τους αλληλένδετες: αφ' ενός μετέβαλε τον τρόπο συγκροτήσεως της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι σε αυτές η πλειοψηφία θα ανήκει στην παράταξη με την οποία εξελέγη ο Δήμαρχος· αφ' ετέρου προέβη σε μεταφορά αρμοδιοτήτων το μεν προς την Οικονομική Επιτροπή, προς την οποία μεταβιβάσθηκαν αποφασιστικές αρμοδιότητες σημαντικού οικονομικού αντικειμένου (όπως η απόφαση επί του ετήσιου προγράμματος προσλήψεων προσωπικού κάθε κατηγορίας, η τροποποίηση έως 5% του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων, η διαγραφή χρεών οφειλετών του Δήμου, η απευθείας ανάθεση δημοσίων συμβάσεων σε νομικά πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις κατά το άρθρο 12 του ν. 4412/2016, η χρηματοδότηση των κοινωφελών επιχειρήσεων, η έγκριση των προϋπολογισμών των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων του Δήμου κ.ά.), το δε προς την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, προς την οποία μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεων που αφορούν την κυκλοφορία. Οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες μέχρι τότε ανήκαν στο άμεσα εκλεγόμενο συλλογικό όργανο διοίκησης των δήμων, το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 65 παρ. 1 του ν. 3852/2010, έχει το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για τα θέματα που αφορούν τον Δήμο. Σε αυτό δε το συλλογικό όργανο η παράταξη με την οποία εξελέγη ο Δήμαρχος ενδέχεται να μην έχει την πλειοψηφία, λόγω της συγκροτήσεώς του με βάση το σύστημα της απλής αναλογικής, φαινόμενο που ανέκυψε κατά τις εκλογές της 26ης Μαΐου και της 2ας Ιουνίου 2019 σε 231 από τους 332 δήμους της Χώρας. Συνεπώς, ο νομοθέτης απέβλεψε στη μεταφορά ορισμένων εκ των εξ ορισμού σημαντικών αρμοδιοτήτων του δημοτικού συμβουλίου σε άλλα έμμεσα συλλογικά όργανα του Δήμου, με παράλληλη μεταβολή του τρόπου συγκροτήσεως των τελευταίων, προκειμένου να εξασφαλίσει σε αυτά την πλειοψηφία της παρατάξεως με την οποία εξελέγη ο Δήμαρχος. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι ρυθμίσεις αυτές συνεχονται μεταξύ τους ως ενιαίο σύνολο, αποβλέπουν στον ίδιο σκοπό και επεμβαίνουν τόσο στη συγκρότηση των έμμεσων αυτών συλλογικών οργάνων του Δήμου όσο και στη λειτουργία, υπό τη συγκρότηση

αυτή, των ανωτέρω οργάνων κατά την άσκηση των ανατεθειμένων σε αυτά νέων, σημαντικού χαρακτήρα, αρμοδιοτήτων. Η επέμβαση αυτή δεν είναι αντίθετη προς τις συνταγματικές διατάξεις. Ωστόσο, με τη νομοθετική αυτή μεταβολή, η οποία έλαβε χώρα αμέσως μετά τη διεξαγωγή των εκλογών και μάλιστα σε χρόνο κατά τον οποίο είχαν ήδη εξαχθεί τα εκλογικά αποτελέσματα, μεταβλήθηκε εκ των υστέρων το πλαίσιο ασκήσεως του κατοχυρούμενου στο Σύνταγμα δικαιώματος εκλογής των αρχών των ΟΤΑ· και τούτο, διότι η εκφρασθείσα θέληση των εκλογέων είχε διαμορφωθεί κατά συνεκτίμηση, εκτός των άλλων, και του ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα κατά τις εκλογές αυτές νομοθεσία, οι αποφάσεις που αφορούν σημαντικές αρμοδιότητες του δήμου, όπως αυτές που προαναφέρθηκαν και που αφορούν ζητήματα που κατ' εξοχήν συνάπτονται με την κατοχυρούμενη στο άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, θα λαμβάνονται από το δημοτικό συμβούλιο, όργανο διοικήσεως του δήμου με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, απαιτούμενων ενδεχομένως ευρύτερων συναιέσεων για την επίτευξη πλειοψηφίας και από δημοτικούς συμβούλους που δεν εξελέγησαν με τον συνδυασμό του Δημάρχου. Εξάλλου, κατά τον χρόνο ψηφίσεως των σχετικών διατάξεων, δεν είχε δοκιμασθεί στην πράξη η εφαρμογή του συστήματος της απλής αναλογικής που εισήχθη με τον ν. 4555/2018 στη διοίκηση των δήμων, προκειμένου να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους στην ομαλή λειτουργία αυτών, η τόσο σοβαρή και έντονη επέμβαση του νομοθέτη στη θέληση των εκλογέων, με την εφαρμογή των επίδικων ρυθμίσεων και κατά την τρέχουσα δημοτική περίοδο. Για τους λόγους αυτούς, οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις, καθ' ό μέρος καταλαμβάνουν τη δημοτική περίοδο που διανύεται μετά τις εκλογές που διενεργήθηκαν στις 26 Μαΐου και 2 Ιουνίου 2019, έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 5 (παρ. 1), 52 και 102 (παρ. 2) του Συντάγματος. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές, οι οποίες, κατά τη βούληση του νομοθέτη, συνεχονται μεταξύ τους ως ενιαίο σύνολο και δεν μπορούν να εφαρμοσθούν αυτοτελώς, πρέπει να παραμερισθούν στο σύνολό τους ως αντισυνταγματικές και να εφαρμοσθούν κατά τη συγκρότηση των εν λόγω δημοτικών επιτροπών οι προϋφιστάμενες αυτών διατάξεις. Αντιθέτως, δεν αντίκεινται στις διατάξεις αυτές του Συντάγματος οι ρυθμίσεις που αφορούν την ανάδειξη των μελών των διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων (ΔΕΥΑ κ.λπ.), καθ' όσον οι εν λόγω οργανωτικές μεταβολές δεν συνδυάζονται και με μεταφορά αρμοδιοτήτων από άμεσα όργανα διοίκησης του δήμου προς τα αντίστοιχα συλλογικά όργανα των νομικών αυτών προσώπων.

Το Δικαστήριο, εκτιμώντας τις δυσχέρειες που θα ήταν ενδεχόμενο να αντιμετωπίσει ο Δήμος από την αναδρομή των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως στο χρονικό σημείο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων, κρίνει ότι συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 50 παρ. 3β του π.δ. 18/1989, την αναδρομή των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο

της εκδόσεως των ακυρούμενων πράξεων και προγενέστερο της δημοσιεύσεως της παρούσας αποφάσεως· πρέπει δε να ορισθεί ως τέτοιο χρονικό σημείο η προηγούμενη ημέρα της δημοσιεύσεως αυτής (1.12.2022).

2. Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ

- 144 Οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και των ν.π.δ.δ. αυτών, εκτελούνται από την έκδοσή τους χωρίς να απαιτείται η παρεμβολή οποιασδήποτε μορφής από τα κρατικά όργανα (άρθρο 224)⁶⁰. Ο ν. 3852/2010 προβλέπει τρία είδη ελέγχου νομιμότητας με σκοπό την κατά το δυνατό πληρέστερη αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τη δράση των οργάνων των ΟΤΑ⁶¹. Σημειωτέον ότι ο έλεγχος αυτός ανατίθεται στην αυτοτελή υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ η οποία όμως, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, δεν έχει συσταθεί και λειτουργήσει, με συνέπεια να ασκείται, δυνάμει μεταβατικής διάταξης, από την αποκεντρωμένη διοίκηση και τις επιτροπές που είχαν συστήσει παλαιότεροι νόμοι.
- 145 Ο νομοθέτης προσδιορίζει συγκεκριμένες κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων και περιφερειών που αποστέλλονται υποχρεωτικά προς έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Η επιλογή των κατηγοριών αυτών έγινε με βάση τη σπουδαιότητά τους για την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ, μεταξύ δε αυτών περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, οι πράξεις περί επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων, η σύναψη δανείων, η κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων κ.λπ. Επίσης αποστέλλονται προς έλεγχο αποφάσεις των επιχειρήσεων των ΟΤΑ, εκτός των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, που αφορούν την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, την εκποίηση πάγιων περιουσιακών τους στοιχείων και τη λήψη δανείων (άρθρο 225 παρ.1). Δηλαδή αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας τόσο πράξεις οργάνων ν.π.δ.δ., όπως είναι οι δήμοι και οι περιφέρειες, και έχουν τον χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων όσο και πράξεις οργάνων ν.π.ι.δ., όπως είναι οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ, που δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις σύμφωνα με το κρατούν οργανικό κριτήριο. Μεγάλο μέρος των υποχρεωτικώς ελεγχόμενων πράξεων έχουν πάντως οικονομικό περιεχόμενο, γεγονός που αποδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία τους τόσο για τους πολίτες, ιδίως όταν επιβάλλονται οικονομικά βάρη, όσο και για τη διαφάνεια και τη χρηστή διοίκηση κατά τη λειτουργία των ΟΤΑ. Οι ανωτέρω κατηγορίες αποφάσεων αποστέλλονται προς έλεγχο μαζί με όλα τα στοιχεία που

⁶⁰ Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 298 που σημειώνει ότι η εκτελεστικότητα των πράξεων των ΟΤΑ δεν προϋποθέτει προληπτική κρατική εποπτεία.

⁶¹ Κ. Παπανικολάου, «Κρατικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ και δικαστική προστασία», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 203 επ.

είναι αναγκαία για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου (άρθρο 225 παρ. 2), ενώ στον Επόπτη Νομιμότητας τίθεται αποκλειστική προθεσμία σαράντα ημερών από την περιέλευσή τους στην Υπηρεσία, εντός της οποίας πρέπει να ασκήσει τον έλεγχο και να εκδώσει υποχρεωτικά ειδική πράξη (άρθρο 225 παρ. 3). Αν διαπιστώσει ότι οι αποφάσεις είναι παράνομες τις ακυρώνει, χωρίς όμως να κωλύεται η έκδοση νέας πράξης με το ίδιο ουσιαστικό περιεχόμενο μετά τη θεραπεία του νομικού ελαττώματος που εντόπισε το εποπτεύον όργανο. Η προθεσμία είναι αποκλειστική προκειμένου ο έλεγχος να ασκείται σε βραχύ χρονικό διάστημα από τη στιγμή που δημοσιεύονται και αρχίζει η εκτέλεσή τους, με σκοπό την ταχύτερη δυνατή επίλυση των τυχόν ζητημάτων νομιμότητας ενόψει της ανάγκης για ασφάλεια δικαίου. Η μέχρι τώρα πρακτική έχει καταδείξει ότι σοβαρή δυσλειτουργία συνιστά ο μη έλεγχος των υποχρεωτικώς αποστέλλομένων πράξεων από την αρμόδια υπηρεσία και ως εκ τούτου η μη έκδοση της σχετικής πράξης που διαπιστώνει τη νομιμότητά της, με συνέπεια να θεωρούνται κατά πλάσμα νόμιμες λόγω της άπρακτης παρόδου της τασσόμενης προθεσμίας.

Η ανάγκη για έλεγχο νομιμότητας όσο το δυνατό μεγαλύτερου μέρους των πράξεων 146 που εκδίδουν οι ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών, οδήγησε τον νομοθέτη στη θέσπιση του αυτεπάγγελτου ελέγχου που καταλαμβάνει το σύνολο των αποφάσεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των ν.π.δ.δ. που έχουν συστήσει, των επιχειρήσεων τους καθώς και των συνδέσμων των ΟΤΑ (άρθρο 226 παρ. 1). Για να διευκολύνεται ο έλεγχος νομιμότητας οι ΟΤΑ πρέπει να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (άρθρο 226 παρ. 2) Ο έλεγχος ασκείται μέσα σε προθεσμία δύο μηνών από τη δημοσίευση ή την έκδοση της πράξης (άρθρο 226 παρ. 1). Κατά την ορθότερη άποψη η δίμηνη προθεσμία αρχίζει από τη στιγμή που περιέρχονται στην Αυτοτελή Υπηρεσία όλα τα αναγκαία στοιχεία διότι σε διαφορετική περίπτωση δεν μπορεί να ασκηθεί ουσιαστικά το έργο της εποπτείας που απαιτεί όπως το εποπτεύον όργανο έχει ενώπιον του τον πλήρη φάκελο της υπό διερεύνηση πράξης προκειμένου να διαμορφώσει ολοκληρωμένη άποψη για τη νομιμότητά της.

Ενώ ο υποχρεωτικός έλεγχος διενεργείται με πρωτοβουλία του ΟΤΑ που αποστέλ- 147 λει τις σχετικές πράξεις στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, ο δε αυτεπάγγελτος ξεκινά με πρωτοβουλία της εν λόγω Υπηρεσίας, η τρίτη μορφή ελέγχου στηρίζεται στην πρωτοβουλία των φυσικών ή νομικών προσώπων που ασκούν ειδική διοικητική προσφυγή 39, ενώπιον του Επόπτη Νομιμότητας, προς ακύρωση των αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των ν.π.δ.δ. αυτών και των συνδέσμων των ΟΤΑ (άρθρο 227 παρ. 1). Η προσφυγή αυτή μπορεί να ασκηθεί και κατά παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας των ανωτέρω οργάνων (άρθρο 227 παρ. 2). Από την απαρίθμησή τους προκύπτει ότι είναι πράξεις οι οποίες προέρχονται από

ν.π.δ.δ. που ασκούν δημόσια εξουσία και εκδίδουν, κατά κανόνα, εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Ο ενδιαφερόμενος πρέπει να θεμελιώσει το έννομο συμφέρον του προς ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, ήτοι τον ειδικό σύνδεσμο που έχει με την πράξη από την οποία υφίσταται βλάβη, και να τηρήσει την οριζόμενη δεκαπενθήμερη προθεσμία από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής (άρθρο 227 παρ. 1). Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αιτηθεί με την ειδική διοικητική προσφυγή την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης (άρθρο 228 παρ. 1). Στην περίπτωση αυτή οι ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών υποχρεούνται να εκθέτουν τις απόψεις τους μέσα σε σύντομη προθεσμία που τάσσει ο Ελεγκτής Νομιμότητας (άρθρο 228 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο). Η αναστολή χορηγείται από τον Επόπτη Νομιμότητας εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υποστεί ανεπανόρθωτη βλάβη από την εκτέλεση της πράξης (άρθρο 228 παρ. 2) 41. Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Επόπτη Νομιμότητας επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο δύο μηνών εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί (άρθρο 228 παρ. 3).

3. Η δικαστική προστασία και τα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων των ο.τ.α

- 148** Το ισχύον Σύνταγμα καθιερώνει στο άρθρο 20 παρ. 1 το ατομικό δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, ενώ στα άρθρα 93 επ. ενσωματώνονται διατάξεις που καθορίζουν το πλαίσιο οργάνωσης και δικαιοδοσίας των δικαστηρίων. Περαιτέρω, στο άρθρο 95 παρ. 1 Σ. ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει, μεταξύ των άλλων, η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου, στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι κατηγορίες υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, στη δε παρ. 5 του ως άνω άρθρου ορίζεται ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις και η παράβαση αυτής της υποχρέωσης γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο. Εξάλλου, στο άρθρο 94 παρ. 2 Σ. ορίζεται ότι στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει.
- 149** Οι ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας, ως ν.π.δ.δ., ασκούν δημόσια εξουσία με αρμοδιότητα τις τοπικές υποθέσεις καθώς και τις γενικές κρατικές υποθέσεις που τους ανατίθενται από τον κοινό νομοθέτη. Τούτο σημαίνει ότι εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και εκδηλώνουν, με την άπρακτη πάροδο ορισμένης προθεσμίας, παραλείψεις επί οφειλομένων νομίμων ενεργειών. Οι εν λόγω πράξεις και παραλείψεις ελέγχονται μέσω του συστήματος εποπτείας που έχει καθιερώσει ο

κοινός νομοθέτης κατ' επιταγή του Συντάγματος, ο δε ασκούμενος έλεγχος εκτείνεται αποκλειστικά σε επίπεδο νομιμότητας της πράξης ή παράλειψης. Ο βλαπτόμενος από πράξεις και παραλείψεις των ΟΤΑ μπορεί να ζητήσει, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 Σ., δικαστική προστασία ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων. Αν πρόκειται για διαφορές που αναφύονται από την προσβολή ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων που δεν έχουν υπαχθεί στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, είτε ως ακυρωτικές διαφορές είτε ως διαφορές ουσίας, εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως ακυρωτικές διαφορές, το δικαστήριο δε αυτό είναι αρμόδιο και για τις διαφορές που αναφύονται από τις κανονιστικές πράξεις των ΟΤΑ.

Στον ίδιο δικαστικό έλεγχο, με τις ανωτέρω διακρίσεις, υπόκεινται και οι πράξεις 150 και παραλείψεις των ν.π.δ.δ. που συνιστούν οι ΟΤΑ με σκοπό τη θεραπεία συγκεκριμένων τομέων δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, η παιδεία, ο αθλητισμός και ο πολιτισμός. Αντιθέτως, οι πράξεις των ν.π.ι.δ. που συνιστούν οι ΟΤΑ, όπως είναι οι διάφορες μορφές επιχειρήσεων, δεν αποτελούν, σύμφωνα με το επικρατούν στο δικονομικό μας σύστημα οργανικό κριτήριο, εκτελεστές διοικητικές πράξεις εφόσον δεν προέρχονται από νομικά πρόσωπα ασκούντα δημόσια εξουσία. Επομένως οι πράξεις αυτές δεν ελέγχονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια αλλά από τα πολιτικά δικαστήρια με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία ένδικα βοηθήματα. Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης που αποτελούν μεν ν.π.ι.δ., όμως ο νομοθέτης έχει απονείμει σε αυτές ορισμένες αρμοδιότητες που προσιδιάζουν σε δημόσια αρχή, όπως η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, και επομένως οι πράξεις που εκδίδουν οι εν λόγω επιχειρήσεις για την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων θεωρούνται εκτελεστές διοικητικές πράξεις οι οποίες προσβάλλονται στα διοικητικά δικαστήρια.

IV. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 102 Σ

1. Βασικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις της θεωρίας

Στο νεοελληνικό κράτος η αυτοδιοίκηση αναδείχθηκε ως θεσμός που πραγματώνει 151 τη λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο και εντάσσεται στο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής και του αντιπροσωπευτικού συστήματος⁶². Ο κατεχόχην πολιτικός χαρακτήρας του θεσμού αντανακλάται στις διατάξεις των Συνταγμάτων του 1864, 1911 και 1952

⁶² Ε. Βενιζέλος, *Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης*, ΕΔΔΔ 1992, σελ. 321 επ.

που κατοχυρώνουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση των δημοτικών αρχών μέσω των εκλογών, χωρίς να προβλέπουν παράλληλα τις διοικητικές τους αρμοδιότητες. Στη χώρα μας η δημοκρατία λειτουργεί από τη σύσταση του ελληνικού κράτους, με βασικό άξονα την εκδήλωση της θέλησης του εκλογικού σώματος στις βουλευτικές εκλογές, για την ανάδειξη του κοινοβουλίου, και στις αυτοδιοικητικές εκλογές για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών. Έτσι ο λαός εκφράζεται τόσο σε επίπεδο επικράτειας όσο και σε επίπεδο χωρικών ενότητων, τα όρια των οποίων προσδιορίζονται από τον νομοθέτη. Οι χωρικές ενότητες αποχωρίζονται από το νομικό πρόσωπο του κράτους και οργανώνονται ως ν.π.δ.δ. με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, με σκοπό να θεραπεύσουν τις ανάγκες διακεκριμένης κοινωνικής ύλης την οποία δεν μπορούν να διαχειριστούν αποτελεσματικά τα κεντρικά ή τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης υπακούει στην αρχή της επικουρικότητας, κατά την οποία η έννομη οργάνωση της κοινωνίας συντελείται με βάση την πρωταρχικότητα της κατώτερης και στενότερης κοινωνικής μονάδας, η οποία έχει αναχθεί σε βασικό κανόνα της ευρωπαϊκής πολιτειακής συγκρότησης και λειτουργίας και αποτελεί πλέον κρίσιμο ερμηνευτικό εργαλείο για την προσέγγιση του συνταγματικού καθεστώτος της διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Περαιτέρω η αυτοδιοίκηση συνάπτεται με την αρχή της εγγύτητας ή της πλησιέστερης διοίκησης, που διευρύνει το πεδίο αποστολής των ΟΤΑ καθώς προσανατολίζει τον νομοθέτη στη μεταφορά σοβαρής δέσμης αρμοδιοτήτων, ποσοτικά και ποιοτικά, στους ΟΤΑ, επιφυλάσσοντας στο κράτος τον επιτελικό σχεδιασμό και ειδικές αρμοδιότητες. Υπό το πρίσμα των δύο ως άνω αρχών οι φορείς του κατά τόπο κοινωνικού συμφέροντος είναι εκείνοι που έχουν μόνιμο δεσμό με τον συγκεκριμένο χώρο, δηλαδή οι δημότες, και επομένως το Σύνταγμα τους αναθέτει την αρμοδιότητα εκλογής των αρχών που είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση κοινωνικής ύλης, η οποία διαρκώς διευρύνεται στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής πολιτειακής οργάνωσης που εμπιστεύεται όχι μόνο τις τοπικές υποθέσεις στα δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα αλλά και εκτελεστικές αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους⁶³. Με τον τρόπο αυτό, η αυτοδιοίκηση περιορίζει την παντοδυναμία του κράτους και ενισχύει το πνεύμα ελευθερίας των πολιτών των συγκεκριμένων χωρικών ενότητων που συναπαρτίζουν τους ΟΤΑ, διότι οι αρχές αναδεικνύονται από την πλειοψηφία αυτών και όχι από το σύνολο των πολιτών στην επικράτεια⁶⁴. Η έννομη τάξη μεταβιβάζει τη διοικητική αρμοδιότητα αλλά και την αντίστοιχη πολιτική ευθύνη στους φορείς του ειδικότερου κοινωνικού συμφέροντος που, στην περίπτωση αυτή, είναι το συμφέρον των πολιτών της συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής του ΟΤΑ⁶⁵. Έτσι, οι πολίτες βλέ-

⁶³ Δ. Κατσούλης, *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 23.

⁶⁴ Η. Κυριακόπουλος, *Ελληνικών Διοικητικών Δίκαιον. Β' Γενικό Μέρος*, 1961, σελ. 90.

⁶⁵ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Β', ό.π., σελ. 398.

πουν να ρυθμίζεται ο κύκλος των βιοτικών τους συμφερόντων (και) από ενέργειες υπερκείμενης βούλησης που δεν προέρχονται από το νομικό πρόσωπο του κράτους αλλά από διακεκριμένα από το κράτος νομικά πρόσωπα, οι οποίες αποβλέπουν στην πραγμάτωση του κοινού καλού, επιβάλλοντας πολλές φορές, περιορισμούς, υποχρεώσεις ή οικονομικά βάρη. Πρόκειται δηλαδή για εκδηλώσεις κρατικής εξουσίας οι οποίες εμφανίζονται π.χ. με την μορφή φορολογίας ή αναγκαστικής είσπραξης εσόδων ή αστυνομικών ενεργειών⁶⁶.

Η συστηματική κατάταξη των διατάξεων περί τοπικής αυτοδιοικήσεως στην οργάνωση της διοίκησης καταδεικνύει την ένταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διοικητική οργάνωση του κράτους. Στην ελληνική συνταγματική παράδοση δεν υπήρξε διάταξη που να καθιερώνει την αυτοδιοίκηση ως «ατομικό δικαίωμα» σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η αντίληψη αυτή αντανάκλα τις ιδιαιτερότητες της χώρας, καθώς δεν υπήρξε διαχωρισμός του κράτους από την κοινωνία καθότι οι δήμοι δεν λειτουργούσαν ως οιονεί σωματεία των αστών δημοτών⁶⁷. Όμως θεωρητικοί έχουν υποστηρίξει ότι από τη συνταγματική κατοχύρωση των δήμων και των κοινοτήτων απορρέει δικαίωμα των πολιτών για την ίδρυση και κατάργηση των ΟΤΑ, το οποίο ονομάζεται «δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης» και προέρχεται από την μεταρρύθμιση του ν. ΔΝΖ'/1912 που καθιέρωσε τη μέχρι σήμερα ισχύουσα θεμελιώδη αρχή ότι οι πολίτες-κάτοικοι κάθε μόνιμου συνοικισμού μπορούν να ζητήσουν την απόσπασή του από τον ΟΤΑ που ανήκουν και την αναγνώριση αυτού σε κοινότητα ή την προσάρτησή του σε άλλο ΟΤΑ⁶⁸. Έχει επίσης υποστηριχθεί ότι το άρθρο 102 Σ. κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση αφενός ως εγγύηση θεσμού και αφετέρου ως θεμελιώδες δικαίωμα προς τοπική αυτοδιοίκηση, φορείς δε του δικαιώματος είναι τόσο οι ΟΤΑ όσο και οι δημότες τους⁶⁹.

Ορθά έχει επισημανθεί ότι η άποψη περί δικαιώματος δημοτικής αυτοδιάθεσης των πολιτών δεν έχει έρεισμα στο Σύνταγμα που αντιμετωπίζει τους ΟΤΑ ως οργανωτικές διοικητικές μονάδες με δημοκρατική νομιμοποίηση. Άλλωστε όπως έχει γίνει δεκτό και από τη νομολογία, ο νομοθέτης έχει εκ του Συντάγματος ευρεία ευχέρεια εδαφικής αναδιαμόρφωσης των ΟΤΑ επί τη βάσει ορθολογικών και πραγματοκρατικών κριτηρίων (άρθρο 101 παρ. 2 Σ.). Εξάλλου, σειρά προβλημάτων θα ανέκυπταν αν γινόταν δεκτό ότι κατοχυρώνεται θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών προς αυτοδιοίκηση τόσο στις σχέσεις μεταξύ των ΟΤΑ όσο και στις σχέσεις των ΟΤΑ με το κράτος⁷⁰. Στον σχετικό διάλογο

⁶⁶ Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983, σελ. 261-262.

⁶⁷ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 239.

⁶⁸ Α. Ράικος, *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, 1979, σελ. 108.

⁶⁹ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 570.

⁷⁰ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σελ. 240-242.

έχει διατυπωθεί και η θεωρητική άποψη ότι το Σύνταγμα, αναθέτοντας στους ΟΤΑ τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, δημιουργεί μηχανισμό για την άρθρωση και τη θεραπεία, χωριστού από το γενικό, τοπικού συμφέροντος με φορέα τον ΟΤΑ και τους δημότες του, το οποίο ενσωματώνει ως ένα βαθμό και τα ατομικά συμφέροντα των δημοτών του και έτσι εμφανίζεται έμμεσα και ως προέκταση της προσωπικότητας των τελευταίων⁷¹.

154 Η τοπική αυτοδιοίκηση εντασσόμενη στο εν ευρεία εννοία κράτος συνιστά θεσμική εγγύηση η οποία, σε αντίθεση με τα γνήσια θεμελιώδη δικαιώματα, είναι δημιουργήμα του συντακτικού νομοθέτη και αντλεί το νόημά της από τη λογική και την τελεολογία του όλου θεσμικού οικοδομήματος της πολιτείας⁷². Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμική εγγύηση αναλύεται σε τρία επίπεδα: α) Στην εγγύηση υπέρ των ΟΤΑ ως οργανωτικών μορφών που διαθέτουν υποκειμενική υπόσταση, β) στην αντικειμενική – λειτουργική εγγύηση υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης με τα θεμελιώδη στοιχεία της, δηλαδή την αρμοδιότητα των ΟΤΑ στις τοπικές υποθέσεις και την αυτοτέλεια τους, γ) στην κατοχύρωση της έννομης προστασίας των ΟΤΑ απέναντι σε προσβολές σε βάρος των δύο ως άνω επιπέδων (άρθρο 102 και 20 παρ. 1 Σ.). Τονίζεται πάντως ότι θεσμικές εγγυήσεις και θεμελιώδη δικαιώματα διασταυρώνονται, ειδικά μάλιστα όταν πρόκειται για τη θεσμική εγγύηση της τοπικής αυτοδιοίκησης που υποδέχεται και μετουσιώνει το θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους ΟΤΑ⁷³.

155 Η θεωρία επισήμανε τις βασικές καινοτομίες της αναθεώρησης του 2001 για την τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες συνοψίζονται στα εξής σημεία⁷⁴: α) Ο αναθεωρητικός νομοθέτης περιορίζει τις βαθμίδες σε δύο, διότι θα ήταν εξαιρετικά πολυτελές να προβλεφθεί η ύπαρξη τριών βαθμών σε μια χώρα με τα μεγέθη και τη γεωμορφολογία της Ελλάδος και με δεδομένο ότι ήδη το κοινοβούλιο διαθέτει μεγάλο αριθμό βουλευτών, β) η νέα διατύπωση του άρθρου 102 Σ. δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένους τύπους ΟΤΑ (π.χ. δήμους ή κοινότητες), με αποτέλεσμα να διευρύνεται το φάσμα επιλογών του νομοθέτη καθώς έχει την ευχέρεια να καταργεί υφιστάμενους οργανωτικούς τύπους και να δημιουργεί νέους, με βάση τα σύγχρονα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, γ) οι σύνδεσμοι των ΟΤΑ μπορούν πλέον να αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιοτήτων, δηλαδή κάθε είδους αρμοδιότητα, και ως εκ τούτου δεν είναι μόνο μονοθεματικοί αλλά μπορεί να είναι πολυθεματικοί ή ειδικών σκοπών, δ) γίνεται ρητή αναφορά στο

⁷¹ Ibidem, σελ. 243-244.

⁷² Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Τόμος Γ'. Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 1988, σελ. 170.

⁷³ Ν.-Κ. Χλέπας, Άρθρο 102, σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., σελ. 1644.

⁷⁴ Βλ. ενδεικτικά Γ. Σωτηρέλης, *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2002, σελ. 27 επ.· Ν.-Κ. Χλέπας, Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, σε *Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος δεύτερος, 2006, σελ. 845 επ.

τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ και εξουσιοδοτείται ο νομοθέτης να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς, ε) παρέχεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να ασκούν αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του κράτους και ανατίθενται σε αυτούς από τον νομοθέτη, στ) κατοχυρώνεται ρητά η αρχή της αναλογίας μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ και των πόρων που μεταφέρονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σε συμφωνία με τον ΕΧΤΑ, το Σύνταγμα καθιερώνει την αρχή της εξελικτικής αναλογίας προκειμένου οι ΟΤΑ να μπορούν να ανταποκριθούν στην πραγματική εξέλιξη του κόστους της άσκησης των αρμοδιοτήτων, όπως διαμορφώνεται διαχρονικά, ζ) προβλέπεται ότι ο νομοθέτης μπορεί να καθιερώνει τοπικά έσοδα που θα καθορίζονται ειδικότερα και θα εισπράττονται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Υποστηρίζεται ότι με τη διάταξη αυτή εισάγεται εξαίρεση από το άρθρο 78 Σ. που επιβάλλει για τη θέσπιση φορολογίας την ψήφιση από τη βουλή σχετικού νόμου, ο οποίος δεν επιτρέπεται να παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση ως προς το αντικείμενο, τον συντελεστή, τις απαλλαγές και τις εξαιρέσεις από τη φορολογία. Κατά την άποψη αυτή καθιερώνεται ειδικά ως προς τους ΟΤΑ «εξαίρεση από την εξαίρεση» και επιστροφή στον κανόνα του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., και είναι πλέον δυνατή η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης στους ΟΤΑ ως προς τα θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 43 παρ. 2 Σ⁷⁵, η) σε συνδυασμό με την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλει των ΟΤΑ καθιερώνεται η αρχή της διαφάνειας⁷⁶ κατά τη διαχείριση των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης που επιτρέπει, εκτός από τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁷, ελέγχους από ειδικά σώματα και αρχές καθώς και την επιβολή δεικτών για τη μέτρηση της αποδοτικότητας της οικονομικής διαχείρισης και της αξιοποίησης των παραχωρούμενων στους ΟΤΑ πόρους.

2. Κριτική της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση

Ο ν. 3852/2010 προχώρησε toλμηρά στην αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με 156 βασικό άξονα τη δημιουργία μεγάλων και ισχυρών ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού, οι οποίοι διαθέτουν τα γεωγραφικά και πληθυσμιακά μεγέθη για την αποτελεσματική και

⁷⁵ Για τη σημασία των τοπικών φόρων και προτάσεις διαμόρφωσής τους βλ. Κ. Σαββαΐδου, *Οικονομική Διοίκηση*, ό.π., σελ. 111 επ.

⁷⁶ Θ. Ξηρός, «Η διαφάνεια στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η δημοσιότητα και ο έλεγχος της δράσης των οργάνων της», Ν. Βαρσάμη, «Επικοινωνία και διαφάνεια: στοχεύοντας σε μια βιώσιμη δημοτική διοίκηση», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 43 επ. και 57 επ.

⁷⁷ Ε. Κουλουμπίνη, «Ζητήματα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από καταλογισμούς αιρετών και υπηρεσιακών οργάνων των δήμων. Τα διλήμματα των δημοσιονομικών δικαστών», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., 2022, σελ. 377 επ.

ποιοτική άσκηση δημόσιων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό μειώθηκε δραστικά ο αριθμός των δήμων και ο δεύτερος βαθμός οργανώθηκε στο επίπεδο μεγάλων περιφερειών. Η εξέλιξη αυτή ήταν αποτέλεσμα τόσο των διεθνών και ευρωπαϊκών τάσεων στο πεδίο της αυτοδιοίκησης όσο και της βαθιάς οικονομικής κρίσης που άρχισε να βιώνει η χώρα από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, η οποία συνδέθηκε με μνημονιακές υποχρεώσεις και σημάδεψε τη δεκαετία 2010-2020. Η οικονομική κρίση είναι βέβαιο ότι επηρεάζει την εφαρμογή ενός νομοθετικού πλαισίου, ιδίως όταν αυτό είναι τολμηρό και αφορά έναν τομέα διοίκησης που έχει ανάγκη από ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνικές υποδομές για να λειτουργήσει με επιτυχία. Αυτή η παράμετρος πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στην κριτική που ασκείται στον Καλλικράτη διότι ναι μεν θεσπίστηκε, μεταξύ άλλων, για να εξορθολογίσει δαπάνες, αλλά η συστηματική και ολοκληρωμένη εφαρμογή του προϋπέθετε, από την έναρξη ισχύος του, ενίσχυση με πόρους.

- 157 Για να διαπιστωθεί η επιτυχία ενός θεσμικού πλαισίου απαιτείται η κατά περιόδους εξέταση της εφαρμογής του στην πράξη με επιστημονικά κριτήρια, τα πορίσματα της οποίας πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ενδεδειγμένης μελέτης για τη διόρθωση των προβλημάτων είτε με νομοθετικές παρεμβάσεις⁷⁸ είτε με μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων είτε με ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού. Οι παρακάτω κριτικές σκέψεις εντοπίζουν, κυρίως, σημεία που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ενδεδειγμένης εξέτασης.
- 158 Ένα πρώτο ζήτημα που γεννάται είναι αν οι μεγάλοι σε έκταση δήμοι έχουν προκαλέσει προβλήματα «τοπικότητας», υπό την έννοια ότι δημιουργήθηκε μια απόσταση μεταξύ των δημοτών και των δημοτικών αρχών κατά την αντιμετώπιση των αναγκών των πρώτων, που δεν μπόρεσαν να καλύψουν οι θεσμοί της δημοτικής αποκέντρωσης⁷⁹.
- 159 Δεύτερο ζήτημα είναι αν οι συμμετοχικοί θεσμοί των δήμων απέδωσαν καρπούς σε μια κοινωνία η οποία δεν χαρακτηρίζεται από σχετική παράδοση. Πρόκειται για θεσμούς οι οποίοι αποτέλεσαν σημαντική καινοτομία του ν. 3852/2010, αλλά για να λειτουργήσουν στην πράξη πρέπει να υπάρχει συστηματική ενθάρρυνση από τις αιρετές αρχές και ανταπόκριση από τις τοπικές κοινωνίες, ιδίως όταν αφορούν π.χ. όργανα διαβούλευσης για την ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό.
- 160 Τρίτο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν πράγματι η δραστική περικοπή του αριθμού των νομικών προσώπων που μπορούσε να έχει, υπό το προηγούμενο καθε-

⁷⁸ Βλ. ενδεικτικά Π. Μαντζούφας, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, 2018.

⁷⁹ Μ. Οικονόμου, «Η λειτουργία και η λειτουργικότητα των μικρών Δήμων στα νέα δεδομένα», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 237 επ.· Ν. Hlepas, «Between Identity Politics and Politics of Scale: Sub municipalities Governance in Greece», σε Ν.-Κ. Hlepas/Ν. Kersting/S. Kuhlmann/P. Swianiewicz/F. Teles (Ed.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, 2018, σελ. 119 επ.

στώ, ένας ΟΤΑ οδήγησε στο επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή στον εξορθολογισμό της οργάνωσης και των δαπανών.

Τέταρτο ζήτημα προς διερεύνηση είναι αν οι αρμοδιότητες των δήμων ασκήθηκαν κατά τρόπο ικανοποιητικό για τους πολίτες και το δημόσιο συμφέρον και αν επιβάλλεται να μεταφερθούν και άλλες αρμοδιότητες, και ποιες, που συνιστούν αποστολή του κράτους ώστε να προωθηθούν ουσιαστικά οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Συναφές προς τις αρμοδιότητες είναι και το ζήτημα της μεταφοράς επαρκών πόρων που αποτελούν τη βάση για την άσκησή τους σύμφωνα με την αρχή της εξελικτικής αναλογίας. Γεννάται επίσης το ερώτημα αν ενεργοποιήθηκε η διάταξη του Συντάγματος περί τοπικών εσόδων που συνιστούν στην πραγματικότητα τοπικούς φόρους.

Τα παραπάνω ισχύουν, τηρουμένων των αναλογιών, και για τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, ο ρόλος του οποίου, με βάση τα προεκτεθέντα, είναι κυρίως αναπτυξιακός και επομένως μένει να διερευνηθεί αν πράγματι και σε ποιο βαθμό έχει επιτελέσει αυτή την αποστολή, στο πλαίσιο μιας πολιτείας που έχει μια συγκεντρωτική παράδοση και μαστιζόταν την τελευταία δεκαετία από βαθιά και πολύπλευρη οικονομική κρίση.

Σοβαρό έλλειμμα συνιστά η μη εφαρμογή στην πράξη του νέου θεσμού για την εποπτεία των ΟΤΑ, δηλαδή της Αυτοτελούς Υπηρεσίας με επικεφαλής τον επόπτη. Η ειδική αυτή υπηρεσία συστάθηκε για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία από τον νομοθέτη με πολλές και σοβαρές εγγυήσεις για επιστημονικό, ποιοτικό, αμερόληπτο, αντικειμενικό και αποτελεσματικό έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ και των αιρετών. Η εποπτεία δεν λειτούργησε ποτέ στην ιστορία της χώρας, όπως επιβάλλει το Σύνταγμα αλλά και η πραγματική ανάγκη διασφάλισης της νομιμότητας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων από τις τοπικές αρχές. Αυτή τη σοβαρότατη δυσλειτουργία θέλησε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης προκειμένου να θεραπεύσει εγγενή προβλήματα πλημμελούς άσκησης αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρχών των ΟΤΑ που οφείλονται είτε σε ανεπάρκεια των αιρετών⁸⁰ και των δημοτικών υπαλλήλων⁸¹ είτε σε πελατειακές σχέσεις των αιρετών με τους δημότες είτε και στους δύο παραπάνω παράγοντες. Σε μια εποχή στην οποία η τάση είναι η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης με τη μεταφορά ολοένα και περισσότερων αρμοδιοτήτων, η κρατική εποπτεία αποκτά ακόμα μεγαλύτερη αξία καθώς αναδεικνύεται σε κεντρικό πυλώνα ελέγχου της νομιμότητας της δραστηριότητας των ΟΤΑ, των αιρετών αρχόντων και των υπαλ-

⁸⁰ Δ. Κατσούλης, «Η καταστατική θέση των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης», σε *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, ό.π., σελ. 115 επ. Ο σ. σημειώνει ότι το τοπικό δημόσιο συμφέρον και η νομιμότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων του είναι τα όρια ελευθερίας του αιρετού.

⁸¹ Β. Παπαδανίλη, «Αξιοκρατία και καταπολέμηση της διαφθοράς», Π. Παπαφίλης, «Σύνθεση Τεκμηρίωση και Αξιοποίηση ατομικών και ομαδικών δεικτών αξιολόγησης αποδοτικότητας προσωπικού των ΟΤΑ», Δ. Κυπριώτης, «Οι διαπροσωπικές σχέσεις στελεχών της υπηρεσίας έξω από τον χώρο εργασίας ή όταν οι υπηρεσιακές σχέσεις μετατρέπονται σε προσωπικές», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 273 επ., 311 επ., 339 επ. αντίστοιχα.

λήλων⁸². Η αδράνεια, έως σήμερα, της ελληνικής πολιτείας για την ενεργοποίηση αυτού του θεσμού υπονομεύει ολόκληρο το οικοδόμημα των σχέσεων κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι ο έλεγχος που ασκείται είναι ανεπαρκής και αυτό αφενός κάνει διστακτικό τον νομοθέτη να εμπιστευθεί περισσότερες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ και αφετέρου αφήνει κατά βάση χωρίς πραγματικό και σε βάθος έλεγχο, από πλευράς νομιμότητας, τις δραστηριότητες των ΟΤΑ, με δυσμενείς συνέπειες για το δημόσιο συμφέρον.

3. Κριτική της νομολογίας για την τοπική αυτοδιοίκηση

- 164** Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διαμορφώσει σημαντική νομολογία για τις συνταγματικές διατάξεις που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Άλλωστε ο αναθεωρητικός νομοθέτης έλαβε υπόψη τη νομολογία του ως άνω Δικαστηρίου για την κατάσθρωση των ρυθμίσεων που εισήγαγε το 2001 προς εκσυγχρονισμό και εμπλουτισμό του συνταγματικού πλαισίου. Ειδικότερα, η πρόβλεψη περί δυνατότητας του νομοθέτη να αναθέτει στους ΟΤΑ την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους αποσαφηνίζει τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ προς αποφυγή προβλημάτων που γεννήθηκαν μετά τις παραπεμπτικές αποφάσεις του Ε' Τμήματος (263, 376-377/1997, 2138-19, 2592/1999), του ΣΤ' Τμήματος (888/1997 και 1960/1999) και τις αποφάσεις της Ολομέλειας (3440-3444/1999) που έδειξαν, με επιμέρους διαφοροποιήσεις, επιφυλακτικότητα απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση⁸³.
- 165** Παρά την ως άνω συνταγματική πρόβλεψη η νομολογία εξακολούθησε να είναι αρνητική απέναντι στη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως έδειξαν το πρακτικά επεξεργασίας 601-602/2002 και στη συνέχεια οι αποφάσεις της Ολομέλειας 3661-3663/2006, που έκριναν ρυθμίσεις χωροταξίας και πολεοδομίας. Κατά τη θεωρία οι επιφυλάξεις του Συμβουλίου της Επικρατείας έχουν ως βαθύτερη αιτία και θεμελιώδη αφετηρία μια συγκεκριμένη αντίληψη που διαχωρίζει αυστηρά τους ρόλους του *stricto sensu* κράτους αφενός και της τοπικής αυτοδιοίκησης αφετέρου⁸⁴.
- 166** Μεταξύ των σημαντικότερων αποφάσεων για την πολιτική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αυτές που έκριναν τη λήψη θετικών μέτρων υπέρ των γυναικών στις εκλογές. Η ρύθμιση για την ποσόστωση των γυναικών ψηφίστηκε ενόψει των αυτοδιοικητικών εκλογών του 2002 και στην αιτιολογική έκθεση γίνεται επίκληση σχετικής σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ θέτει ως στόχο την προώθηση των γυναικών στα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας σε σειρά αποφάσεων του Γ' Τμήματος μείζονος σύνθεσης (2831-2833, 3027-28, 3185, 3187, 3188, 3189/2003, 192/2004)

⁸² Β. Κονδύλης, «Σχέσεις ιεραρχίας και αρχή της νομιμότητας», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 97 επ.

⁸³ Βλ. ενδεικτικά Γ. Σωτηρέλη, *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 39 επ.

⁸⁴ Ν.-Κ. Χλέπας, «Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση», ό.π., σελ. 875.

έκρινε ως συνταγματική την ποσόστωση και ως προς τα πολιτικά δικαιώματα εφόσον τα θεσπιζόμενα μέτρα δεν συνεπάγονται υπέρμετρους περιορισμούς⁸⁵.

Στο πλαίσιο του εκλογικού δικαίου των ΟΤΑ αξιωματικώς είναι η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 121/2004, που έκρινε ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η ρύθμιση του νόμου με την οποία αποκλείονται οι υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών. Σύμφωνα με τη νομολογία, ο τιθέμενος περιορισμός του δικαιώματος στη συμμετοχή του πολίτη στην πολιτική ζωή της χώρας επιδιώκει την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των οργάνων διοίκησης των ΟΤΑ και για τον λόγο αυτό επιβάλλεται στους πολίτες που επιθυμούν να είναι υποψήφιοι όπως ζητούν την προτίμηση των εκλογέων, έχοντας καταρτίσει κοινό πρόγραμμα για την αντιμετώπιση των ζητημάτων.

Στην απόφαση 4077/2009 του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι η επιλογή των γενικών διευθυντών των ΟΤΑ μπορεί να γίνεται από υπηρεσιακά συμβούλια της κρατικής διοίκησης και όχι απαραίτητα από συλλογικά όργανα των εν λόγω οργανισμών. Έχει επισημανθεί από τη θεωρία ότι αναδεικνύεται μια αντίληψη κατά την οποία στο πλαίσιο της ενιαίας λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των ΟΤΑ δεν είναι τοπική υπόθεση ούτε αντικείμενο διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ αλλά ευρύτερης σημασίας ζήτημα. Έτσι, ο προσδιορισμός της κανονιστικής εμβέλειας και του περιεχομένου του άρθρου 102 Σ. καθορίζεται σε συνδυασμό με άλλες συνταγματικές διατάξεις, τούτο δε σημαίνει ότι το συνταγματικό καθεστώς της αυτοδιοίκησης δεν διέπεται μόνο από το άρθρο 102 και ο προσδιορισμός του θεσμού, του πυρήνα, της εμβέλειας και των περιορισμών του μπορεί να γίνει μόνο σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις, διότι «η αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί μια αυτόνομη νησίδα εντός του διοικητικού μας συστήματος αλλά ένα οργανικό του τμήμα»⁸⁶.

Από τη δεκαετία του '90 το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε νομολογία σχετικά με την ευχέρεια του νομοθέτη να αναδιοργανώνει τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Ειδικότερα, με την απόφαση της Ολομέλειας 3194/1990, με την οποία κρίθηκε ο θεσμός των συνενώσεων, διατυπώθηκαν ορισμένες βασικές αρχές σύμφωνα με τις οποίες δεν είναι μεν δυνατή η νομοθετική κατάργηση των ΟΤΑ με παράλληλη ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στην κεντρική διοίκηση, όμως δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η κατάργηση περισσότερων ΟΤΑ με τη συγχώνευση ή συνένωσή τους σε ενιαίο οργανισμό. Η συνένωση μπορεί να στηρίζεται όχι μόνο στη βιωσιμότητα

⁸⁵ Γ. Ποταμιάς, «Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας από τον δικαστικό έλεγχο του κύρους των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, 2013, σελ. 135· Μ. Πικραμένος/Δ. Μαυροπόδη, *Η εκλογική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*, 2006, σελ. 15 επ.

⁸⁶ Ν.-Κ. Χλέπας, «Η αυτοδιοίκηση ως οργανικό τμήμα του διοικητικού μας συστήματος», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, ό.π., σελ. 124.

αλλά και στην ανάγκη διοικητικής αναδιάρθρωσης και δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, με συνέπεια να μην πάσχει από συνταγματική άποψη αν έχει εκφρασθεί αντίθετη γνώμη των κατοίκων ή εκλογέων των υπό κατάργηση οργανισμών⁸⁷. Η νομολογία αυτή συνεχίστηκε με τις αποφάσεις 545, 119/2001, 1333/2000. Ειδικά με την πρώτη απόφαση κρίθηκε, υπό το άρθρο 102 Σ. πριν την αναθεώρηση του 2001, ότι η κοινότητα δεν κατοχυρώνεται υποχρεωτικά ως οργανωτική μονάδα, η δε διάκριση δήμου – κοινότητας είναι καταρχήν πληθυσμιακή και παρακολουθεί την εξέλιξη των πληθυσμιακών μεγεθών. Περαιτέρω το Δικαστήριο έθεσε τις ρυθμίσεις του νομοθέτη υπό τον έλεγχο δύο προϋποθέσεων: α) Αναζητείται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου η αιτιολόγηση των επιλογών από την άποψη της τήρησης των κριτηρίων του Συντάγματος (γεωοικονομικά, κοινωνικά, συγκοινωνιακά κ.λπ.), με σκοπό την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη για τους κατοίκους διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, β) εξετάζεται αν προβάλλεται από τον έχοντα έννομο συμφέρον ειδικός ισχυρισμός ότι η συγκεκριμένη κατάργηση έγινε χωρίς, προδήλως, να ληφθούν υπόψη τοπικά κριτήρια συναπτόμενα με τις συνθήκες της περιοχής και χωρίς να συνδέεται με τη θεραπεία του σκοπού του νόμου.

V. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

170 Οι σύγχρονοι ευρωπαϊκοί και διεθνείς προσανατολισμοί και η πρακτική δείχνουν ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη μεταφορά από τα κεντρικά όργανα του κράτους στους ΟΤΑ των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε πολλά πεδία δημόσιας πολιτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, μετά την αναθεώρηση του 2001, παρέχει επαρκέστατη δέσμη ρυθμίσεων για την ανάδειξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ισχυρό πόλο του διοικητικού συστήματος της χώρας, που θεραπεύει όχι μόνο τοπικές αλλά και κρατικές υποθέσεις. Παρά ταύτα η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα εξακολουθεί να υπολείπεται των άλλων ευρωπαϊκών κρατών σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων που της έχει εμπιστευθεί ο νομοθέτης, καθώς και ως προς τους πόρους τόσο σε ανθρώπινο δυναμικό όσο και σε χρηματοδότηση. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η χώρα να διατηρεί ένα, κατά βάση, συγκεντρωτικό σύστημα άσκησης της εξουσίας⁸⁸.

171 Οι αιτίες του φαινομένου αυτού είναι πολλές. Μια από τις αιτίες είναι ότι παρότι οι

⁸⁷ Μ. Πικραμένος, «Τα όρια αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ και ο νομοθέτης», σε *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα*, ό.π., σελ. 112.

⁸⁸ S. Koutnatzis, «Deconcentration and Local Government as weak forms of Decentralisation: The case of Greece», σε C. Brunet/A. Sagar, *Federalism, Decentralisation and European Regionalisation: Comparative Perspectives II*, σελ. 73 επ.

ΟΤΑ αποτελούν οργανισμούς με δημοκρατική νομιμοποίηση που έχουν αρμοδιότητες στο πλαίσιο του διοικητικού συστήματος της χώρας, στην ιστορική εξέλιξη ο πολιτικός τους χαρακτήρας κατέστη κυρίαρχος και έθεσε σε δεύτερη μοίρα τη διοικητική τους αποστολή. Ο κανόνας είναι ότι οι αιρετοί διακρίθηκαν (και διακρίνονται) περισσότερο ως πολιτικοί τοπικοί ηγέτες, με φιλοδοξίες για υψηλότερη πολιτική σταδιοδρομία ή για μακροχρόνια παραμονή στην ηγεσία των ΟΤΑ, παρά ως διοικητικοί επικεφαλής που έχουν ως πρωταρχικό μέλημα τη διαχείριση των υποθέσεων της αρμοδιότητάς τους με βάση τις αρχές του ορθολογισμού και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπήρξαν δυναμικά πολιτικά στελέχη με δημιουργικότητα και μεγάλη προσφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση και γενικότερα στη χώρα. Όπως σωστά έχει σημειωθεί, ήδη από το 1912 η τοπική αυτοδιοίκηση ανέπτυξε ισχυρότατη πολιτική επιρροή αφότου εντάχθηκε στο πολιτικοκομματικό σύστημα της χώρας ως ο κατώτερος αλλά θεμελιώδης μοχλός του, σε βάρος πάντως της διοικητικής της αποστολής. Από την άλλη πλευρά η αδυναμία των ΟΤΑ να προσφέρουν λύσεις, λόγω της περιορισμένης διοικητικής λειτουργίας τους, αποτέλεσε αντικίνητρο για την προσέλευση ικανού πολιτικού προσωπικού με διαχειριστικές ικανότητες⁸⁹, ενώ από τη δεκαετία του '70 επικράτησαν κομματικές υποψηφιότητες και έτσι οι εκλογές διεξάγονταν για την επιβεβαίωση ή την αμφισβήτηση της πολιτικής νομιμοποίησης της κυβέρνησης⁹⁰. Με τα ιστορικά αυτά δεδομένα το αυτοδιοικητικό πολιτικό προσωπικό λειτουργεί, πολλές φορές, με κριτήριο την εξυπηρέτηση των πολιτών που αντιμετωπίζονται πρωτίστως ως εκλογείς και πολύ λιγότερο ως χρήστες δημόσιας υπηρεσίας με συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας⁹¹. Αυτή η πραγματικότητα έχει οπωσδήποτε επηρεάσει τον νομοθέτη στην περιορισμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το πολιτικό προσωπικό της χώρας, σε επίπεδο επικράτειας, δεν φαίνεται ιδιαίτερα πρόθυμο να εκχωρήσει αρμοδιότητες στο τοπικό πολιτικό προσωπικό, διότι μια τέτοια εξέλιξη θα προκαλούσε τριβές στον πολιτικό και κομματικό ανταγωνισμό μεταξύ προσώπων που διεκδικούν θώκους στον δημόσιο χώρο. Οι πελατειακές σχέσεις μεταξύ τοπικού πολιτικού προσωπικού και πολιτών – εκλογέων παίζουν, ενδεχομένως, κάποιο ρόλο και στον τρόπο με τον οποίο ο δικαστής αντιμετωπίζει ζητήματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση, αυτή

⁸⁹ Ν.-Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 230.

⁹⁰ Ε. Βενιζέλος, *Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 323.

⁹¹ Γ. Σταυρόπουλος, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χθες, σήμερα, αύριο», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 29.

δε η στάση έχει αποτυπωθεί σε παλαιότερες και νεότερες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ιδίως σε ζητήματα χωροταξίας και πολεοδομίας.

- 172** Οι αδυναμίες της τοπικής αυτοδιοίκησης αφορούν επίσης την οικονομική τους αυτοτέλεια καθώς και τη στελέχωση της υπαλληλίας των ΟΤΑ. Και στα δύο επίπεδα λειτουργίας υπάρχει μεγάλη υστέρηση η οποία παρεμβάλλει σοβαρά εμπόδια στους ΟΤΑ για να εκπληρώσουν ουσιαστικά την αποστολή τους, σε αυτή δε την κατάσταση συνετέλεσε και η οικονομική κρίση με την επιβολή των μνημονιακών υποχρεώσεων⁹². Πρέπει να τονισθεί εδώ ότι από σχετική μελέτη προκύπτει ότι και σε ένα εξαιρετικά συγκεντρωτικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα, ακόμη και σε εποχές αυστηρά ενιαίων πολιτικών δημοσιονομικής σταθεροποίησης, οι τοπικές συνθήκες, οι τοπικοί διάλογοι και η τοπική ηγεσία έχουν καθοριστική σημασία για τις επιδόσεις των δήμων, την επιτυχία ή την αποτυχία τους⁹³. Σε άλλη μελέτη αναλύεται και τεκμηριώνεται η σχέση των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ποιότητα ζωής των κατοίκων των πόλεων που συναρτάται με την ποιότητα παροχής των αυτοδιοικητικών υπηρεσιών και την εμπιστοσύνη στις τοπικές αρχές⁹⁴. Ποιότητα ζωής που συνδέεται με τομείς που αφορούν, μεταξύ άλλων, τον αθλητισμό, τον πολιτισμό⁹⁵ αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισης κινδύνων για την υγεία των πολιτών ιδίως σε δυσχερείς περιόδους, όπως αυτή που βιώνουμε με την πανδημία⁹⁶, καθώς και τη δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της ψηφιακής διακυβέρνησης⁹⁷.
- 173** Είναι αναμφισβήτητο ότι τις τελευταίες δεκαετίες έχει συντελεσθεί πρόοδος στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως τμήμα του διοικητικού συστήματος της χώρας, με θετικές επιδράσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών και εν τέλει στην προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Όμως ο βηματισμός με κατεύθυνση την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αργός, με πολλά εμπόδια και δυσκολίες. Η θεραπεία αυτής της μη επιθυμητής κατάστασης δεν απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση στην οποία πολλές

⁹² Α. Δαναδιάδου, «Οι συνέπειες των μνημονιακών νόμων στην οικονομική επιβάρυνση των δήμων για απαλλοτριώσεις κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων, συμπεριλαμβανομένης της σχολικής στέγης», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 407 επ.

⁹³ Ν.-Κ. Χλέπας/Π. Γετίμης, *Η δημοσιονομική εξυγίανση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, 2018.

⁹⁴ Ν. Hlepas/P. Getimis, *Local Governance and Quality of Life*, στο [link](#).

⁹⁵ Μ. Κορκίδη, «Πολιτιστικές δράσεις του Δήμου Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Δημοτικοί κινηματογράφοι, καλλιτεχνικά τμήματα, φεστιβάλ στη θάλασσα, δημοτικές βιβλιοθήκες», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 401 επ.

⁹⁶ Δ. Νούση, «Προσωπικό και αντιμετώπιση της πανδημίας. Προσλήψεις σχολικών καθαριστριών. Το παράδειγμα της Αθήνας», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 285 επ.

⁹⁷ Λ. Χριστόπουλος, «Ψηφιακή διακυβέρνηση και ΟΤΑ», σε *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, ό.π., σελ. 33 επ.

φορές εναποθέτουμε τις προσδοκίες για ανάταξη και πρόοδο. Απαιτεί συστηματικό σχεδιασμό, θέσπιση και εφαρμογή μέτρων από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, με σκοπό τη σταδιακή συγκρότηση ενός πραγματικού επιτελικού κράτους, στο οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει ουσιαστική οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που εγγυάται την άσκηση με ποιότητα και αποτελεσματικότητα ολόένα και περισσότερων αρμοδιοτήτων σχετικών με την καθημερινότητα του πολίτη. Και αυτή η ενίσχυση της θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας πρέπει να συνοδεύεται από αναβάθμιση της εποπτικής αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους, προκειμένου να ελέγχεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, κατά τη δράση των ΟΤΑ και των αιρετών, από κρατική υπηρεσία εξοπλισμένη με τα αναγκαία εφόδια για την επιτέλεση, με ουσιαστικούς όρους, αυτής της υψηλής αποστολής.

Όπως επισημαίνει ο Καθηγητής και Ακαδημαϊκός Γ.Κ. Βλάχος «το θέμα της αυτοδιοικήσεως αποκτά και ενδιαφέρει τόσο την οριζόντια όσο και την κάθετη λειτουργία του κράτους. Ενδιαφέρει όμως άμεσα και τα δικαιώματα και τις ελευθερίες, κατά το μέτρο που με τη δημιουργία πραγματικών αυτοδιοικούμενων περιφερειών μπορεί να μειωθεί το χάσμα ανάμεσα στον πολίτη και την εξουσία, να πολλαπλασιαστούν οι ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του ατόμου στην πραγμάτωση κοινών σκοπών και να δοθεί και πάλι στον άνθρωπο, μαζί με την ελευθερία και την ασφάλεια, το αίσθημα της ευθύνης και του καθήκοντος απέναντι στην κοινωνία»⁹⁸.

⁹⁸ 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. 179.