



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

## ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

### **«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»**

#### **I. Γενικές παρατηρήσεις**

**A.** Με το προτεινόμενο Νοσχ ανασυγκροτείται η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και συνιστώνται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Συγκεκριμένως, σε όλη την Επικράτεια συνιστώνται 325 νέοι δήμοι (αντί των 1034 Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού που υφίστανται σήμερα), 13 Περιφέρειες και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Με τις διατάξεις του Α΄ Μέρους ιδρύονται οι δήμοι ως πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζεται η εδαφική περιφέρεια κάθε δήμου και συνιστώνται οι δημοτικές ενότητες καθώς και οι δημοτικές και τοπικές κοινότητες ως «θεσμοί ενδοδημοτικής αποκέντρωσης», συμφώνως προς τη διατύπωση της αιτιολογικής έκθεσης που συνοδεύει το υπό ψήφιση Νοσχ (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 1 και 2). Θεσμοθετείται περαιτέρω η περιφέρεια ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη σύσταση και τη συγκρότηση των περιφερειών (Κεφάλαιο Β΄, άρθρα 3 έως 5). Ιδρύονται επίσης επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, των οποίων προΐστανται ισάριθμοι Γενικοί Γραμματείς (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρο 6).

Με τις διατάξεις του Β΄ Μέρους εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, ορίζονται τα όργανα διοίκησης των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 7 και 8), οι αρμοδιότητες και τα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων των δήμων (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 58 έως 78) και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 79 έως 91), και ρυθμίζονται θέμα-

τα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των δήμων (Κεφάλαιο Β΄, άρθρο 9 έως 57) και την καταστατική θέση των αιρετών (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 92 και 93). Καθορίζονται, περαιτέρω, οι νέες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στους δήμους και ο χρόνος έναρξης άσκησης τους, και αναδιοργανώνεται η λειτουργική υποδομή των διοικητικών μονάδων των δήμων για την ευχερέστερη άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 94 έως 98). Τέλος, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαδημοτική συνεργασία και τη συγχώνευση των ιδρυμάτων, των ν.π.δ.δ. και των επιχειρήσεων των δήμων ή κοινοτήτων που συνενώνονται (Κεφάλαιο Ζ΄, άρθρα 99 έως 112).

Με τις διατάξεις του Γ΄ Μέρους εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, ορίζονται τα όργανα διοίκησης της περιφέρειας (Κεφάλαιο Α΄, άρθρο 113), ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Κεφάλαιο Β΄, άρθρο 114 έως 158), τις αρμοδιότητες και τα ζητήματα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων της περιφέρειας (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 159 έως 179) και την καταστατική θέση των αιρετών (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 180 έως 185), και αναδιαρθρώνονται οι αρμοδιότητες των περιφερειών (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 186 έως 193). Τέλος, επανακαθορίζεται το νομικό πλαίσιο που διέπει τις επιχειρήσεις και τις αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των περιφερειών (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 194 έως 209).

Με τις διατάξεις του Δ΄ Μέρους (άρθρα 204 έως 209) εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για τις αρμοδιότητες των νησιωτικών δήμων και περιφερειών και τον τρόπο άσκησης τους, και γίνεται ειδική μνεία για τους ορεινούς δήμους.

Με τις διατάξεις του Ε΄ Μέρους (άρθρα 210 έως 213) εισάγεται ο θεσμός της μητροπολιτικής περιφέρειας και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της καθώς και άλλα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της.

Με τις διατάξεις του ΣΤ΄ Μέρους (άρθρα 214 έως 240) ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται από το κράτος στους δήμους, τις περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται στην εποπτεία τους, και ιδρύεται, σε κάθε έδρα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., της οποίας προϊστάται ανώτατος υπάλληλος επί θητεία, ο οποίος φέρει τον τίτλο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Με τις διατάξεις του Ζ΄ Μέρους (άρθρα 241 έως 258) θεσπίζεται η υποχρέωση των περιφερειακών συμβουλίων να καταρτίσουν εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειών, και προτείνονται ρυθμίσεις που αφορούν το προσωπικό των περιφερειών και των δήμων.

Με τις διατάξεις του Η΄ Μέρους (άρθρα 259 έως 279) ρυθμίζονται οικονο-

μικά ζητήματα των δήμων και των περιφερειών, ενώ με τις διατάξεις του Θ΄ Μέρους (άρθρο 280) καθορίζονται οι αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Τέλος, το Ι΄ Μέρος του Νοσχ (άρθρο 281) θεσπίζει το πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης», και το ΙΑ΄ Μέρος (άρθρα 282 έως 286) περιλαμβάνει μεταβατικές και τελικές διατάξεις καθώς και ρυθμίσεις ειδικών θεμάτων.

**Β.** Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αρμόδιων για τις τοπικές υποθέσεις. Ειδικότερα, η παρ. 1 του άρθρου αυτού ορίζει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού». Επομένως, η διάταξη αυτή κατοχυρώνει τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών και αναθέτει στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό των επιμέρους οργανισμών της.

Όπως προκύπτει και από την ένταξη του άρθρου αυτού στο Έκτο Τμήμα του μέρους Τρίτου του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Διοίκηση», η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Ουσιώδη στοιχεία της συνταγματικής ρύθμισης τα οποία αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι: α) η ρητή καθιέρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, β) ο καθορισμός από τον νόμο του εύρους των τοπικών υποθέσεων, των κατηγοριών τοπικών υποθέσεων και της κατανομής τους στους επιμέρους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) η θέσπιση διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας υπέρ των Ο.Τ.Α., δ) η δυνατότητα ανάθεσης με νόμο στους οργανισμούς αυτούς αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, ε) η εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α., σε όλες τις βαθμίδες τους, με καθολική και μυστική ψηφοφορία, στ) η δυνατότητα πρόβλεψης, με νόμο, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα, ζ) η άσκηση από το κράτος εποπτείας στους Ο.Τ.Α., η οποία συνίσταται αποκλειστικώς σε έλεγχο νομιμότητας, και η) η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα, για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των Ο.Τ.Α.. Τα ανωτέρω αποτελούν και τα συνταγματικά όρια για την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη. Εντός των ορίων αυτών ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να διαμορφώνει, όπως εκείνος κρίνει προσφορότερο, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Το ζήτημα, περαιτέρω, εάν ο κοινός νομοθέτης έχει εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα να καταργήσει, να συνενώσει υποχρεωτικώς υφιστάμενους ή

να ιδρύσει νέους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ήδη απασχολήσει σε μεγάλη έκταση τόσο τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και τη θεωρία (βλ. ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, σελ. 376 επ., Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι/Β, 2009, σελ. 1119 επ.,). Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, κυρίως με την υπ' αριθ. 3140/1990 απόφαση της Ολομελείας του (ΤοΣ 1991, σελ. 644 επ.), έκρινε ότι «από τις ίδιες, εν τούτοις, διατάξεις δεν προκύπτει και συνταγματική κατοχύρωση των υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων, υπό την έννοια ότι οφείλει η νομοθετική εξουσία να σεβαστεί και να διατηρήσει τους υφιστάμενους κατά την αναθεώρηση του συντάγματος (1975) συγκεκριμένους δήμους και κοινότητες, και ότι, συνεπώς, δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η συνένωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως χωρίς την συμφωνία των κατοίκων ή των συμβουλίων των υφισταμένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Ούτε είναι τοπική υπόθεση, κατά την έννοια των ίδιων διατάξεων, ώστε να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ίδιων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η κατάργηση ή η διατήρηση ενός τέτοιου οργανισμού ή η συνένωση ή όχι περισσότερων οργανισμών. Στις περιπτώσεις πράγματι αυτές ανακύπτουν ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος τα οποία επιλύονται στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας. Συνεπώς, δεν είναι μεν δυνατή η νομοθετική κατάργηση ενός ή περισσότερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως με παράλληλη ανάθεση της διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων των οικείων περιοχών σε όργανα της κεντρικής διοικήσεως, δεν αντίκειται όμως στις συνταγματικές αυτές διατάξεις νόμος που προβλέπει την συνένωση ή τη συγχώνευση περισσότερων δήμων και κοινοτήτων, σε ενιαίο οργανισμό, στον οποίο αναθέτει τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων των καταργουμένων δήμων και κοινοτήτων. Η συνένωση δε αυτή μπορεί να στηρίζεται όχι μόνο στη μη βιωσιμότητα των υπό κατάργηση οργανισμών αλλά και σε νομοθετική διάταξη που προβλέπει την αναδιάρθρωση της διοικητικής διαιρέσεως σε δήμους και κοινότητες. Και προβλέπεται μεν στο άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος ότι μπορούν να συσταθούν με νόμο και αναγκαστικοί σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών, η διάταξη όμως αυτή έχει την έννοια ότι για τις καθοριζόμενες κατηγορίες υποθέσεων (εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών), κατά το μέρος που θα ήταν τοπικές, επιτρέπεται η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνδέσμων, παρά την εξαγγελλλόμενη στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου αρχή κατά την οποία η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κάθε οργανισμού. Συνεπώς, δεν συνάγεται από τη διάταξη αυτή του Συντάγματος απαγόρευση καταργήσεως των υφισταμένων οργανισμών. Εξάλλου, αφού η συνένωση δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, δεν πάσχει η διάταξη του νόμου εκ του λόγου ότι προβλέπει τη συνένωση και

παρά την ενδεχόμενη αντίθετη γνώμη των κατοίκων ή εκλογέντων των μελών του συμβουλίου των υπό συνένωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, η συνένωση μπορεί να επιβάλλεται είτε ευθέως από το νόμο, είτε, αφού δεν υπάρχει σχετικός περιορισμός, με προεδρικό διάταγμα κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, κατά τους γενικούς όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η κατ' εξουσιοδότηση του νόμου έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων ..». Έτσι και ΣΤΕ 119/2001 για το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» (ν. 2539/1997 ΦΕΚ 244 Α΄).

Εν συνεχεία, πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι αόριστη νομική έννοια, την οποία καλείται κάθε φορά να εξειδικεύσει ο κοινός νομοθέτης (Σχετικώς με τη διάκριση τοπικών – γενικών υποθέσεων, βλ. ενδεικτικώς, Ε. Μπέσιλα-Βήκα - Δ. Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση, 1997, σελ. 45 επ., Ε. Χριστοφιλοπούλου, Κατανομές των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, σε Ν.-Κ. Χλέπα (επιμ.), Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας, 1998, σελ. 137 επ.). Τα όρια μεταξύ τοπικών και μη τοπικών υποθέσεων είναι ρευστά, και εξαρτώνται από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνικές), βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σελ. 324), υπόκεινται δε σε συνεχή νομολογιακή αναδιαμόρφωση και εμπλουτισμό, μέσω του ελέγχου των νομοθετικών ή των κανονιστικών πράξεων που τα προσδιορίζουν. Ο νομοθέτης έχει, στο πλαίσιο της δράσης του υπέρ του δημόσιου συμφέροντος, το δικαίωμα να παρεμβαίνει στον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει τον «σκληρό πυρήνα» τους, που συνέχεται με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ίδρυση, συγχώνευση ή κατάργηση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, αλλά αφορά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία επιλύονται στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας (βλ. ανωτέρω).

Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί το γεγονός ότι το ελληνικό κράτος, όταν κύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας με τον νόμο 1850/1989 (ο οποίος αποτελεί διεθνή σύμβαση, άρα έχει υπερνομοθετική ισχύ κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος), διατήρησε επιφύλαξη (άρθρο 1 κυρωτικού νόμου) ως προς την εφαρμογή στη χώρα μας του άρθρου 5 του Ε.Χ.Τ.Α, κατά το οποίο, «για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει» (Για τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας βλ., Αν. Τάχο, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ερμη-

νευτική προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991, σελ. 607 επ., Δ. Φιλίππου, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους ελληνικούς Ο.Τ.Α., ΔιΔικ 1995, σελ. 285 επ.).

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοσχ**

Επισημαίνεται, γενικότερα, ότι στις προς ψήφιση διατάξεις μνημονεύεται ο «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» με αναφορά στον κυρωτικό του ν. 3463/2006, ενώ σε άλλες, με το ακρωνύμιό του (Κ.Δ.Κ.). Σκόπιμο θα ήταν, για λόγους ομοιομορφίας, να μνημονεύεται ο εν λόγω Κώδικας ως «Κ.Δ.Κ.».

### **1. Επί των άρθρων 9 παρ. 1 και 114 παρ. 2**

Με την προτεινόμενη διάταξη επιμηκύνεται η θητεία των δημοτικών αρχών κατά ένα έτος. Η διάρκεια, επομένως, της δημοτικής περιόδου ορίζεται εφεξής σε πέντε έτη και καθορίζεται, αντιστοίχως, η διάρκεια της περιφερειακής περιόδου σε 5 έτη.

Το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος αναφέρεται μόνον στις αρχές της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας για την εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α.. Θα πρέπει, όμως, να γίνει δεκτό ότι για την ανάδειξη των οργάνων των οργανισμών αυτών ισχύει και μια άλλη βασική αρχή, συμφώνως προς την οποία η εκλογή πρέπει να επαναλαμβάνεται σε εύλογα χρονικά διαστήματα (βλ. Αθ. Ράϊκο, όπ. π., σελ. 1126). Το Σύνταγμα δεν καθορίζει τη διάρκεια της περιόδου (θητείας) των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταλείποντας τον καθορισμό της στη νομοθετική λειτουργία. Η διάταξη του άρθρου 53 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία καθορίζει τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, δεν εφαρμόζεται, εν προκειμένω, αναλόγως, πρέπει ωστόσο να χρησιμεύει ως κατευθυντήρια γραμμή για τον καθορισμό της θητείας των αρχών των τοπικών οργανισμών. Μακρότερη, επομένως, περίοδος είναι επιτρεπτή, αρκεί να μην υπερβαίνει ένα ακραίο όριο (Αθ. Ράϊκο, όπ.π., σελ. 1127).

### **2. Επί του άρθρου 10 παρ. 2**

Συμφώνως προς την ανωτέρω διάταξη, δικαίωμα να εκλέγουν τις δημοτικές αρχές έχουν επίσης οι πολίτες των κρατών-μελών της Ε.Ε., καθώς και οι ομογενείς και οι νομίμως διανεμόντες αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών.

Όπως έχει επισημανθεί (βλ. έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 8.3.2010 επί του Νοσχ «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», παρατήρηση Γ), το δικαίωμα του εκλέγειν στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές δεν επαναλαμβάνει όλες τις

προϋποθέσεις του άρθρου 51 παρ. 3 Συντάγματος που αφορά στις βουλευτικές εκλογές, όπως η συνδρομή της ελληνικής ιθαγένειας. Αυτό συμβαίνει διότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν ως αρμοδιότητα τη διοίκηση των τοπικών μόνο υποθέσεων (άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος). Λόγο για τις τοπικές αυτές υποθέσεις μπορούν να έχουν, επομένως, και όσοι αποδεδειγμένως είναι μέλη των τοπικών κοινωνιών, ανεξαρτήτως του αν διαθέτουν ή όχι την ελληνική ιθαγένεια, επομένως, και οι αλλοδαποί.

Άλλωστε η αρχή της καθολικότητας της ψήφου, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ., έχει ως περιεχόμενο, αφενός, τη θέσπιση των ελάχιστων δυνατών προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, αφετέρου, την αποφυγή αδικαιολόγητου αποκλεισμού ατόμων τα οποία ανήκουν στις τοπικές κοινωνίες και έχουν εύλογο ενδιαφέρον συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σελ. 412. Βλ., όμως, για την αντίθετη άποψη, Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, 1988, σελ. 164-165).

### **3. Επί των άρθρων 14, 15 και 117, 118**

Με τις ανωτέρω διατάξεις απαριθμούνται περιοριστικώς τα κωλύματα εκλογιμότητας και τα ασυμβίβαστα για τις θέσεις των αιρετών οργάνων των δήμων και των περιφερειών. Σχετικώς με τις ρυθμίσεις των άρθρων αυτών επισημαίνονται τα εξής:

**A.** Η απόλυτη και ρητή διατύπωση των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των ασυμβίβαστων υπηρετεί λόγους δημόσιου συμφέροντος, εφόσον αποσκοπεί στην προστασία των συμφερόντων των Ο.Τ.Α. (βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ 3083/2007, 3464/2007). Αναφέρονται περιοριστικώς και συνιστούν μορφή εξαιρετικού δικαίου, ώστε να μην καταλείπεται ευχέρεια στον ερμηνευτή για ανάλογη εφαρμογή ή διασταλτική ερμηνεία (βλ. Αθ. Ραΐκο, Δικονομικό Εκλογικό Δίκαιο, 1982, παρ. 12. Πρβλ. και Κ. Μαυριά, όπ. π., σελ. 663).

**B.** Ειδικώς ως προς τη ρύθμιση του άρθρου 14 παρ. 3 α', σημειώνεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνοντας ανάλογη περίπτωση (άρθρο 40 παρ. 2 του π.δ/τος 323/1989 Δ.Κ.Κ.), απεφάνθη ότι ως οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης θεωρείται η συμφωνηθείσα και περιλαμβανόμενη στη σύμβαση χρηματική αντιπαροχή (ΣτΕ 1657/1995), ενώ για την εκτίμηση της υπέρβασης των ανωτέρω χρηματικών ορίων, σε ετήσια βάση, προκειμένου περί διαδοχικών συμβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η συνολική αξία που προκύπτει από το οικονομικό αντικείμενο αυτών, όπως έχει καθορισθεί αρχικώς, ανεξαρτήτως των εντέλει καταβληθέντων ποσών (ΣτΕ 1533/2002, πρβλ. και ΣτΕ 1842/2006).

#### **4. Επί των άρθρων 18 παρ. 1 και 120 παρ. 1**

Με τις ανωτέρω ρυθμίσεις ορίζεται ότι η εκλογή του δημάρχου, των δημοτικών συμβούλων, των συμβούλων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και του εκπροσώπου της τοπικής κοινότητας, καθώς και του περιφερειάρχη, των αντιπεριφερειάρχων περιφερειακών ενοτήτων και των μελών του περιφερειακού συμβουλίου γίνεται κατά συνδυασμούς, οι δε υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται.

Σχετικώς σημειώνεται ότι αντίστοιχες διατάξεις, που προέβλεπαν αποκλεισμό υποψηφιοτήτων εκτός συνδυασμών (βλ. άρθρο 54 παρ. 1 του π.δ. 410/1995), έχουν κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι «δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι ο οριζόμενος από αυτές τρόπος εκλογής κατά συνδυασμούς, περιορίζει, αλλά δεν αναιρεί το σχετικό εκ της συνταγματικής αυτής διατάξεως δικαίωμα, αφού παρέχει στον πολίτη την δυνατότητα συμμετοχής του στην πολιτική ζωή της χώρας (...) ούτε στις αρχές της καθολικότητας και της ισότητας της ψήφου, ούτε σε άλλη συνταγματική διάταξη ή αρχή που διέπει την εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών» (ΣΤΕ 3156/2000), αν και κατά την άποψη εκπροσώπου της θεωρίας, η απαγόρευση αυτή είναι αντίθετη με την αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας (άρθρο 102 παρ. 2 εδ. β´) και, σε κάθε περίπτωση, προσβάλλει το δικαίωμα της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1), στην οποία περιλαμβάνεται και η εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. Αθ. Ράϊκο, όπ. π., σελ. 1130).

#### **5. Επί των άρθρων 19 παρ. 2 και 120 παρ. 2**

Με την προτεινόμενη διάταξη καθορίζεται ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων και των υποψηφίων συμβούλων κάθε δημοτικής κοινότητας, καθώς και των υποψηφίων αντιπεριφερειάρχων και των υποψηφίων περιφερειακών συμβούλων, προκειμένου η δήλωση του συνδυασμού να είναι νόμιμη.

Υπό το καθεστώς του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων έχει κριθεί, συναφώς, ότι η υπέρβαση του ανώτατου αριθμού των υποψηφίων δημοτικών ή τοπικών συμβούλων δεν συνεπάγεται το απαράδεκτο της δήλωσης κατάρτισης του συνδυασμού και την ακυρότητα της συμμετοχής του ανακηρυχθέντος ως υποψηφίου συνδυασμού στις εκλογές, αλλά υφίσταται παράβαση νόμου και νομική πλημμέλεια της εκλογής, κατά την έννοια του άρθρου 259 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της εκλογής, μόνον εφόσον το αρμόδιο δικαστήριο κρίνει ότι η πλημμέλεια αυτή ήταν δυνατόν να ασκήσει επιρροή στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα (βλ. ενδεικτικώς, ΣΤΕ 190/2004, 2132/2005).



## 6. Επί του άρθρου 25 περ. γ´

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, η περ. γ´ του άρθρου 25 να αναδιατυπωθεί ως εξής: «των δημοτικών κοινοτήτων του άρθρου 2 παρ. 4 του παρόντος νόμου».

## 7. Επί των άρθρων 31 και 137

Με το άρθρο 31 καταργείται η ρύθμιση του άρθρου 50 του Κ.Δ.Κ. και επαφέρεται η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50% συν 1 των έγκυρων ψήφων, είτε στον πρώτο γύρο των εκλογών, είτε στον δεύτερο, εφόσον αυτή δεν καταστεί δυνατή στον πρώτο γύρο. Αντίστοιχη ρύθμιση εισάγεται στο άρθρο 137 του Νσχ, προκειμένου περί της ανάδειξης των περιφερειάρχων και των περιφερειακών συμβούλων. Συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νσχ, η ισχύουσα ρύθμιση, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα ανάδειξης ενός συνδυασμού ως επιτυχόντος με ποσοστό 42% συν 1 των έγκυρων ψήφων, συνιστά σοβαρή απόκλιση από τις αρχές της ισοδυναμίας της ψήφου και είναι συστηματικά ασύμβατη με την ίδια φιλοσοφία του διοικητικού συστήματος των Ο.Τ.Α..

Επισημαίνεται, πάντως, ότι, συμφώνως προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, «η διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.), κατά την οποία στις εκλογές των δημάρχων και δημοτικών συμβούλων θεωρείται επιτυχών ο συνδυασμός που πλειοψήφησε με ποσοστό σαράντα δύο τοις εκατό (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 (βλ. αιτιολογικές εκθέσεις ν. 3463/2006 και ν. 3434/2006). Εφ' όσον δε το ανωτέρω προβλεπόμενο ποσοστό εκλογής διασφαλίζει δημοκρατική νομιμοποίηση στα όργανα διοικήσεως των δήμων, η ανωτέρω ρύθμιση, καθ' εαυτήν, εναρμονίζεται με τις εκτιθέμενες (...) συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Περαιτέρω, ενόψει του συνταγματικώς θεμιτού σκοπού της δημιουργίας ισχυρών και αποτελεσματικών αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, 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 επιτυ-

χών, με τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβουλίου (δηλαδή με το ποσοστό των εδρών που προέβλεπε και το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς για τον επιτυχόντα συνδυασμό), δεν αντιβαίνει ούτε στις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, ούτε στην αρχή 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 μεν αληθές ότι οι επί πλέον έδρες που παραχωρούνται στον επιτυχόντα συνδυασμό που συγκέντρωσε ποσοστό 42% των εγκύρων ψηφοδελτίων, πάνω από το ήμισυ 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, δεδομένου ότι τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, εξακολουθούν να ασκούν τις επαγγελματικές τους δραστηριότητές τους και μπορεί να μη κατοικούν στη διοικητική περιφέρεια του Δήμου (βλ. άρθρο 95 παρ. 3 του Κ.Δ.Κ.) και, επομένως, είναι ενδεχόμενο να απουσιάζουν συχνά από τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου. Επί πλέον τούτο δικαιολογείται και από το γεγονός ότι μέλος του δημοτικού συμβουλίου μπορεί να ανεξαρτητοποιηθεί από τη δημοτική παράταξη, με την οποία έχει εκλεγεί (βλ. άρθρ. 94 παρ. Κ.Δ.Κ.).» (ΣΤΕ [Ολ] 3684, 3685, 3686, 3687/2009).

### **8. Επί του άρθρου 60**

Με τις διατάξεις του άρθρου 60 επανακαθορίζεται η διαδικασία εκλογής νέου δημάρχου σε περίπτωση που η θέση του δημάρχου μείνει κενή για οποιοδήποτε λόγο. Δεδομένου ότι η ισχύουσα ρύθμιση (άρθρο 90 Κ.Δ.Κ.), που καταργείται σιωπηρώς με την προτεινόμενη διάταξη (βλ. και σελ. 71 της αιτιολογικής έκθεσης), διαλαμβάνει περί της ύπαρξης απαρτίας (άρθρο 90 παρ. 2 εδ. τελευταίο Κ.Δ.Κ.: «Στη συνεδρίαση υφίσταται απαρτία, εφόσον τα μέλη που είναι παρόντα αποτελούν την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του επιτυχόντος συνδυασμού»), η οποία δεν επαναλαμβάνεται στη νέα ρύθμιση, συνάγεται ότι θα εφαρμόζεται, εν προκειμένω, η γενική διάταξη περί απαρτίας του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις».

### **9. Επί του άρθρου 61 παρ. 4**

α) Συμφώνως προς την παρ. 4 του άρθρου 61, «Ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος και τα μέλη της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής είναι υποχρεωμένοι να υποβάλλουν την ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία [...]». Τα μέλη

της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής δεν περιλαμβάνονται στους υποχρέους του άρθρου 1 του ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων». Δεδομένου ότι η υποχρέωσή τους προς υποβολή ετήσιας δήλωσης για την περιουσιακή τους κατάσταση θεσπίζεται με την προτεινόμενη διάταξη του Νσχ, πλην όμως κατά ρητή παραπομπή προς τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας (ν. 3213/2003, όπως ισχύει), επισημαίνεται ότι η δήλωση «πόθεν έσχες» αφορά την περιουσιακή κατάσταση των ιδίων, των συζύγων τους και των ανήλικων τέκνων τους, κατ' άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3213/2003.

β) Περαιτέρω, με την προτεινόμενη διάταξη θεσπίζεται η υποχρέωση των ανωτέρω αναφερόμενων κατηγοριών προσώπων να «δημοσιοποιούν» την ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση «με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του δήμου». Η δημοσίευση των δηλώσεων αυτών στον τύπο θεσμοθετήθηκε το πρώτον με τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 3 του ν. 3213/2003 (βλ. και τον σχετικό προβληματισμό που αναπτύχθηκε στην Έκθεση της Επισημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 8.12.2003 επί του Νσχ αυτού). Δεδομένου ότι, συμφώνως προς τη διάταξη αυτή, «η δημοσίευση στον τύπο των παραπάνω δηλώσεων επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι δημοσιεύεται ολόκληρο το κείμενό τους», και δεδομένου ότι «δεν είναι επίσης επιτρεπτή η επιλεκτική δημοσιοποίηση ονομαστικών στοιχείων», θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να συμπεριληφθούν οι προϋποθέσεις αυτές και στην προτεινόμενη διάταξη. Παρατηρείται, τέλος, ότι χρήζουν διευκρίνισης οι ειδικότεροι όροι της ανάρτησης των περιουσιακών καταστάσεων στην ιστοσελίδα του δήμου (χρόνος ανάρτησης, διάρκεια ανάρτησης, κλπ).

### **10. Επί του άρθρου 71 παρ. 3**

Με τη διάταξη αυτή ρυθμίζονται τα ζητήματα που αφορούν την υποχρέωση ανάρτησης στην επίσημη ιστοσελίδα των αποφάσεων των οργάνων του δήμου. Δεδομένου ότι, συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση (σελ. 74), «η μη τήρηση της υποχρέωσης δημοσιότητας των αποφάσεων στην επίσημη ιστοσελίδα συνιστά λόγο ακυρότητας της απόφασης», ερωτάται εάν με την προτεινόμενη διάταξη εισάγεται ειδικός τύπος δημοσιότητας, η παράλειψη του οποίου συνιστά λόγο ακυρότητας ή όρο του υποστατού της διοικητικής πράξης.

### **11. Επί των άρθρων 77 και 179**

Τα άρθρα 77 και 179 εισάγουν τον θεσμό του «συμπαραστάτη του δημότη

και της επιχείρησης» και του «περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης», αντιστοίχως. Ο συμπαραστάτης αποτελεί όργανο επί θητεία, με μοναδική αρμοδιότητα τη διαμεσολάβηση μεταξύ θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων, αφενός, και του δήμου ή της περιφέρειας, αφετέρου, προκειμένου να επιλύονται τα προβλήματα που καταγγέλλονται εξαιτίας κακοδιοίκησης των υπηρεσιών του δήμου (ή της περιφέρειας, αντιστοίχως), των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεών του. Οι πράξεις του συμπαραστάτη δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και δεν δεσμεύουν τη Διοίκηση.

α) Με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 77 και της παρ. 1 του άρθρου 179 Νσχ ορίζεται διαδικασία επιλογής του συμπαραστάτη. Συγκεκριμένως, ορίζεται ότι επιλέγεται με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου (ή του περιφερειακού συμβουλίου, αντιστοίχως) και, στην περίπτωση που δεν επιτευχθεί η επιλογή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται κατά την ίδια ή μεταγενέστερη συνεδρίαση. Δεδομένης της αυξημένης πλειοψηφίας που απαιτείται κατά την πρώτη ψηφοφορία, χρήζει, ενδεχομένως, διευκρίνισης το ζήτημα της πλειοψηφίας που απαιτείται κατά τη δεύτερη ψηφοφορία.

β) Με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 77 και της παρ. 2 του άρθρου 179 Νσχ ορίζεται ότι ο συμπαραστάτης υποχρεούται να απαντά επί των υποβληθεισών καταγγελιών ή αναφορών εντός τριάντα (30) ημερών. Δεδομένου ότι, συμφώνως προς την παρ. 4 του άρθρου 77 και την παρ. 3 του άρθρου 179 Νσχ, η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον συμπαραστάτη δεν αναιρεί τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών και, επομένως, δεν διακόπτει ούτε τη δεκαπενθήμερη προθεσμία του άρθρου 227 του Νσχ για την προσβολή με ειδική διοικητική προσφυγή των αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των ν.π.δ.δ. των ανωτέρω και των συνδέσμων, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να ορισθεί υποχρέωση του συμπαραστάτη προς σχετική ενημέρωση των ενδιαφερομένων για τη διαδικασία του άρθρου 227.

### **12. Επί του άρθρου 84 παρ. 3**

Η πρώτη φράση της παρ. 3 θα μπορούσε, ενδεχομένως, για λόγους σαφήνειας, να αντικατασταθεί ως εξής: «Με αιτιολογημένη απόφασή του, [...], εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο, προκειμένου να ληφθεί από αυτό σχετική απόφαση [...]».

### **13. Επί του άρθρου 86 παρ. 1**

Το δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 θα μπορούσε, ενδεχομένως, για λόγους σα-

φήνειας, να αντικατασταθεί ως εξής: «Η απόφαση αυτή διαβιβάζεται στο συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας έως το τέλος Ιουνίου».

#### **14. Επί του άρθρου 94 παρ. 5**

Με το άρθρο 94 Νσχ προστίθενται αρμοδιότητες των δήμων στις ήδη προβλεπόμενες, ανά τομείς, στο άρθρο 75 του Κ.Δ.Κ.. Ειδικώς για τους νησιωτικούς δήμους, συμφώνως προς το άρθρο 204, μεταφέρεται και σειρά αρμοδιοτήτων των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Ειδικότερα, η μνημονευόμενη στην παρένθεση διάταξη του άρθρου 12 του ν. 1341/1983 έχει καταργηθεί με την παρ. 2 του άρθρου 5 του ν. 1740/1987 (ΦΕΚ 221 Α΄). Η ίδια διόρθωση πρέπει να γίνει και στις επόμενες έξι αρμοδιότητες, στις οποίες αναφέρεται η ανωτέρω διάταξη (υπ' αριθμ. 51, 52, 53, 54, 55 και 56).

#### **15. Επί του άρθρου 95 παρ. 2**

α) «Με τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δίκαιου, αλλά διασφαλίζεται μόνον η αυτοδιοίκησή τους, δηλαδή η εξουσία των οργανισμών αυτών να αποφασίσουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που κατ' εξαίρεση έχουν ανατεθεί σε αυτούς από τον νόμο, η οποία ασκείται μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και θεσπίζονται από τον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση» (ΣΤΕ 389/2009, ΟΛΣΤΕ 3229/1987).

Στο πλαίσιο αυτό, συμφώνως προς την παρ. 2 του άρθρου 95 Νσχ, «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 το δήμο της έδρας του νομού ή από άλλον εγγύτερο δήμο, όπως αυτός ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία εκδίδεται μέχρι 31.12.2010. Αποφασιστικές ή γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, οι οποίες προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία για τα μονομελή ή συλλογικά αιρετά όργανα ασκούνται από τον οικείο δήμο». Επισημαίνεται ότι η ως άνω υποχρέωση διοικητικής υποστήριξης ισχύει έως την 31.12.2012. Έως τότε, ο εξυπηρετούμενος δήμος πρέπει να έχει οργανώσει τις αντίστοιχες υπηρεσιακές μονάδες.

β) Κατ' αρχάς, θα μπορούσε, ενδεχομένως, να εξειδικευθεί περαιτέρω το

κριτήριο με το οποίο θα οριστεί από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ποιος από τους περισσότερους, εγγύτερους σε σχέση με τον δήμο της έδρας, δήμους, αν υπάρχουν, θα αναλάβει υποχρεωτικώς τη διοικητική υποστήριξη.

Εξ άλλου, σχετικώς, πρέπει να ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι δεν είναι πάντοτε ευχερής, στην πράξη, ο πλήρης διαχωρισμός διοικητικής υποστήριξης κατά την άσκηση της πρόσθετης αρμοδιότητας των Δήμων, και της σχετικής απόφασης ή της γνωμοδότησης από το μονομελές ή συλλογικό αιρετό όργανο του οικείου δήμου. Και αυτό γιατί, σε ορισμένες περιπτώσεις, η λήψη της απόφασης ή η διαμόρφωση της γνώμης προϋποθέτει πρόσβαση σε δεδομένα και υποδομές ή στις υπηρεσίες του προσωπικού του δήμου που έχει τη σχετική επάρκεια. Κατά τούτο δεν δύναται, κατ' ουσίαν, να ασκείται πάντοτε αυτοδυνάμως από τον οικείο δήμο.

γ) Η προτεινόμενη ρύθμιση της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης άλλου δήμου σε ευρύ αριθμό τοπικών υποθέσεων για μακρό χρονικό διάστημα – ιδίως όταν εκτείνεται και πέραν της διετίας που προβλέπεται εν προκειμένω, και όταν γίνεται χωρίς προηγούμενη γνώμη του εξυπηρετούντος δήμου σχετικώς με τη δυνατότητα ανταπόκρισής του στην ως άνω υποχρέωση - θα δημιουργούσε, ενδεχομένως, προβληματισμό ως προς την έννοια τοπική υπόθεση, όπως αυτή οριοθετείται από το άρθρο 102 του Συντάγματος (για την έννοια και τη φύση της τοπικής υπόθεσης βλ. ιδίως (ΣΤΕ 1333/2009, 1024/2008, ΟΛΣΤΕ 3440/1998).

## **16. Επί του άρθρου 186**

Το άρθρο 186 Νοχ καθορίζει τις αρμοδιότητες του β' βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή των περιφερειών. Οι αρμοδιότητες αυτές κατανέμονται σε τομείς και η απαρίθμησή τους είναι ενδεικτική. Η ενδεικτική απαρίθμηση δικαιολογείται ιδίως από το γεγονός ότι, συμφώνως προς το άρθρο 283 παρ. 3 Νοχ, «υφιστάμενες αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων οι οποίες δεν προβλέπονται εν προκειμένω και δεν έχουν μεταβιβασθεί στους δήμους ή στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ασκούνται από τις περιφέρειες, με εξαίρεση τα θέματα χωροταξίας, περιβάλλοντος και προστασίας και διαχείρισης δασών τα οποία περιέρχονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση». Δημιουργείται, δηλαδή, ένα είδος τεκμηρίου αρμοδιότητας των περιφερειών για τις υφιστάμενες αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Στο πλαίσιο αυτό:

α) Επί της παρ. II Β α

Η υπ' αριθμ. 13 αρμοδιότητα είναι πανομοιότυπη με την υπ' αριθμ. 12 αρμοδιότητα και, εκ τούτου, πρέπει να απαλειφθεί και να αναριθμηθούν αντιστοίχως οι αρμοδιότητες που ακολουθούν.

β) Επί της παρ. ΙΙ Β β

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και εναρμόνισης προς τη φρασεολογία που ακολουθείται για όλες τις υπόλοιπες αρμοδιότητες, προτείνεται η αναδιατύπωση της υπ' αριθμ. 16 (15 μετά την προτεινόμενη κατά τα ανωτέρω αναρίθμηση) αρμοδιότητας ως ακολούθως: «Η αξιοποίηση των στοιχείων των μητρώων...».

Επίσης, σε ό,τι αφορά την αρμοδιότητα υπ' αριθμ. 18 (17 αν ακολουθηθεί η ανωτέρω προτεινόμενη αναρίθμηση), αυτή προβλέπεται στην παρ. 1 περιπτ. α και β του άρθρου 60 του ν. 2637/1998 (ΦΕΚ 200 Α'). Πρέπει, συνεπώς, να διορθωθεί η εκ παραδρομής μνημονευόμενη στην παρένθεση παρ. Ιβ του άρθρου 60 του ν. 2637/1998.

γ) Επί της παρ. ΙΙ Β γ

Οι υπ' αριθμ. 41 και 44 αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν τη διενέργεια ελέγχων ζωοτροφών, είναι όλως συναφείς και μπορούν να ενοποιηθούν για λόγους συστηματικότητας.

δ) Επί της παρ. ΙΙ Β δ

Η υπ' αριθμ. 47 αρμοδιότητα (46 αν ακολουθηθεί η ανωτέρω προτεινόμενη αναρίθμηση) δεν προβλέπεται στα άρθρα 8 του π.δ. 915/1981 ΦΕΚ Α' 232 (το οποίο αφορά την εποπτεία των υδατοκαλλιεργειών και δεν έχει υποπερίπτωση εε) και 38 του ν. 992/1979 ΦΕΚ 280 Α' (εν προκειμένω ρυθμίζονται θέματα της Υπηρεσίας Διαχείρισεως Αγορών Γεωργικών Προϊόντων) που μνημονεύει.

Η υπ' αριθμ. 48 αρμοδιότητα αναφέρεται στην παροχή σύμφωνης γνώμης του Αρχηγείου Στρατού. Ο όρος «Αρχηγείο Στρατού» πρέπει να αντικατασταθεί από τον ισχύοντα όρο «Γενικό Επιτελείο Στρατού». Επίσης, η αρμοδιότητα αυτή προβλέπεται στην παρ. 1 και όχι στην παρ. 2 του άρθρου 42 του ν.δ. 420/1970 (ΦΕΚ 27 Α'). Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για το άρθρο 204 παρ. Α 13, το οποίο αφορά τους νησιωτικούς δήμους.

Στην υπ' αριθμ. 53 αρμοδιότητα θα μπορούσε να αντικατασταθεί η λέξη «αυξομείωση» από τη λέξη «αναπροσαρμογή».

ε) Επί της παρ. ΙΙ Ζ Ι

αα) Συμφώνως προς την παρ. ΙΙ Ζ Ι του άρθρου 186 Νσχ «α. Οι Περιφέρειες ασκούν τις αρμοδιότητες των Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.Π.Ε.) της χώρας, οι οποίες τους μεταβιβάζονται σύμφωνα με τα επόμενα εδάφια. β. Με π.δ/μα το οποίο εκδίδεται με πρόταση ...καθορίζονται οι σχετικές ρυθμίσεις και η μεταβατική περίοδος για την έναρξη άσκησης τους, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τη διετία από τη δημοσίευση του παρόντος. γ. Στο ίδιο διάταγμα μπορεί να προβλεφθεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τις περιφέρειες που ασκούνται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης».

Επίσης, συμφώνως προς την παρ. 3 Α του άρθρου 94 Νσχ, με π.δ. που εκδίδεται μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ, μεταβιβάζονται στους δήμους αρμοδιότητες που ασκούνται από τις Δ.Υ.Π.Ε., περιλαμβανομένων και των αρμοδιοτήτων των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας, καθώς και αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Το εδάφιο γ' της παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς». «Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι, προδήλως, και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων, αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια» (ΣτΕ 1333/2009, 1024/2008, ΟΛΣτΕ 3440/1998).

ββ) Το εδ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζει ότι, «με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Όπως προαναφέρθηκε, συμφώνως προς την περίπτ. γ' της παρ. ΙΙ Ζ Ι του άρθρου 186, με π.δ. μπορεί να προβλεφθεί η μεταβίβαση προς τις περιφέρειες αρμοδιοτήτων που ασκούνται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Προβληματισμός θα μπορούσε να εγερθεί για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, αρμοδιοτήτων, δηλαδή, της κεντρικής διοίκησης, προς τους ΟΤΑ, η οποία, κατά τα ανωτέρω, πρέπει να γίνεται με τυπικό νόμο ή με διάταγμα, το οποίο όμως εκδίδεται βάσει «πλήρως εξειδικευμένης» νομοθετικής εξουσιοδότησης που ρυθμίζει λεπτομερώς τα θέματα (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σελ. 327, όπου και παραπομπή σε ΣτΕ 3443/1998). Η προϋπόθεση της πλήρους εξειδίκευσης δεν φαίνεται να τηρείται εν προκειμένω, διότι γίνεται γενική αναφορά σε αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, χωρίς να τίθενται κριτήρια.

Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνεται ότι οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης θα πρέπει να έχουν τον χαρακτήρα τοπικών υποθέσεων και να μη συνιστούν εθνικές υποθέσεις (βλ. Φ. Σπυρόπουλο, ό.π., σελ. 366 και ΣτΕ 3661/2005).

στ) Επί της παρ. ΙΙ Ζ ΙΙ 6

Η υλοποίηση περιφερειακών προγραμμάτων δημόσιας υγείας προβλέπεται στην παρ. 12 και όχι στην παρ. 13 του μνημονευόμενου ν. 3172/2003.



ζ) Επί της παρ. VII γ

Μνημονεύεται ο νόμος 2362/2005 (ΦΕΚ 247 Α΄), αντί του ορθού 2362/1995 (ΦΕΚ 247 Α΄).

### **17. Επί των άρθρου 206 και 209**

α) Επί της παρ. 2 του άρθρου 206

Συμφώνως προς την παρ. 2 του άρθρου 206 Νσχ, η απόδοση των ανάλογων πόρων για την άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στους νησιωτικούς δήμους, όπως προβλέπει το άρθρο 204 Νσχ, ρυθμίζεται με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών.

Το άρθρο 259 παρ. 3 του Νσχ ορίζει ότι, μεταξύ των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών, είναι και η διοικητική υποστήριξη που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων, καθώς και οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων. Δεδομένου ότι η απόδοση των ανάλογων πόρων για την άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων των νησιωτικών δήμων γίνεται μέσω των Κ.Α.Π. που τους αναλογούν, ερωτάται αν παρίσταται αναγκαία η έκδοση του προβλεπόμενου για τον ίδιο σκοπό, κατά τα ανωτέρω, προεδρικού διατάγματος.

β) Επί της παρ. 3 του άρθρου 206

Το άρθρο 204 του Νσχ προβλέπει σειρά αρμοδιοτήτων, οι οποίες είναι πρόσθετες σε σχέση με τις αρμοδιότητες του άρθρου 94, και δίδονται στους νησιωτικούς δήμους. Και για τις πρόσθετες αυτές αρμοδιότητες, όμως, προβλέπεται παροχή υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης, ανάλογης με αυτή του άρθρου 95 παρ. 2. Ειδικότερα, συμφώνως προς την παρ. 3 του άρθρου 206 του Νσχ, οι μεγαλύτεροι σε πληθυσμό δήμοι των περιφερειακών ενότητων των νησιωτικών περιφερειών υποχρεούνται να παρέχουν πλήρη διοικητική υποστήριξη στους υπόλοιπους δήμους της ίδιας περιφερειακής ενότητας, εφόσον αυτοί δεν διαθέτουν την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή και το απαραίτητο προσωπικό για να ασκήσουν τις πρόσθετες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στους νησιωτικούς δήμους, συμφώνως προς το άρθρο 204 του Νσχ. Εν προκειμένω ισχύουν όσα αναφέρθηκαν για το άρθρο 95 παρ. 2 (βλ. ανωτέρω στη σχετική παρατήρηση για το ζήτημα της διοικητικής αυτοτέλειας κλπ.).

Σε κάθε περίπτωση, δεδομένης και της επιβάρυνσης που συνεπάγεται η πλήρης διοικητική υποστήριξη για τις υπηρεσίες του εξυπηρετούντος δή-

μου, θα μπορούσε να προβλεφθεί στην υπουργική απόφαση, για την έκδοση της οποίας παρέχεται εξουσιοδότηση, συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, κατά το πέρασ της οποίας θα εκτιμάται, ενδεχομένως, η δυνατότητα ανάληψης της από τον δήμο στον οποίο ανήκει, άλλως ή η επιστροφή της στην οικεία αυτοδιοικητική ή κρατική περιφέρεια. Υπενθυμίζεται ότι, στην περίπτωση του άρθρου 95 παρ. 2 του Νσχ, στην οποία η ανάθεση μπορεί να γίνει είτε στον δήμο της έδρας είτε σε εγγύτερο δήμο, προβλέπεται μεταβατική περίοδος δύο ετών.

Χρήζει, επίσης, διευκρίνισης αν η απόφαση υπαγωγής σε διοικητική υποστήριξη λαμβάνεται από τον οικείο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή από άλλο διοικητικό όργανο.

Κατά τα λοιπά, ισχύουν όσα αναφέρθηκαν στην παρατήρηση για το άρθρο 95 παρ. 2. Επισημαίνεται ότι, εν προκειμένω, η διοικητική υποστήριξη παρέχεται για μακρό ή αόριστο χρονικό διάστημα.

#### γ) Επί του άρθρου 209

Ο ανωτέρω προβληματισμός ισχύει, και μάλιστα κατά μείζονα λόγο, προκειμένου περί της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης του ορεινού δήμου από τον εγγύτερο μη ορεινό. Η υποστήριξη αυτή δεν έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και μπορεί να αφορά ακόμη και το σύνολο των αρμοδιοτήτων του ορεινού δήμου, δηλαδή και αυτές που είχε ήδη με τον Κ.Δ.Κ., και τις πρόσθετες, τις οποίες αποκτά συμφώνως προς το παρόν Νσχ. Συνεπώς, προσεγγίζει περισσότερο προς την έννοια της ανάθεσης άσκησης της αρμοδιότητας στον εξυπηρετούμενο δήμο και συνεπάγεται μεγαλύτερη αποξένωση των μονομελών ή συλλογικών οργάνων του εξυπηρετούμενου δήμου από τις αρμοδιότητές τους, γεγονός που θέτει το ερώτημα αν συνάδει πλήρως προς την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, όπως αυτή αναλύθηκε ανωτέρω. (Βλ., συναφώς, την υπ' αριθμ. 506/2010 απόφαση του ΣτΕ, συμφώνως προς την οποία, «Επειδή, περαιτέρω, από τις διατάξεις των παραγράφων 2 και 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος και από τις ειδικότερες αρχές της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνάγεται ότι για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση καθώς και για την κατανομή των τοπικών υποθέσεων στους επί μέρους βαθμούς απαιτείται, α) πριν το αρμόδιο όργανο ασκήσει την κανονιστική του αρμοδιότητα να απευθύνει σχετικό ερώτημα προς τον Ο.Τ.Α. στον οποίο πρόκειται να μεταβιβασθούν οι αρμοδιότητες προκειμένου να ζητηθεί η γνώμη του για τη σχεδιαζόμενη μεταβίβαση...»).

### **18. Επί του άρθρου 208 παρ. 1**

Δεδομένου ότι το Ινστιτούτο Νησιωτικής Πολιτικής εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ε-

ρωτάται αν εκ παραδρομής δεν αναφέρεται στο Νσχ ότι υποβάλλει την ετήσια έκθεση απολογισμού της δράσης του στον εποπτεύοντα Υπουργό.

### **19. Επί του άρθρου 227 παρ. 3 και 4**

Κατά τη δικονομία των ακυρωτικών διαφορών (π.δ. 18/1989, άρθρο 45 παρ. 2), «η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής».

Κατά την παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου, «η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων». Εισάγεται, επομένως, ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως κατά πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, η προηγούμενη άσκηση «ειδικής διοικητικής» προσφυγής κατά των εν λόγω πράξεων, ενώπιον του «Ελεγκτή Νομιμότητας», η οποία επιτρέπει έλεγχο μόνον της νομιμότητάς τους (το άρθρο 25 παρ. 2 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναφέρει ότι: «Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, είτε εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή (ειδική διοικητική προσφυγή), είτε εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή (ενδικοφανής προσφυγή)»).

Κατά την παρ. 4 του προς ψήφιση άρθρου, «Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί: α) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του νόμου 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α΄) και αφορούν δήμους, β) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του νόμου 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α΄) και αφορούν περιφέρειες».

Ενόψει του περιεχομένου των διατάξεων των παρ. 1 έως 5 του άρθρου 41 του ανωτέρω νόμου, οι οποίες αφορούν τη διοικητική επίλυση διαφορών που προκύπτουν από τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής υπηρεσιών μηχανικού, νομοτεχνικώς αρτιότερη θα ήταν η αναδιατύπωση των προτεινόμενων διατάξεων ως εξής: «Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί αιτήσεων θεραπείας

κατά πράξεων των αρμόδιων αρχών που αφορούν συμβάσεις μελετών και υπηρεσιών με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., υπάγονται στις διατάξεις του νόμου 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α΄) και αφορούν δήμους ή περιφέρειες».

## **20. Επί του άρθρου 236**

Με την παρ. 2 στοιχ. α΄ και β΄ του υπό ψήφιση άρθρου προβλέπεται ότι ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέτει τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου σε κατάσταση αργίας στις εξής περιπτώσεις : α) όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, οπότε, αν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, η αργία διατηρείται, ενώ εάν εκδοθεί αθωωτική απόφαση, αίρεται αυτοδικαίως, β) εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου σε πρώτο βαθμό για τα πλημμελήματα που αναφέρονται στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου ή για κακούργηματα, μέχρις ότου εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, οπότε η αργία αίρεται αυτοδικαίως.

Στην περίπτωση που τα πρόσωπα της παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου αθωωθούν στον πρώτο βαθμό, καταδικασθούν όμως στον δεύτερο, δεν προκύπτει, από την προτεινόμενη διατύπωση η, λογικώς συναγόμενη, υποχρεωτική θέση τους σε αργία από τον χρόνο έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου και έως ότου αυτή καταστεί αμετάκλητη, οπότε, κατά την παρ. 1 του προς ψήφιση, τα εν λόγω πρόσωπα εκπύπουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους.

Εξ άλλου, θα ήταν ίσως σκόπιμο να αντικατασταθεί ο χρησιμοποιούμενος όρος «εγκαλούμενος» από τον όρο «κατηγορούμενος».

## **21. Επί του άρθρου 238 παρ. 1**

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του παρόντος ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ., 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 (π.δ. 30/1996), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι Επιτροπές αυτές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης».

Συναφώς επισημαίνεται ότι, κατά την 3503/2009 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, η ως άνω Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ. «στην ο-

ποία προβλέπεται συμμετοχή δικαστικού λειτουργού ως Προέδρου δεν συγκροτείται νομίμως» και τούτο διότι, συμφώνως προς το άρθρο 89 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, «κατ' εξαίρεση επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς (...) να μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα (...)», απαγορεύεται, όμως «η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων», όπως αυτά της εν λόγω Ειδικής Επιτροπής.

#### **22. Επί του άρθρου 239 παρ. 4 εδ. 6'**

Κατά τις διατάξεις του προς ψήφιση άρθρου είναι δυνατή η στελέχωση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. με μετατάξεις προσωπικού που υπηρετεί στο Δημόσιο, ν.π.δ.δ.. και Ο.Τ.Α..

Ενόψει του περιεχομένου του ως άνω άρθρου, το οποίο αναφέρεται αποκλειστικώς σε μετατάξεις, εκ παραδρομής αναφέρεται στο προτεινόμενο εδάφιο ότι «Δεν επιτρέπεται να μετατεθούν περισσότεροι από τριάντα (30) υπάλληλοι», αντί του ορθού «Δεν επιτρέπεται να μεταταγούν περισσότεροι από τριάντα (30) υπάλληλοι».

#### **23. Επί του άρθρου 261 παρ. 1 και 2**

Κατά την εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν προβλήματα στην κατανομή του εσόδου σε περιπτώσεις δήμων των οποίων η διοικητική περιφέρεια δεν ταυτίζεται με την τοπική αρμοδιότητα συγκεκριμένης ή συγκεκριμένων Δ.Ο.Υ. Το ίδιο ισχύει και για επιχειρήσεις με υποκαταστήματα σε διαφορετικούς δήμους, όπου το σύνολο του οφειλόμενου Φ.Π.Α. αποδίδεται στη αρμόδια Δ.Ο.Υ. της έδρας τους.

#### **24. Επί του άρθρου 262 παρ. 3 β) ii) και 4 α)**

Εκ παραδρομής αναφέρεται, στην πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, ότι «το συνολικό χρέος της δημοτικής ενότητας, του δήμου ή της περιφέρειας υπερβαίνουν συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών τους εσόδων», αντί της ορθής διατύπωσης «το συνολικό χρέος της δημοτικής ενότητας, του δήμου ή της περιφέρειας υπερβαίνει (...)».

Κατά τη δεύτερη από τις προς ψήφιση διατάξεις, «μπορεί να απαγορευτεί, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων των άρθρων 264 και 265 του παρόντος, η συνομολόγηση νέου δανείου και η αναστολή οποιασδήποτε πρόσληψης προσωπικού μόνιμου, τακτικού, ορισμένου χρόνου, όπως επίσης και συμβάσεων μίσθωσης έργου και να καθοριστούν κατηγορίες πράξεων (...)».

Όπως συνάγεται από την οικονομία της διάταξης και το σχετικό χωρίο της αιτιολογικής έκθεσης, «αναστολή οποιασδήποτε πρόσληψης προσωπικού

μόνιμου, τακτικού, ορισμένου χρόνου» δεν μπορεί να απαγορευτεί, αλλά, αντιθέτως επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την οποία διαπιστώνεται «η ανάγκη αξιολόγησης των οικονομικών στοιχείων της συγκεκριμένης δημοτικής ενότητας, δήμου ή περιφέρειας από ορκωτούς λογιστές».

Συνεπώς, εύστοχη θα ήταν διατύπωση κατά την οποία, «μπορεί να απαγορευθεί, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων των άρθρων 264 και 265 του παρόντος, η συνομολόγηση νέου δανείου, να επιβληθεί η αναστολή οποιασδήποτε πρόσληψης προσωπικού μόνιμου, τακτικού, ορισμένου χρόνου, όπως επίσης και συμβάσεων μίσθωσης έργου, και να καθορισθούν κατηγορίες πράξεων (...)».

### **25. Επί του άρθρου 276 παρ. 2**

Εκ παραδρομής αναφέρεται στην προτεινόμενη διάταξη ο «κατασταλτικός» έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των λογαριασμών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων ως «καταστατικός».

### **26. Επί των άρθρων 278 παρ. 2 και 279**

Με την πρώτη από τις προς ψήφιση διατάξεις γίνεται παραπομπή «στο άρθρο 19 παρ. 7 του π.δ/τος 774/1980, όπως ισχύει». Με το εν λόγω π.δ. κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο οι ισχύουσες διατάξεις για το Ελεγκτικό Συνέδριο, υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου». Στον «Οργανισμό» δε αυτόν γίνεται αναφορά στο άρθρο 276 παρ. 6 του Νοχ.

Πραιτέρω, κατά τη δεύτερη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «κατά των Πράξεων των Επιτρόπων και των Κλιμακίων, επιτρέπονται αιτήσεις ανάκλησης, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, οι οποίες εκδικάζονται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τους όρους, προθεσμίες και τη διαδικασία που ορίζονται στο τελευταίο εδάφιο του άρθρου 2 του ν. 3060/2002 από τις φράσεις «υποβάλλονται στη γραμματεία του αρμοδίου τμήματος» έως τις φράσεις «από την κατάθεση αυτής στη Γραμματεία του», που εφαρμόζονται αναλόγως».

Όμως, με την ως άνω διάταξη του ν. 3060/2002 τροποποιήθηκε η παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν. 2741/1999, με το οποίο είχε αντικατασταθεί εν μέρει η παρ. 7 του άρθρου 19 του, κατά τα προηγθέντα, «Οργανισμού Ελεγκτικού Συνεδρίου», τη διατύπωση της οποίας επαναλαμβάνει η προτεινόμενη.

Συνεπώς, εν προκειμένω, δεν εφαρμόζεται, και μάλιστα κατ' αναλογία, η ανωτέρω τροποποιητική διάταξη, αλλά διευρύνεται το πεδίο ευθείας εφαρμογής των διατάξεων του εδ. η' της παρ. 7 του άρθρου 19 του «Οργανισμού Ελεγκτικού Συνεδρίου», όπως αυτός κυρώθηκε με το π.δ. 774/1980.

Νομοτεχνικώς συνεπέστερη θα ήταν, εν κατακλείδι, η ομοιόμορφη αναφορά, με τις προς ψήφιση διατάξεις, στον «Οργανισμό Ελεγκτικού Συνεδρίου».

#### **27. Επί του άρθρου 280 ΙΙ περιπτ. 44**

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, στις αρμοδιότητες των «Αποκεντρωμένων Διοικήσεων» που συνιστώνται, περιλαμβάνεται και «η χορήγηση ειδικού επιδόματος σε αποφυλακισμένους κατά το άρθρο 22 του ν. 1836/1989 (ΦΕΚ 79 Α΄)».

Όμως, το εν λόγω ημερήσιο «εκπαιδευτικό επίδομα» σε αποφυλακισμένους προβλέπεται στο άρθρο 38 του ως άνω νόμου, με το οποίο κυρώθηκε σχετική ΚΥΑ των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εργασίας.

#### **28. Επί του άρθρου 281 παρ. 5**

Συμφώνως προς την παρ. 2 εδ. β΄ του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, να ορισθούν ως φορείς της αρμοδιότητας αυτής και άλλα όργανα της Διοίκησης, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ειδικότερα δε θέματα είναι εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρύθμισης (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 69 επ.. Επίσης ΣτΕ 2701/1996, 358/1998, 3364/2004, 3889/2005).

Εν προκειμένω, όμως, ο καθορισμός με κοινή υπουργική απόφαση του περιεχομένου, των πόρων, του συστήματος διοίκησης, των διαδικασιών κατάρτισης, των κριτηρίων ένταξης κλπ. του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης του Προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.», συμφώνως προς την παρ. 5 του άρθρου 281 του Νσχ, δεν φαίνεται να συνιστά ειδικότερο ζήτημα κατά την προεκτεθείσα έννοια, δεδομένου ότι καλύπτει όλο το φάσμα του ρυθμιζόμενου Προγράμματος και όχι επιμέρους πτυχές του.

Συνεπώς, σκόπιμη είναι η εξειδίκευση των ανωτέρω ζητημάτων με προεδρικό διάταγμα που θα εκδοθεί με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.

#### **29. Επί του άρθρου 282 παρ. 12**

Το προεδρικό διάταγμα για τη σύσταση και λειτουργία της Ένωσης Περιφερειών θα μπορούσε να εκδοθεί μετά από γνώμη της Ένωσης Νομαρχια-

κών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας, προς εναρμόνιση με τα ισχύοντα για την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (παρ. 10 του άρθρου 282 του Νσχ).

Αθήνα, 21 Μαΐου 2010

Οι Εισηγητές

Αθηνά Κοντογιάννη  
Επιστημονική Συνεργάτις

Δημήτρης Κανελλόπουλος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών  
Ανδρέας Κούνδουρος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών  
Μαριάνθη Καλυβιώτου  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσουμπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Το μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Χρίστος Μυλωνόπουλος  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών  
(για την παρατήρηση 20)

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών