

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ  
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Διπλωματική Εργασία  
του φοιτητή Γεωργίου Π. Πατάκα**

**Επιβλέπων καθηγητής : Κωνσταντίνος Τσουντας**

**Καλαμάτα, Ιούνιος 1999**

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Τ Ε Ι Κ Α Λ Α Μ Α Τ Α Σ  
Τ Μ Η Μ Α  
Ε Κ Δ Ο Σ Ε Ω Ν & Β Ι Β Λ Ι Ο Θ Η Κ Η Σ**

# **ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Διπλωματική Εργασία  
του φοιτητή Γεωργίου Π. Πατάκα**

**Επιβλέπων καθηγητής : Κωνσταντίνος Τσουντας**

**Καλαμάτα, Ιούνιος 1999**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|  |    |
|--|----|
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....  | i  |
| ΜΕΡΟΣ Α' : ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ.....                            | 1  |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΜΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....   | 1  |
| Α.ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....  | 1  |
| Α1. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί διάκριση της έννοιας της αυτοδιοίκησης .....        | 1  |
| Α1.1 Εννοιολογικό περιεχόμενο της αυτοδιοίκησης.....                                   | 1  |
| Α1.1.1 Πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης .....   | 2  |
| Α1.1.2. Νομική – Τεχνική έννοια της αυτοδιοίκησης .....                                | 4  |
| Α1.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση ως διοικητικό σύστημα.....                                  | 5  |
| Α1.2.1 Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους..... | 5  |
| Α1.2.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί με την επίβλεψη του Κράτους.....               | 6  |
| Α2: Η τοπική αυτοδιοίκηση και η εποπτεία έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα.....           | 10 |
| Α2.1 Η εποπτεία στοιχείο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης.....                    | 11 |
| Α2.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση αβέβαιο κριτήριο προσέγγισης της εποπτείας.....             | 13 |
| Β. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΕΡΑΡΧΙΑ.....   | 16 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΑΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ .....   | 20 |
| Α1.Κανόνες άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. ....                                   | 20 |
| Α1.1 Γενικοί κανόνες .....   | 20 |
| Η εκπλήρωση του σκοπού:.....   | 20 |
| Η τήρηση των ορίων: .....  | 21 |
| Α1.2 Επί μέρους κανόνες.....   | 22 |
| Κανόνες που διέπουν τους εποπτεύοντες .....  | 22 |
| Κανόνες που διέπουν τους εποπτευόμενους.....   | 23 |
| Α2. Κριτήριο άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.....                                  | 27 |
| Α2.1 Η μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α.....             | 27 |
| Α2.2 Η παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α.....                | 31 |
| «Η έμμεση εποπτεία» .....  | 32 |
| «Τεχνική – επιστημονική εποπτεία» .....  | 32 |
| «Οικονομική εποπτεία».....   | 33 |

|  |           |
|--|-----------|
| «Η κανονιστική εποπτεία».....  | 33        |
| Η εξουσία μεταρρύθμισης.....   | 34        |
| <b>ΜΕΡΟΣ Β : ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ</b> .....                                | <b>35</b> |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΚΔΟΣΗ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ</b> .....                                   | <b>35</b> |
| <b>Α. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ</b> .....  | <b>35</b> |
| <b>Β. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</b> ....              | <b>38</b> |
| Β1. Παραπομπή των πράξεων από την κρατική αρχή.....                                    | 38        |
| Β.2. Η προσφυγή στην τριμελή επιτροπή.....   | 40        |
| Β.2.1. Οργάνωση και λειτουργία.....  | 40        |
| Β.2.2. Η τριμελής επιτροπή ως ΑΔΑ.....   | 42        |
| Β.2.3. Διαδικασία.....   | 44        |
| Β.3. Η προσφυγή στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας.....                              | 46        |
| <b>Γ. ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΠΟΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</b> .....                           | <b>47</b> |
| <b>Δ. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</b> .....                                       | <b>50</b> |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 :ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ</b> .....                                  | <b>53</b> |
| <b>Α. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ</b> .....  | <b>53</b> |
| Α.1. Η άσκηση της προσφυγής.....   | 54        |
| Α.1.1. Η προθεσμία.....  | 54        |
| Α.1.2. Ο αρμόδιος Υπουργός.....  | 55        |
| Α.1.3. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης.....   | 55        |
| Α.1.3.1. Η προθεσμία ελέγχου.....  | 55        |
| Α.1.3.2. Η έκταση του ελέγχου.....   | 57        |
| <b>Β. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ</b> .....   | <b>58</b> |
| Β.1. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα πολιτικά και τα ποινικά δικαστήρια.....     | 59        |
| Β.2. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα δικαστήρια της διοικητικής δικαιοσύνης..... | 59        |
| Β.2.1 Τα διοικητικά δικαστήρια.....  | 60        |
| ι) Πράξη εποπτείας και διοικητικές διαφορές ουσίας.....                                | 60        |
| ιι) Η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του τριμελούς διοικητικού εφετείου.....                  | 62        |
| Β.2.2 Το Συμβούλιο της Επικρατείας.....  | 62        |

|   |    |
|---|----|
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ..... | 66 |
| Α. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ .....        | 66 |
| Β. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΛΟΠΩΝ ΒΑΘΜΙΔΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....        | 68 |
| Β.1 Φύση των μέσων του ελέγχου .....                          | 68 |
| Β.2 Τεχνικός έλεγχος.....                                     | 70 |
| Β.3 Εποπτεύουσα αρχή.....                                     | 71 |
| Β.4 Οικονομικός έλεγχος.....                                  | 73 |
| Γ. ΣΧΕΣΕΙΣ Ο.Τ.Α. ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΒΑΘΜΙΔΑΣ .....                 | 74 |
| Α. Έλλειψη σχέσης ιεραρχίας.....                              | 74 |
| Β. Σχέση ιεραρχίας.....                                       | 75 |
| ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....  | i  |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....  | ii |

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 διακηρύσσει πανυγηρικά, στο άρθρο 102 ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (παρ.1), προσδιορίζοντας ότι αυτοί έχουν διοικητική αυτοτέλεια(παρ.2). Ωστόσο το κράτος ασκεί σ'αυτούς εποπτεία, που δεν πρέπει να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ανάλογο πλαίσιο χαράσσει και ο διεθνής νομοθέτης, ορίζοντας την τοπική αυτοδιοίκηση ως το δικαίωμα και την πραγματική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στο πλαίσιο του νόμου, με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους σημαντικό μέρος των δημόσιων υποθέσεων. Ο διοικητικός έλεγχος επ'αυτών δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο.

Από τις διατάξεις αυτές διαπιστώνεται ότι παράλληλα με την αναγνώριση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται και η ύπαρξη συστήματος ελέγχου-εποπτείας επ'αυτού, τα χαρακτηριστικά του οποίου καλείται να προσδιορίσει ο νομοθέτης. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ανήκουν στο δημόσιο τομέα και εντάσσονται στην κατηγορία των δημοσίων νομικών προσώπων. Η επ'αυτών ασκούμενη κρατική εποπτεία αποτελεί θεσμό που εντάσσεται στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και διέπεται από κανόνες του διοικητικού δικαίου.

Με το ν.2218/1994 θεσπίστηκε νέο σύστημα εποπτείας επί των ο.τ.α.. Η μορφή αυτή ελέγχου ασκείται και επί των νεοσύστατων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Το σύστημα αυτό τέθηκε σε εφαρμογή την 1.1.1995. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση ν.2218/1994, οι διατάξεις είναι << πρωτόγνωρες για την χώρα μας >> και αποτελούν

<<ριζοσπαστική καινοτομία>>.Στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, αφού εξετασθεί η γενική θεωρία της εποπτείας επί των ο.τ.α.,θα διερευνηθούν οι συνέπειες των διατάξεων του ν.2218/1994.

# ΜΕΡΟΣ Α' : ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΕΜΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η έμμεση προσέγγιση της έννοιας αφορά στη διερεύνηση της σχέσης της με την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην αντιπαράθεση της με την έννοια της διοικητικής ιεραρχίας<sup>1</sup>.

### **Α.ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Η εποπτεία εξετάζεται συνήθως στο πλαίσιο της αυτοδιοίκησης, διάκριση της οποίας αποτελεί η τοπική αυτοδιοίκηση, διότι σύμφωνα με την κρατούσα άποψη οι δύο έννοιες αυτές έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα.

#### **Α1. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί διάκριση της έννοιας της αυτοδιοίκησης**

Ο όρος «αυτοδιοίκηση» περικλείει σειρά εννοιών μεταξύ των οποίων εντάσσεται και η τοπική αυτοδιοίκηση, νοούμενη ως διοικητικό σύστημα.

##### **Α1.1 Εννοιολογικό περιεχόμενο της αυτοδιοίκησης**

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη<sup>2</sup>, η αυτοδιοίκηση έχει διπλή έννοια: μία πολιτική και μία νομική – τεχνική.

---

<sup>1</sup> Κ. Τσουντας, Συστ.Ε.Π. επί των Ο.Τ.Α. σελ. 19 επ.

<sup>2</sup> Γ.Μαραγκόπουλου, Η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης προς την κρατική διοίκηση, ΕΤΑ, 1939, σελ.247 επ. – Σ. Φλογαίτη, Θεμελιώδες έννοιες διοικητικής οργάνωσης, 1981, σελ. 58.- Γ.Κοντογιώργη, Πολιτικό σύστημα και πολιτική, 1985, σελ.65 επ.– Α.Τάχου, Έρευνα επί της τοπικής



### *Α1.1.1 Πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης.*

Ο τρόπος ανάδειξης των αρχών των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αποτελεί το κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής έννοιας της αυτοδιοίκησης, η οποία είναι αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο κατανοήθηκε στην ευρωπαϊκή ήπειρο το αγγλικό πρότυπο του self - government<sup>3</sup>.

Την πατρότητα της έννοιας αυτής της αυτοδιοικήσεως την οφείλουμε στη γερμανική νομική επιστήμη και συγκεκριμένα στον Rudolf Von Gneist<sup>4</sup>.

Η αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με την άποψη αυτή, συνιστά ένα ενδιάμεσο οικοδόμημα ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία και σκοπεύει στη μετατροπή των δύο αυτών πραγματικοτήτων σε ενότητα. Η αυτοδιοίκηση αποτελεί το προσφορότερο μέσο για να σπάσει τον εγωισμό των κοινωνικών τάξεων και να εκπαιδεύσει το λαό στην ελευθερία.

Την πολιτική αυτή έννοια της αυτοδιοίκησης υπογραμμίζουν και ορισμένοι έλληνες συγγραφείς<sup>5</sup>. Ειδικότερα την πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης αποδίδει ο όρος “αυτοκυβέρνηση”<sup>6</sup>. Στις πολιτικές συζητήσεις θεωρείται ως κατ’ εξοχήν έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά την συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης της περί αυτοδιοίκησης διάταξης του Συντάγματος του 1975, υποστηρίχτηκε ότι ιστορικά και ουσιαστικά η τοπική αυτοδιοίκηση είναι θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της κοινωνίας και ότι με την εκλογή δίνεται στους

---

αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδα, ΕΤΑ, 1975, σελ.123 – Μ.Δένδια, Διοικητικόν Δίκαιον, σελ.28 επ. - Η Ν.Ηλιακοπούλου, Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα προβλήματα ομαλής λειτουργίας του, Ε.Δ.Δ.Δ., 1986, σελ.315 επ.

Σύμφωνα με μία άποψη επίσης, η έννοια της αυτοδιοίκησης είναι «τρισυπόστατη», ήτοι μπορεί να είναι διοικητική, πολιτική, και τεχνική. Σε αυτή την έννοια εντάσσεται η καθ’ ύλην αυτοδιοίκηση (βλ. πιο κάτω): Δ.Κοντογιώργα – Θεοχαροπούλου, Δίκαιο διοικητικής οργάνωσης, τόμος α – Θεμελιώδεις έννοιες, 1982 – 1983, σελ.59.

<sup>3</sup> Σ.Φλογαΐτη ό.π., σελ.58 επ.

<sup>4</sup> Σ.Φλογαΐτη ό.π., σελ. 60 επ.

<sup>5</sup> Μ.Στασινόπουλου, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, 1957, σελ.155 – Θ.Τσάτσου, Τα τρία βασικά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Μελέται Διοικητικού Δικαίου 1958, σελ.119 επ.

δημοτικούς άρχοντες πολιτική εντολή και όχι εντολή τεχνοκρατικής εργασίας. Η πολιτικοποίηση αυτή που οδηγεί σε διαφοροποιήσεις είναι στοιχείο πολιτικού πολιτισμού. Η ανάγκη κατοχύρωσης της πολιτικής αυτοτέλειας των οργάνων της αυτοδιοίκησης αποτέλεσε πάγιο αίτημα της αντιπολίτευσης, διότι όπως υποστήριζε, η εκλογή τους σε έναν αγώνα σαφώς πολιτικό δεν μπορεί να οδηγεί σε απαγόρευση της έκφρασης πολιτικής γνώμης και της συμμετοχής τους στην πολιτική διαδικασία με την ιδιότητα τους αυτή. Αντίθετα η Κυβέρνηση υποστήριζε ότι, είναι παράτυπη η πολιτική ενασχόληση των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι δεν μπορούν αυτοί να απασχολούνται εκτός των αρμοδιοτήτων τους.

Η πολιτική έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης ενυπάρχει,

- Τόσο στα παλαιότερα Ελληνικά Συντάγματα (π.χ. στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1911, στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927<sup>7</sup>, όπως στο άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952, προβλεπόταν η ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης με καθολική ψηφοφορία).
- Όσο και στο ισχύον Σύνταγμα του 1975, το άρθρο 102 παράγραφος 2 του οποίου προβλέπει ότι οι αρχές των Ο.Τ.Α. εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται η αρχή της μυστικότητας και της καθολικότητας της ψηφοφορίας. Η συνταγματική καθιέρωση της αρχής αυτής δεν αποκλείει την εξουσία του νομοθέτη να θεσπίζει διατάξεις, με τις οποίες προβλέπονται εγγυήσεις και κυρώσεις για την

---

<sup>6</sup> Σ.Φλογαίτη, ό.π.,σελ.61. – Ε.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 1986, σελ.119 επ

<sup>7</sup> Βλ. Α.Σβώλου, Το Νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος, 1298, σελ. 329, όπου υποστηρίζεται ότι η κοινοβουλευτική ιδέα συμβιβάζεται απόλυτα με τον περιορισμό της «υπετροφικότητας» του Κεντρικού αντιπροσωπευτικού Σώματος. Ο περιορισμός αυτός μπορεί να επιτευχθεί με την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να επιδιωχτεί η αντίσταση κατά της αυτοδυναμίας των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών.

πραγμάτωση της αρχής αυτής, ούτε την εξουσία των δικαστηρίων να κρίνουν αν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, παραβιάζεται η παταπάνω αρχή<sup>8</sup>.

Στην Ελλάδα όπως και σε άλλες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, τόσο στη νομική σκέψη όσο και νομοθετικά, επικράτησε η νομική – τεχνική έννοια της αυτοδιοίκησης.

### ***A1.1.2. Νομική – Τεχνική έννοια της αυτοδιοίκησης***

Σύμφωνα με την έννοια αυτή, η αυτοδιοίκηση συνιστάται στην άσκηση διοικητικών καθηκόντων από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υπο την επίβλεψη του Κράτους. Η αυτοδιοίκηση γίνεται δεκτή, στο πλαίσιο αυτό, μόνο ως διοικητικό σύστημα, διακρινόμενη ειδικότερα σε εδαφική ή τοπική αυτοδιοίκηση και σε καθ'ύλη η καθ'υπηρεσία ή ειδική αυτοδιοίκηση<sup>9</sup>. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) διακρίνονται από τα λοιπά νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια διοίκηση σε ορισμένα καθ'ύλην αντικείμενα, σε δύο σημεία<sup>10</sup>: αφενός από το εδαφικό στοιχείο, την ύπαρξη δηλαδή ορισμένης διοικητικής περιφέρειας και αφετέρου από το έμπυχο στοιχείο, δηλαδή τους διοικούμενους.

Το Σύνταγμα του 1975 προβλέπει ότι την πρώτη βαθμίδα των Ο.Τ.Α. αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες και οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο<sup>11</sup>.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι από τις διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος του 1975 δεν προκύπτει κατοχύρωση των

---

<sup>8</sup> Σ.Ε.:1455/1987, 3385/1990

<sup>9</sup> Βλ. μ.ά.Σ.Φλογοίτη, ό.π., σελ.117 επ. Τη διάκριση αυτή καθιερώνει και ο έλληνας νομοθέτης στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990. Για το θέμα αυτό βλ. και πιο κάτω Κεφάλαιο II του Μέρους αυτού.

<sup>10</sup> Γ.Παλαχατζή, Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, 1960,σελ.210

<sup>11</sup> Ν 2218/94 Άρθρο 102 παράγραφος 1 "Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με τον νόμο.

υφισταμένων Ο.Τ.Α., με την έννοια ότι ο νομοθέτης οφείλει να σεβαστεί και να διατηρήσει τους υφιστάμενους δήμους και κοινότητες. Δεν είναι βέβαια δυνατή η νομοθετική κατάργηση ενός ή περισσότερων Ο.Τ.Α. με παράλληλη ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων των οικείων περιοχών σε όργανα της κεντρικής διοίκησης, όμως δεν αντιστέκεται στις συνταγματικές διατάξεις η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνδέσμων Ο.Τ.Α. για καθορισμένες κατηγορίες υποθέσεων (εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών), κατά το μέρος που θα ήταν τοπικές<sup>12</sup>.

### ***A1.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση ως διοικητικό σύστημα***

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους και λειτουργεί με την επίβλεψη.

#### ***A1.2.1 Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους.***

Σύμφωνα με μία άποψη<sup>13</sup>, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί εφαρμογή της αρχής του καταμερισμού των έργων της διοικητικής λειτουργίας. Τα όργανα παραμένουν συνεπώς μόνο διοικητικά όργανα που ασκούν μόνο διοικητική αυτοδιοίκηση. Από τη γενόμενη απαρίθμηση των ενεργειών των Ο.Τ.Α. έχει διαπιστωθεί<sup>14</sup> ότι η διενέργεια τέτοιων πράξεων δημοσίας εξουσίας μαρτυρεί το χαρακτήρα του νομικού προσώπου που ασκεί διοίκηση και εντάσσεται στον, με την ευρύτερη έννοια, οργανισμό της δημόσιας διοίκησης.<sup>15</sup>

Όπως όμως έχει υποστηριχτεί<sup>16</sup> κάθε πολιτειακό σύστημα αντιλαμβάνεται την τοπική αυτοδιοίκηση με διαφορετικό τρόπο.

<sup>12</sup> Βλ. άρθρο 102 παράγραφος 1 και 3 του Συντάγματος του 1975

<sup>13</sup> Α.Τάχου, Η εποπτεία του Κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, Αρμενόπουλος, 1978, σελ.777

<sup>14</sup> Γ.Παπαχατζή, ό.π., σελ.209

<sup>15</sup> Βλ. Σ.Ε.:538/30 και εφεξής πάγια νομολογία

<sup>16</sup> Γ.Μαραγκοπούλου, ό.π., σελ.247, επ.

### **Α1.2.2Η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί με την επίβλεψη του Κράτους**

Για την ιστορική καταγωγή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν διαπιστωθεί πολλές απόψεις<sup>17</sup>. Έχει συνεπώς υποστηριχτεί ότι η κοινότητα υπήρξε δημιουργία της Τουρκοκρατίας<sup>18</sup>, ενώ προβλήθηκε η βυζαντινή προέλευση των κοινοτήτων της Τουρκοκρατίας<sup>19</sup>, καθώς και η ελληνορωμαϊκή καταγωγή των δήμων και των κοινοτήτων<sup>20</sup>. Υποστηρίχτηκε επίσης ότι<sup>21</sup>, η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας έχει αδιάλειπτη ιστορική συνέχεια από τις πόλεις της Αρχαίας Ελλάδας.

Στην ελληνική νομική σκέψη, ως το 1911, επικράτησε μία σειρά διαφορετικών απόψεων για την προέλευση των Ο.Τ.Α. Ορισμένοι συγγραφείς υποστήριξαν ότι οι δήμοι είναι οργανισμοί σωματειακής φύσης φυσικοί, που υπάρχουν πριν από το Κράτος και που το Κράτος υποχρεούται να αναγνωρίσει ως βασικές μονάδες<sup>22</sup>, ενώ άλλοι υποστήριξαν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί εφαρμογή του δικαίωματος του “συνέρχεσθαι” και του συνεταιρίζεσθαι στους δήμους<sup>23</sup>. Από την εποχή όμως εκείνη ήδη οι δήμοι είχαν θεωρηθεί απλά και μόνο δημιουργήματα του Κράτους<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Για το θέμα αυτό, βλ. γενικά Β. Ανδρονόπουλου – Μ.Μαθιουδάκη, *Νεολληνική Διοικητική Ιστορία*, 1988, σελ. 8 επ.

<sup>18</sup> Π. Αργυρόπουλου, *Δημοτική Διοίκησης εν Ελλάδι*, 1859, σελ. 16 επ. – Μ. Στασινόπουλου, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1957, σελ. 164. – Η Κυριακοπούλου *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον*, 1954, σελ. 88. – Γ. Παπαχατζή, *ό.π.*, σελ. 212 – Θ. Τσάτσου, *ό.π.* σελ. 116 – Γ. Κοντογιώργη, *Κοινοτικό σύστημα και πολιτική αυτονομία. Στις πηγές της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης*, *Δικαίο και Πολιτική* 1982/2, σελ. 49 επ.

<sup>19</sup> Ν. Γ. Μοσχολάκη, *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, 1882, σελ. 68 επ.

<sup>20</sup> Κ. Γεραγά, *Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος*, 1947, σελ. 51 επ.

<sup>21</sup> Κ. Παπαρηγοπούλου, *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Εκδ. Στ', σελ. 114 επ. – Χ. Κλειώση, *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, 1977, σελ. 9 επ.

<sup>22</sup> Γ. Φιλαρέτου, *Πολιτεία και Κοινότητες*, 1902, σελ. 4 επ. Η άποψη αυτή βασίζεται στη γερμανική «θεωρία των κοινοτήτων» που εκπροσωπήθηκε κυρίως από τον Otto Von Gierke και τον Hugo Preuss. Για το θέμα αυτό βλ. Σ. Φλογαίτη, *Θεμελιώδεις κλπ.*, *ό.π.*, σελ. 22 επ.

<sup>23</sup> Θ. Ν. Φλογαίτου *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου*, 1985, σελ. 468 επ.

<sup>24</sup> Γ. Αγγελόπουλου, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, τ. Α', 1904, σελ. 327 επ.

Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων ενισχύθηκε και από τη διατυπωθείσα άποψη<sup>25</sup> ότι στην Ελλάδα δεν έπαιε σχεδόν ποτέ να υπάρχει κοινοτική αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές κοινότητες κατά συνέπεια αποτελούν, σύμφωνα με την ίδια αυτή άποψη, το απάντασμα των αναγκών και του πνεύματος του ελληνικού λαού και δεν προήλθαν από κάποια νομοθετική πράξη ώστε να χαρακτηρίζονται από την αυστηρή διαρθρωτική δομή που διακρίνει κάθε θεσμό που πηγάζει από τη νομοθετική λειτουργία.

Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων, όπως υποστηρίχθηκε<sup>26</sup>, δεν ευσταθεί διότι οι τοπικοί οργανισμοί που προϋπήρξαν του Κράτους προσαρτήθηκαν και απορροφήθηκαν από αυτό. Επιπλέον υπάρχουν κοινότητες που ιδρύθηκαν από το Κράτος<sup>27</sup>.

Οι κοινότητες που προϋπήρξαν του Κράτους στο οποίο ανήκουν αποτελούσαν επι το πλείστον Κράτη – Πόλεις .

Επιπλέον η θεωρία αυτή δεν βρίσκει έρεισμα στα Ελληνικά Συντάγματα, ενόψει της θέσης των διατάξεων για την αυτοδιοίκηση, οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στα κεφάλαια που αφορούν στα ατομικά δικαιώματα<sup>28</sup>.

Ωστόσο, ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν πάντα την αντίθετη άποψη<sup>29</sup>. Έχει διατυπωθεί η θέση<sup>30</sup> ότι η ύπαρξη προϋπάρχουσας εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται με τη λέξη “ανήκει” της παραγράφου 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Ν.Γ. Μοσχολάκη . ο.π., σελ. 72 π

<sup>26</sup> Α.Ράκου, Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοικήσεως των κοινοτήτων, Τιμητικός Τόμος Η.Κυριακόπουλου, σελ. 1269

<sup>27</sup> Βλ. άρθρο 9 Π.Δ. 323/1989 (Δ.Κ.Κ.)

<sup>28</sup> Βλ. κυρίως άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975

<sup>29</sup> Βλ. μ.ά Π.Παπαρρυφάλλου, Αι καταβολαί του θεσμού της αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι και αι προσπάθειαι διοικητικής οργανώσεως του, ΕΤΑ, 1974, σελ. 10 επ. – Του ίδιου, Το πρόβλημα της συσαστικοποιήσεως των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. εν Ελλάδι και αι δικαιολογητικαί βάσεις της διευρύνσεως τούτων, ΕΤΑ, 1974, σελ. 963 επ. – Χ.Κλειώση, Ιστορία κλπ ό.π. σελ. 10

<sup>30</sup> – Χ.Κλειώση, Ιστορία κλπ ό.π. σελ. 10

<sup>31</sup> Άρθρο 102 παράγραφος 1 του Συντάγματος : «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως»

Η τοπική αυτοδιοίκηση όμως, ως οργανωτικό σχήμα, προϋποθέτει τη ύπαρξη Κράτους είναι συνέπεια της ύπαρξής του και συνεπώς η αναφορά σε πρότυπα οργάνωσης τοπικών κοινωνιών στον Ελλάδικό Χώρο σ εποχές που δεν χαρακτηρίζονταν για την ύπαρξη Κράτους, με τη σύγχρονη νομική – τεχνική έννοια, είναι παρακινδυνευμένη και έχει μόνο ιστορικό ενδιαφέρον<sup>32</sup>. Σήμερα συνεπώς, επικρατεί η άποψη σύμφωνα με την οποία, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί δημιούργημα του Κράτους και η εξουσία της είναι δοτή<sup>33</sup>. Υπάρχει δηλαδή κατά παραχώρηση της πολιτείας και ρυθμίζεται από αυτήν<sup>34</sup>.

Οι Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται και δημιουργούνται από το Κράτος πηγάζουν από τη βούληση του, διότι το Κράτος ασκεί πρωτογενώς την ανώτατη εξουσία, δηλαδή η κρατική εξουσία «ανήκει ως ίδιον δικαίωμα εις τούτο»<sup>35</sup>. Τα δικαιώματα των Ο.Τ.Α. για αυτοδιοίκησης δεν είναι φυσικά ή πρωτογενή, αλλά δικαιώματα που το Κράτος τους έχει αναθέσει και ως δημιουργήματα του Κράτους, οι Ο.Τ.Α., δεν είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ισότιμα προς αυτό, ούτε μπορεί να είναι αντίπαλοι του<sup>36</sup>. Διαθέτουν τα ίδια μέσα με το Κράτος διότι ασκούν κυριαρχική εξουσία<sup>37</sup>.

Εφόσον όμως το σύνολο των πολιτικών θεσμών έχει ενιαία υπόσταση και έκφραση το νομικό πρόσωπο του Κράτους, η ελληνική νομική θεωρία έχει προσανατολιστεί περισσότερο προς το πρότυπο του βοηθητικού χωρικού νομικού προσώπου<sup>38</sup> και δεν αναγνωρίζει πολιτικό

---

<sup>32</sup>Σ. Φλογαίτη, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1985, σελ. 165 επ

<sup>33</sup>Σ. Φλογαίτη ό.π., σελ. 64. – Α. Τάχου, ό.π., Αρμενόπουλος, 1978, σελ. 777 επ

<sup>34</sup>Χ. Οικονομόπουλου, Η εποπτεία της πολιτείας επί της αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ, 1929, σελ. 235 επ.

<sup>35</sup>Α. Τάχου, Η εποπτεία του Κράτους επί τω αυτοδιοικούμενων οργανισμων δημοσίου δικαίου, 1968, σελ. 13

<sup>36</sup>Α. Τάχου, ό.π., Αρμενόπουλος, 777 επ

<sup>37</sup>Η. Κυριακόπουλου, ό.π., σελ. 83

<sup>38</sup>Στα πρόσωπα αυτά δεν επιτρέπονται επιλογές ανεξάρτητες από τις γενικές επιλογές της κεντρικής διοικήσεως: Σ. Φλογαίτη, ό.π., σελ. 94 επ.

– διοικητική αυτονομία στους Ο.Τ.Α.<sup>39</sup>, διατηρώντας μια συγκεντρωτική αντίληψη της δημόσιας εξουσίας<sup>40</sup>.

Σύμφωνα με μια άποψη<sup>41</sup> από το συνδυασμό των διατάξεων των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975<sup>42</sup>, προκύπτει ότι ανοίγεται ο δρόμος για την καθιέρωση χωρικών νομικών προσώπων προικισμένων με πολιτικο-διοικητική αυτονομία .

Ο νομοθέτης όμως διατηρεί τον τύπο του βοηθητικού χωρικού νομικού προσώπου, τοποθετώντας την τοπική συτοδιοίκηση σε ένα ρόλο επικουρικότητας με την πλέον οργανική έννοια του όρου<sup>43</sup>. Κατά μια άλλη άποψη<sup>44</sup>, συνταγματική κατοχύρωση έχει την έννοια κυρίως της αναγνώρισης του θεσμού ως συστήματος διοίκησης και όχι την έννοια της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό τη χρησιμοποίηση της ως μέσου ανάπτυξης της χώρας.

Δεν πρόκειται σύμφωνα με τη δεύτερη αυτή άποψη, για διασφάλιση ενεργού ( δυναμικού) ρόλου στο πλαίσιο της σύγχρονης κρατικής οργάνωσης.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α., ούτε εξουσία να θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν στους Ο.Τ.Α. μόνο αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τις τοπικές

---

<sup>39</sup> Στην περίπτωση αυτή οι Ο.Τ.Α. έχουν ευχέρεια επιλογών, οι οποίες μπορούν να είναι διαφορετικές ή και αντίθετες από αυτές του Κράτους : Σ. Φλογαίτη, ό.π., σελ.95

<sup>40</sup> Σ. Φλογαίτη ό.π., σελ.101

<sup>41</sup> Σ. Φλογαίτη ό.π., σελ.116

<sup>42</sup> Άρθρο 102 παράγραφος 2 :<<Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια .  
...>>, παράγραφος 5.<< Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους >>, παράγραφος 6:<< Το Κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης....>>

<sup>43</sup> Σ. Φλογαίτη, Δημοσιονομική και πολιτικο-διοικητική αυτονομία των δήμων και κοινοτήτων ή οι επιλογές του ν.1080/1980, Διοικητική Μεταρρύθμιση, 1981, σελ.67. – Του ίδιου, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1985, σελ. 173 επ. – Βλ και ν.1828/1989

<sup>44</sup> Α.Τάχου, Διοικητική Επιστήμη, τ.Α, 1975, σελ.179 επ



υποθέσεις μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους<sup>45</sup>.

Η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκεται κατά συνέπεια σε άμεση σχέση με το Κράτος και οι Ο.Τ.Α. δεν ζούν μεμονωμένοι και αν ανεξάρτητοι μεταξύ τους, περικλειόμενοι στον ευρύτερο οργανισμό της πολιτείας.

Η επιρροή, η εποπτεία του ευρύτερου οργανισμού είναι απαραίτητη<sup>46</sup> και επομένως, η εκχώρηση δημοσίας αυτοδιοίκησης από το Κράτος στους Ο.Τ.Α. γίνεται με την επιφύλαξη τα εποπτείας του, χωρίς την οποία θα αποτελούσαν «Κράτη εν Κράτει»<sup>47</sup>.

Σε ένα ενιαίο Κράτος δεν νοείται αυτοδιοίκηση χωρίς εποπτεία, ούτε εποπτεία χωρίς αυτοδιοίκηση<sup>48</sup>. Οι δύο αυτές έννοιες είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους. Έχουν δηλαδή συμπληρωματικό χαρακτήρα.

## ***A2.Η τοπική αυτοδιοίκηση και η εποπτεία έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα***

Η εποπτεία μπορεί να οριστεί μέσω του διοικητικού οργανωτικού πλαισίου που αποτελεί η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η προσέγγιση όμως αυτή δεν είναι ασφαλής, διότι η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης παραμένει αβέβαιη.

---

<sup>45</sup> Σ.Ε.:952,953,954,955,2070,2071,2072,2073,2078/1978,1809,1810/1983,1540,1541/1984:<<Επειδή με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. ούτε εξουσία να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, αλλά παρέχεται σ'αυτούς μόνο αυτοδιοίκηση δηλαδή ν' αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις μέσα στα πλαίσια των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους >>

<sup>46</sup> Χ.Οικονομόπουλου, ό.π., σελ.235ελ

<sup>47</sup> Α. Ράικου, Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, ό.π., 1967, σελ.1269 ελ

<sup>48</sup> Α. Τάχου, Η εποπτεία κλπ. ό.π. σελ.16

### **A2.1 Η εποπτεία στοιχείο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η συμπληρωματικότητα των δύο εννοιών απορρέει από τον ορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης που δίνεται από ορισμένους συγγραφείς οι οποίοι και εντάσσουν την εποπτεία στα στοιχεία της έννοιάς της.

Σύμφωνα με μία άποψη<sup>49</sup> η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης περιέχει πέντε στοιχεία, ενώ παράλληλα διάκριση γίνεται,

- Αφενός ως προς την τυπική έννοια, την οποία συνθέτουν τέσσερα στοιχεία, ήτοι η ύπαρξη ενός εδαφικού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, η σύμπραξη του λαού, η αυτοτέλεια και η εποπτεία και
- Αφετέρου ως προς την ουσιαστική της έννοια, την οποία αποτελεί το στοιχείο της άσκησης τοπικής δημόσιας εξουσίας.

Σύμφωνα με μια άλλη άποψη<sup>50</sup>, τα στοιχεία της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονται:

- Αφενός σε συστατικά, ήτοι χώρος, άνθρωποι, τοπικές υποθέσεις, ικανότητα – εξουσία διαχείρισης των εν λόγω υποθέσεων, όργανα και
- Αφετέρου σε λειτουργικά, ήτοι μέσα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων (προσωπικών-περιουσία), προδιαγραφμένα όρια άσκησης της εν λόγω εξουσίας διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων (υπονοώντας την εποπτεία).

Ορισμένοι συγγραφείς δεν χαρακτηρίζουν την εποπτεία ως στοιχείο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>51</sup>. Για ορισμένους, η εποπτεία καθορίζει το πλαίσιο άσκησης της εξουσίας των Ο.Τ.Α.<sup>52</sup>, ενώ για

---

<sup>49</sup> Α. Ράικου Η θεωρία κλπ. ό.π. σελ. 1269 επ

<sup>50</sup> Α. Τάχου. Έρευνα κλπ. ό.π., σελ.123 επ – Του ίδιου. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1985, σελ.150. – Του ίδιου. Διοικητική Επιστήμη. ό.π., σελ.169

<sup>51</sup> Μ. Στασινόπουλου, ό.π., σελ.155 – Η Κυριακόπουλου, ό.π., σελ. 84. – Γ. Παπαχατζή, ό.π., σελ.209 – Δ Κοντογιώργα – Θεοχαροπούλου, Δικαον κλπ. ό.π., σελ.69 επ – Χ Κλειώση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, σελ.9 επ

<sup>52</sup> Μ. Δένδια ό.π. σελ.29

άλλους αποτελεί περιορισμό της αυτοδιοίκησης που έχει παραχωρηθεί στους Ο.Τ.Α.<sup>53</sup>.

Σύμφωνα με μία άποψη<sup>54</sup>, τα όρια της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. διακρίνονται σε «πραγματικής» φύσης, τα οποία συνίστανται στην ανεπάρκεια οικονομικών μέσων και σε «νομικής» φύσης, ήτοι τους νόμους του Κράτους που αναφέρονται στην κρατική εποπτεία.

Επικρατέστερη όμως πρέπει να θεωρηθεί η άποψη που φέρει την εποπτεία ως στοιχείο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι, όπως έχει υποστηριχτεί<sup>55</sup>, η εποπτεία αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό της ιδέας της αυτοδιοίκησης και στην ελληνική νομική επιστήμη, γίνεται πλέον δεκτό ότι η διοικητική εποπτεία αποτελεί στοιχείο της νομικής-τεχνικής έννοιας της αυτοδιοίκησης<sup>56</sup>.

Τέλος σύμφωνα με μία γνώμη<sup>57</sup>, η παρουσία της κεντρικής εξουσίας στο πλαίσιο της αυτοδιοίκησης θα έπρεπε να αποκλειστεί ολοσχερώς δεδομένου ότι στην πραγματικότητα υφίστανται οι κρατικές εξουσίες, πλην όμως δεν έχουν καμιά θέση στη θεωρία της αυτοδιοίκησης και υπάγονται κατά μείζονα λόγο, στην ιδέα της συγκέντρωσης.

Η σχέση όμως που απορρέει από το χαρακτηρισμό της εποπτείας είτε ως εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε ως όριο της, οδηγεί σε μία αβέβαιη προσέγγιση της έννοιας της εποπτείας διότι, αφενός απολήγει σε έναν προσδιορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της εποπτείας, ενώ επιδιώκεται ακριβώς το αντίθετο και αφετέρου ο

---

<sup>53</sup> Ε Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σελ.240

<sup>54</sup> Γ. Μαραγκοπούλου, ό.π., σελ.274 επ.

<sup>55</sup> Α. Τσούτσου, Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών 1955, σελ.5

<sup>56</sup> Σ. Φλογαίτη. Θεμελιώδεις έννοιες κλπ. ό.π., σελ.63 . Εκτός από τη διοικητική εποπτεία ο συγγραφέας αναφέρει ως στοιχεία της νομικής-τεχνικής έννοιας της αυτοδιοίκησης τις τοπικές υποθέσεις, τη νομική προσωπικότητα, την έκδοση διοικητικών πράξεων σε συνάρτηση με την άσκηση δημοσίας διοίκησης

<sup>57</sup> Ch . Eisenmann. Centralisation et decentralisation : Esquisse d'une theorie generale, 1948, σελ.161  
βλ. Κ.Τσουντας σελ.36

ορισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να είναι πλήρης εάν δεν γνωρίζουμε επακριβώς τα όριά της, δηλαδή την εποπτεία.

### ***A2.2Η τοπική αυτοδιοίκηση αβέβαιο κριτήριο προσέγγισης της εποπτείας.***

Η προσέγγιση της έννοιας της εποπτείας με κριτήριο την τοπική αυτοδιοίκηση οδηγεί σε αβέβαια συμπεράσματα διότι η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια αμφισβητούμενη ως προς τον προσδιορισμό της έννοια.

Με τον όρο «αυτοδιοίκηση» δεν νοείται πλέον μόνο η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Υπάρχει δηλαδή μια σειρά αυτοδιοικούμενων οργανισμών που έχουν κοινά χαρακτηριστικά, ενώ οι σκοποί που καλούνται να εξυπηρετήσουν είναι τελείως διαφορετικοί.

Η διάσπαση της έννοιας της αυτοδιοίκησης έχει οδηγήσει στην αλλοίωση της έννοιας αυτής και κατ' επέκταση της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην έλλειψη ενός κοινού διάκρισης.

Η αμφισβήτηση της έννοιας της αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα της τοπικής αυτοδιοίκησης, οφείλεται επίσης στην επί σειρά ετών σύνδεση της με τη δημοκρατία<sup>58</sup>. Το «ιδεολογικό» αυτό περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει οδηγήσει σε σύγχυση, η οποία όμως έχει υποστηριχτεί<sup>59</sup> οφείλεται σε ιστορικές επινοήσεις και στον πολιτικό

---

<sup>58</sup> Θ. Τσάτσου, Μελέτα Διοικητικού Δικαίου, 1957, σελ. 115 επ. – Σ Φλογαΐτη Θεμελιώδες έννοιες κλπ σελ.75. – Του ιδίου, Τοπική αυτοδιοίκηση αντιπροσώπευση και δημοκρατία. Δίκαιο και Πολιτική, 1982/2, σελ.5 επ. – Α. Ράκου, Η θεωρία κλπ. ό.π. σελ.1269 επ.

<sup>59</sup> Σ. Φλογαΐτη. Θεμελιώδες έννοιες κλπ. ό.π., σελ. 76 – Α Ράκου, Η θεωρία κλπ, ό.π., σελ.1269 επ.

διάλογο<sup>60</sup>. Επιπλέον σύμφωνα με μία άποψη, η κλασσική έννοια της δημοκρατίας θα πρέπει να αναθεωρηθεί.<sup>61</sup>

Περαιτέρω ή ίδια η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης αμφισβητείται στη νομική σκέψη, η οποία ανατρέπει τα στοιχεία της έννοιας της, υποβοηθούμενη από το νομοθέτη.

Το στοιχείο της ύπαρξης ενός εδαφικού νομικού προσώπου είναι επισφαλές, διότι, όπως έχει υποστηριχτεί<sup>62</sup>, κάθε Ο.Τ.Α. περιλαμβάνει τρία στοιχεία ήτοι λαό, έδαφος και εξουσία, ενώ ισχύουν για την έννοια των τριών αυτών στοιχείων όσα ισχύουν και για τη θεωρία του Κράτους<sup>63</sup>.

Η ανεύρεση όμως του κριτηρίου διάκρισης μεταξύ Κράτους και λοιπών εδαφικών νομικών προσώπων αποτελεί στο σημείο αυτό, σύμφωνα με την ίδια αυτή άποψη, ένα από τα πλέον αμφισβητούμενα ζητήματα της Γενικής Πολιτειολογίας.

Για το στοιχείο της σύμπραξης του λαού, υποστηρίζεται<sup>64</sup> ότι η εκλογή των οργάνων των τοπικών οργανισμών αποτελεί ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης, όχι όμως και το κριτήριο διάκρισης της από τη διοικητική αποκέντρωση, διότι είναι δυνατόν να εκλέγονται και τα αποκεντρωμένα (περιφερειακά) όργανα του Κράτους.

Το μη ουσιώδη χαρακτήρα του στοιχείου της σύμπραξης του λαού υιοθετεί, κατά ένα μέρος και ο ισχύων Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, ο οποίος προβλέπει ότι εφόσον, ύστερα από τη διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξη των αιρετών τοπικών αρχόντων, δεν υπάρχουν σύμβουλοι ούτε του επιλαχόντος συνδυασμού, ή έχει δηλωθεί μόνο ένας

---

<sup>60</sup> Βλ. Επίσημα Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΠΕ' της 14.5.1975, σελ.814 επ. Κατά τη συζήτηση επί του άρθρου 102 του Συντάγματος οι εισηγητές τόσο της πλειοψηφίας, όσο και των κομμάτων της αντιπολίτευσης παραλληλίζουν συστηματικά την τοπική αυτοδιοίκηση με την ιδέα της δημοκρατίας και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

<sup>61</sup> Σ. Φλογαίτη, ό.π., σελ 78

<sup>62</sup> Α. Ράικου, ό.π.

<sup>63</sup> Εν. ότι και η έννοια του Κράτους προϋποθέτει την ύπαρξη τω τριών αυτών στοιχείων.

<sup>64</sup> Α. Ράικου, ό.π., σελ. 1269 επ

συνδυασμός, τα καθήκοντα του δημάρχου εκτελεί ένας δημόσιος υπάλληλος που διορίζεται από το νομάρχη<sup>65</sup>.

Η άποψη αυτή ενισχύεται και από τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975<sup>66</sup>, σύμφωνα με τις οποίες, μπορεί να προβλεφτεί με νόμο η συμμετοχή στη διοίκηση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης μέχρι το ένα τρίτο του συνολικού αριθμού των μελών<sup>67</sup>.

Για το στοιχείο της αυτοτέλειας, η πλειοψηφία των συγγραφέων επισημαίνει ότι παραμένει χωρίς περιεχόμενο, όσο τα μέσα πραγμάτωσης του δεν ουσιαστικοποιούνται<sup>68</sup>.

Το στοιχείο της άσκησης τοπικής δημόσιας διοίκησης αμφισβητείται επίσης<sup>69</sup>. Η διάκριση των δημοσίων (κρατικών με ευρεία έννοια) υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δεδομένου όμως ότι καμιά διάταξη δεν καθορίζει την έννοια των τοπικών υποθέσεων ή τις απარიθμεί περιοριστικά, το θέμα του καθορισμού του κριτηρίου διάκρισης μεταξύ τοπικών και γενικών (κρατικών με την στενή έννοια) υποθέσεων αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα και μάλλον αμφισβητούμενα ζητήματα του Πολιτειακού Δικαίου και η λύση του θεωρείται αδύνατη από ορισμένους συγγραφείς<sup>70</sup>.

Υπολείπεται το στοιχείο της εποπτείας, ήτοι ο έλεγχος που ασκεί η κεντρική διοίκηση επί των Ο.Τ.Α. Δεν είναι όμως δυνατός ο

---

<sup>65</sup> Άρθρο 105 παράγραφος 8 εδαφ.γ' Π.Δ. 323/1989 (Δ.Κ.Κ.)

<sup>66</sup> Άρθρο 102 παράγραφος 4

<sup>67</sup> Βλ. και άρθρο 24 ν.1622/1986 όπως τροποποιήθηκε με το ν 1878/1990. Βλ. επίσης :Α. Γέροντα. Τ.Α. και λαϊκή συμμετοχή. Δίκαιο και Πολιτική. 1985, τεύχος 11 σελ. 85 επ

<sup>68</sup> Α. Γαβαλά. Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., 1964, σελ. 33 επ. – Γ. Τόλια, Διοίκηση και αυτοδιοίκηση, 1979, σελ.223 επ – Η Ν. Ηλιακόπουλου.Ο θεσμός κ.π. ό.π., σελ.315 επ. – Χ. Κλειώση, ό.π. σελ.39 επ.

<sup>69</sup> Α. Ράκου, ό.π., σελ.39 επ

<sup>70</sup> Βλ. και Π. Παυλόπουλου. Τοπικές υποθέσεις και Τ.Α., Ε.Π.Ε., 5/1984, σελ.49

προσδιορισμός της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης με μοναδική βάση το στοιχείο αυτό, δεδομένου ότι η εποπτεία ορίζεται στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι από τα άλλα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της.

Στο αδιέξοδο που οδηγεί η αδυναμία προσέγγισης της έννοιας της εποπτείας μέσω της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, προσφέρεται ως εναλλακτική λύση η αντιπαράθεση της με την έννοια της διοικητικής ιεραρχίας.

## ***B. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΙΕΡΑΡΧΙΑ***

Η διάκριση της εποπτείας από τη διοικητική ιεραρχία σχηματοποιείται γύρω από τρεις κατηγορίες διαφορών :

- Τυπική διαφορά, η οποία στην ύπαρξη ή μη ιεραρχικής σχέσης μεταξύ ελέγχοντος ή ελεγχομένου.
- Ουσιαστική διαφορά, η οποία αφορά στην έκταση<sup>71</sup> και στο περιεχόμενο<sup>72</sup> του ελέγχου.
- Διαφορά ως προς το δικαστικό έλεγχο η οποία αφορά στα μέσα, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά των παρανόμων ελεγκτικών πράξεων<sup>73</sup>. Το κριτήριο όμως της διοικητικής ιεραρχίας είναι επίσης απρόσφορο για τον προσδιορισμό της έννοιας της εποπτείας, διότι αφ' ενός η διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών είναι ασαφής και αφ'

---

<sup>71</sup> Η εποπτεία έχει στενότερο περιεχόμενο. Όπως έχει υποστηριχθεί, στη διοικητική ιεραρχία έχουμε μη οριοθετημένη εξουσία, ενώ στην εποπτεία οριοθετημένη εξουσία βλ. Κ. Τσουντας οπ. σελ. 38 επ.

<sup>72</sup> Ο ιεραρχικός έλεγχος αφορά τόσο στη νομιμότητα όσο και στη σκοπιμότητα των πράξεων, ενώ η διοικητική εποπτεία περιορίζεται (κατά κανόνα) στη νομιμότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α.

<sup>73</sup> Τα κρατικά όργανα δεν μπορούν να προσφύγουν στα δικαστήρια κατά των πράξεων των προϊσταμένων τους, που εκδόθηκαν ύστερα από ιεραρχικό έλεγχο των πράξεων τους, εκτός από τις πράξεις πειθαρχικού ελέγχου των ιεραρχικά προϊσταμένων, τις οποίες μπορούν να προσβάλλουν δικαστικά. Αντίθετα οι Ο.Τ.Α. μπορούν να προκαλέσουν τη γένεση διοικητικής διαφοράς προσβάλλοντας τις παράνομες πράξεις εποπτείας με τις οποίες έχουν θιγεί δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά τους.

ετέρου η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας έχει αλλοιωθεί στο πλαίσιο του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους.

Η διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών είναι ασαφής για τους εξής λόγους:

- Οι συγγραφείς αντιπαραθέτουν τη διοικητική ιεραρχία με τη διοικητική εποπτεία, όπως αυτή ασκείται τόσο επί των Ο.Τ.Α. όσο και επί των λοιπών αυτοδιοικούμενων οργανισμών.
- Οι συγγραφείς αναφέρονται σε ποικιλία χαρακτηρισμών, που καθιστά ασαφή την εννοιολογική προσέγγιση της διοικητικής ιεραρχίας ως κριτηρίου προσέγγισης της εποπτείας<sup>74</sup>
- Ορισμένοι συγγραφείς τείνουν στην ταύτιση των δύο αυτών εννοιών<sup>75</sup>  
Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας, έχει υποστεί σημαντικές αλλοιώσεις στο πλαίσιο του σύγχρονου παρεμβατικού Κράτους .  
Ειδικότερα επισημαίνονται τα εξής:
- Τα χαρακτηριστικά της ιεραρχίας έχουν ολοσχερώς εκλείψει<sup>76</sup> και συνεπώς η έκταση της εξουσίας ιεραρχικού ελέγχου περιορίζεται στην απλή εξουσία, που ασκείται μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά, ενώ το περιεχόμενο του ιεραρχικού ελέγχου περιορίζεται στο ελάχιστο<sup>77</sup>.
- Γίνεται γενικά δεκτό ότι η άσκηση τεχνικής και οικονομικής διοίκησης από το Κράτος επέβαλε την κάμψη της αρχής της οργάνωσης κατά το σύστημα της ιεραρχίας<sup>78</sup>. Επίσης, υποστηρίζεται

---

<sup>74</sup> Ορισμένοι αναφέρονται στον ιεραρχικό έλεγχο (Μ. Δένδια Διοικητικόν Δίκαιον, 1966 – Μ. Στασινόπουλου, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, 1957 – Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 1991, Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1984), άλλοι στην ιεραρχική εξουσία (Α. Τσούτσου, Η Διοικητική εποπτεία επι των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, 1955 – Α. Ράικου ό.π.) και άλλοι τότε στον ιεραρχικό έλεγχο και ποτέ στην ιεραρχική σχέση (Α. Τάχου, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1985)

<sup>75</sup> Βλ. Κ. Τσουντας οπ. σελ. 38επ.

<sup>76</sup> Βλ. Κ. Τσουντας οπ. σελ. 38επ.

<sup>77</sup> Η εξουσία καθοδήγησης χαρακτηρίζεται ως κενή περιεχομένου, διότι ο υφιστάμενος διατηρεί την εξουσία απόφασης, η υποκατάσταση χωρίς πρακτική σημασία και η εξουσία τροποποίησης ως ιδιαίτερος τρόπος άσκησης ελέγχου νομιμότητας

<sup>78</sup> Δ. Ψαρού, Διοικητική αναμόρφωσις και οικονομική πολιτική, ΕΔΔΔ, 1960, σελ. 342



<sup>79</sup> ότι στην σύγχρονη δημόσια διοίκηση διαπιστώνεται διάσπαση και περιορισμένη εφαρμογή της ιεραρχικής συγκρότησης των δημόσιων υπηρεσιών και ότι η ιεραρχική υποταγή ανταποκρίνεται περισσότερο σε παλαιότερα οργανωτικά σχήματα, τα οποία στην σημερινή τεχνοκρατούμενη δημόσια διοίκηση έχουν μικρότερη έκταση από ότι στο παρελθόν.

- Υποστηρίζεται <sup>80</sup> επίσης ότι το στοιχείο του συμμετοχικού προτύπου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η μείωση της ιεραρχικής εξάρτησης .

Σύμφωνα με την άποψη αυτή το πρότυπο συμμετοχής και συγκεκριμένα ο θεσμός της συμμετοχής συνεπάγεται ανακατανομή τόσο των αρμοδιοτήτων όσο και των αντίστοιχων ευθυνών των μελών της οργάνωσης. Η ανακατανομή αυτή βαίνει προς την κατεύθυνση της ενεργοποίησης όλων των κέντρων απόφασης, ανεξάρτητα από την ιεραρχική βαθμίδα στην οποία ανήκουν. Στη μείωση της ιεραρχικής εξάρτησης συνέβαλαν και εξακολουθούν να συμβάλουν, σύμφωνα πάντα με την άποψη αυτή : η αναγνώριση και διευκόλυνση αποτελεσματικής άσκησης των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, η καθιέρωση μέσων και μεθόδων διαπραγματεύσεων μεταξύ των διαφόρων τάξεων, στις οποίες εντάσσεται το προσωπικό των οργανώσεων και η καθιέρωση μέσων και μεθόδων συμβουλευτικής παρέμβασης των εργαζομένων και γενικά κάθε ενδιαφερόμενου μέλους της οργάνωσης κατά τη λήψη ή τον έλεγχο αποφάσεων που το αφορούν .

Η ασάφεια που χαρακτηρίζει την αντιπαράθεση της εποπτείας με τη διοικητική ιεραρχία, σε συνδυασμό με τη διαπιστούμενη αλλοίωση της δεύτερης αυτής έννοιας, δεν συνεπάγεται αυτόματα την ταύτισή της .

---

<sup>79</sup> Γ. Ναυπλιώτης. Η αρμοδιότητα εις τα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας. σελ. 168-169, όπου και εκτενής βιβλιογραφία.

<sup>80</sup> Π. Παυλόπουλου, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης. 1983, σελ. 109 επ.

Αντίθετα, όπως υποστηρίζεται <sup>81</sup>, και στις περιπτώσεις που έχει εφαρμοστεί το πρότυπο συμμετοχής, εξακολουθεί να εμφανίζεται, έστω και με μικρότερη ένταση, το φαινόμενο της απόλυτης ιεραρχικής υποταγής . Η διοικητική ιεραρχία έχει συνεπώς ίδια χαρακτηριστικά, χρησιμοποιεί ίδια μέσα για να λειτουργήσει και ασκείται στο πλαίσιο ενός και του αυτού νομικού προσώπου.

Από τη διαπίστωση αυτή συμπεραίνουμε ότι, εκτός από τη διοικητική ιεραρχία, υπάρχει και άλλη σχέση (η εποπτεία) της οποίας τα χαρακτηριστικά πρέπει να αποσαφηνιστούν και να αναζητηθεί το κριτήριό της.

---

<sup>81</sup> Π. Παυλόπουλου, ό.π., σελ.114

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **ΑΜΕΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ**

Η άμεση προσέγγιση της έννοιας της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. αφορά στη διερεύνηση των κανόνων σύμφωνα με τους οποίους αυτή ασκείται επί των κατά τόπο αυτοδιοικουμένων οργανισμών, καθώς και στον προσδιορισμό του ενιαίου κριτηρίου άσκησής της<sup>82</sup>.

#### ***Α1.Κανόνες άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.***

Οι κανόνες άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. που αποτελούν και τα βασικά χαρακτηριστικά της, μπορούν να διακριθούν σε γενικούς και σε επί μέρους.

***Α1.1 Γενικοί κανόνες*** .Οι γενικοί κανόνες αφορούν αφ' ενός στην εκπλήρωση του σκοπού της εποπτείας και αφ' ετέρου στο σεβασμό των ορίων της.

- ***Η εκπλήρωση του σκοπού:***

Η πλειοψηφία των συγγραφέων<sup>83</sup> αναγνωρίζει ότι η άσκηση της εποπτείας εξυπηρετεί τριπλό σκοπό, δηλ. τη διατήρηση της κρατικής ενότητας, την προάσπιση των τοπικών συμφερόντων και την προάσπιση των συμφερόντων των διοικουμένων. Από τη διαπίστωση αυτή προκύπτει ότι υπάρχει διάσπαση του σκοπού της εποπτείας, δηλαδή η εποπτεία καλείται να εξυπηρετήσει πολλά συμφέροντα, τα οποία όμως μπορεί να είναι – όπως και συχνά είναι – αντικρουόμενα. Στην ουσία όμως, η πολυδιάστατη αυτή αντιμετώπιση του σκοπου της εποπτείας, οδηγεί στη διάσπαση σε επί μέρους διαφορετικούς σκοπούς του

---

<sup>82</sup> Κ. Τσουντα οπ. σελ. 49επ.

<sup>83</sup> Η Κυριακόπουλου. Ελληνικών Διοικητικών Δίκαιον. σελ.95 – Α. Τσούτσου. ό.π., σελ.61 – Κ. Χιώλου. Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.. ΕΤΑ. 1976. σελ.393. – Γ. Τόλια. ό.π., σελ.202.

απώτερου – μοναδικού όπως χαρακτηρίζεται, σκοπού της, δηλ. την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος. Εκτός όμως από την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, η εποπτεία καλείται να εξυπηρετήσει και έναν επιπλέον απώτερο σκοπό. Αποτελεί ουσιαστικά τη νομική έκφραση με την οποία διατηρείται ο δεσμός μεταξύ Κράτους και Ο.Τ.Α. δεδομένου ότι η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν συνεπάγεται την κάταργηση του ενιαίου Κράτους. Η εποπτεία έχει κατά συνέπεια ως απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής συνέχειας και ενότητας.

- **Η τήρηση των ορίων:**

Στη γαλλική νομική θεωρία, η εποπτεία διέπεται από την αρχή σύμφωνα με την οποία δεν υπάρχει εποπτεία χωρίς κάποιο κείμενο<sup>84</sup>. Με την αρχή αυτή υπογραμμίζεται ο εξαιρετικός χαρακτήρας της εποπτείας. Για τον λόγο αυτό άλλωστε χαρακτηρίζεται και ως οριοθετημένη εξουσία. Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά: την έλλειψη γενικής εποπτικής αρμοδιότητας, τον περιορισμό της αρμοδιότητας της εποπτεύουσας αρχής από τους τύπους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται ρητά από τα κείμενα που αφορούν στην εποπτεία. Ανάλογη είναι και η ελληνική θεωρία της εποπτείας. Η εποπτεία ασκείται σύμφωνα με το Σύνταγμα (όταν προβλέπεται) και τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις. Πρέπει να σέβεται την αρχή της νομιμότητας<sup>85</sup>. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει επίσης δεχτεί ότι η εποπτική αρμοδιότητα του Κράτους επί των πράξεων της αυτοδιοίκησης ασκείται μόνο εφόσον ο νόμος το επιτρέπει ρητά<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Κ. Τσουντας οπ. σελ. 55 επ.

<sup>85</sup> Α. Τάχου, Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου, 1968, σελ. 26

<sup>86</sup> ΣτΕ :144,156.160/1931,678/1932,82/1938,104/1959,2940,2941/1975,3611/1976,3377,3378/1979: «Επειδή ...η διοικήσεις των τοπικών υποθέσεων, σκοπούσα την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίησιν των αναγκών των οικείων διοικητικών περιφερειών ασκείται απ' ευθείας υπό των Δήμων και Κοινοτήτων δια των ιδίων αυτών οργάνων, δρώντων εν τούτω άνευ εξαρτήσεως εκ της

**Α1.2 Επί μέρους κανόνες** . Ο άμεσος προσδιορισμός της έννοιας της εποπτείας προϋποθέτει και την αποσαφήνιση των κανόνων που διέπουν την εποπτεύουσα αρχή και τους εποπτευομένους .

• **Κανόνες που διέπουν τους εποπτεύοντες:**

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. ασκείται από το Κράτος. Η κρατική αυτή εποπτεία με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει τη νομοθετική<sup>87</sup>, τη δικαστική και τη διοικητική εποπτεία . Υποστηρίζει ότι<sup>88</sup> η νομοθετική και δικαστική εποπτεία του Κράτους είναι σήμερα αυτονόητες : το σύγχρονο Κράτος μονοπωλεί τη νομοθετική και τη δικαστική λειτουργία, οι οποίες δεν αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα της έμμεσης κρατικής διοίκησης διότι σε αυτές υπόκεινται και οι άμεσες κρατικές διοικητικές αρχές<sup>89</sup> .

Ωστόσο, σε ορισμένα Κράτη προβλέπεται η άσκηση νομοθετικής ή και δικαστικής εποπτείας. Από τα υπόλοιπα Ευρωπαϊκά συστήματα διακρίνεται το αγγλοσαξονικό, κυρίως της Μεγάλης Βρετανίας<sup>90</sup>, όπου όπως υποστηρίζεται προβλέπεται η άσκηση τόσο «νομοθετικής» όσο και «δικαστικής» εποπτείας. Στην Ελλάδα, ο όρος κρατική εποπτεία νοείται με τη στενή έννοια της διοικητικής εποπτείας και ασκείται από τα άμεσα ή από τα έμμεσα διοικητικά όργανα και συνιστά διοικητική δράση. Δεν είναι δηλ. νομοθετική ή δικαιοδοτική δράση<sup>91</sup>. Όπως υποστηρίχθηκε έχει απλά «δικαστική χροιά»<sup>92</sup>.

---

κρατικής εξουσίας. Προς την εξασφάλισήν δεν των προϋποθέσεων δια την επιτυχή και αποτελεσματική εκπλήρωσιν της αποστολής αυτής διαφυλάσσεται υπό των Συντάγματος η δυνατότης της υπό του Κράτους ασκήσεως εποπτείας επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως η ρύθμισής της οποίας κατά περιεχόμενον και έκτασιν επαφίεται εις τον νόμον»

<sup>87</sup> Με τον όρο «νομοθετική εποπτεία» νοείται το δικαίωμα του Κράτους να ρυθμίζει μέσω της νομοθετικής λειτουργίας, την οργάνωση και την εν γένει λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Α. Ράικου, ό.π.)

<sup>88</sup> Α. Ράικου, ό.π.

<sup>89</sup> Α. Ράικου, ό.π.

<sup>90</sup> Α. Ράικου ό.π.

<sup>91</sup> Α. Τάχου Η εποπτεία κ.λ.π., ό.π., σελ.52

<sup>92</sup> Κ. Γέραγα, η λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και έλεγχος αυτών, 1920, σελ. 105

- **Κανόνες που διέπουν τους εποπτευόμενους**

Η πλειοψηφία των συγγραφέων διακρίνει μεταξύ εποπτείας επί των πράξεων και εποπτείας επί των πράξεων και εποπτείας επί των προσώπων.

- Οι πράξεις των Ο.Τ.Α. : Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη η ασκούμενη επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. εποπτεία μπορεί να ασκηθεί με πολλούς τρόπους, των οποίων η έκταση ποικίλει. Γενικά όμως οι συγγραφείς παρουσιάζουν ως τρόπους εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. : την ακύρωση ή την κύρωση<sup>93</sup>, την έγκριση ρητή ή σιωπηρή – μερική ή ολική, και την υποκατάσταση. Η κατάταξη των πράξεων εποπτείας με βάση το χρόνο έκδοσης τους γίνεται παράλληλα με την ανάλυση της έκτασης του ασκούμενου ελέγχου. Οι συγγραφείς<sup>94</sup> διακρίνουν δύο μορφές εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., αναφορικά με την έκταση του ασκούμενου ελέγχου: την κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας, η οποία ασκείται εκ των υστέρων, δηλαδή επί ήδη εκτελεστών πράξεων των Ο.Τ.Α. και αφορά αποκλειστικά και μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας τους και την προληπτική εποπτεία σκοπιμότητας, εφόσον οι πράξεις των Ο.Τ.Α. πριν την εκτέλεση τους, τίθενται κατά νόμο υπόψη της εποπτεύουσας αρχής και αφορά τόσο στον έλεγχο της νομιμότητας, όσο και στον έλεγχο της σκοπιμότητας τους. Υποστηρίζεται ότι δεν εντάσσονται στην προληπτική εποπτεία οι εγκύκλιοι και οι οδηγίες, που εποπτεύουσα αρχή απευθύνει στους Ο.Τ.Α., καθώς και η παρακολούθηση της δράσης τους, εφόσον η παρακολούθηση της δράσης τους, αυτή αποβλέπει στην καθοδήγηση τους<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Βλ. και άρθρο 177, παρ. 3 Π.Δ. 410/1995.

<sup>94</sup> Μ. Δένδια. όπ. σελ. 325 επ – Μ. Στασινοπούλου, ό.π., σελ.167 – Η Κυριακόπουλου, ό.π., σελ.95 – Γ. Παπαχατζή. όπ. σελ. 306 επ

<sup>95</sup> Μ. Δένδια ό.π., σελ.340

- Τα πρόσωπα (όργανα) των Ο.Τ.Α.:Οι Ο.Τ.Α. δρουν και ενεργούν μέσω των οργάνων τους. Τα όργανα αυτά διακρίνονται σε άμεσα και σε έμμεσα . Στην έννοια των άμεσων οργάνων υπάγονται όλες οι αιρετές αρχές των Ο.Τ.Α., ενώ σε αυτήν των έμμεσων οργάνων, όλοι οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α.<sup>96</sup>. Κατά συνέπεια η «εποπτεία επί των προσώπων» ασκείται τόσο επί των αιρετών οργάνων όσο και στα συλλογικά όργανα<sup>97</sup>. Η μορφή αυτή εποπτείας μπορεί να λάβει, σύμφωνα με μία άποψη<sup>98</sup>, τις εξής μορφές : την εντονότερη, το διορισμό από την εποπτεύουσα αρχή και τη χαλαρότερη, την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας . Η πρώτη αυτή μορφή δεν παρουσιάζει όμως κανένα από τα χαρακτηριστικά της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. και αποτελεί απλά διοικητικό μέτρο<sup>99</sup>. Επιπλέον, ο διορισμός δεν αποτελεί έλεγχο, άλλα άσκηση αρμοδιότητας, η οποία ανήκει στην κεντρική εξουσία. Δεν υπάρχει δηλαδή καμιά αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. η οποία εμπίπτει στον εποπτικό έλεγχο της κρατικής διοίκησης. Στη γαλλική νομική θεωρία, σύμφωνα με μία άποψη, η ιδιαιτερότητα της ασκούμενης επί των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. πειθαρχικής εξουσίας απορρέει από τα ίδια της τα χαρακτηριστικά, τα οποία είτε την ταυτίζουν είτε τη διακρίνουν από την ασκούμενη επί των οργάνων της κεντρικής διοίκησης πειθαρχική εξουσία. Γίνεται, σύμφωνα με την άποψη αυτή, δεκτό ότι η πειθαρχική εξουσία αποτελεί ανεξάρτητη έννοια, η οποία έχει αυτονομηθεί από την ιεραρχική εξουσία. Επιπλέον ενώ η ιεραρχική εξουσία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το συγκεντρωτικό πρότυπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, η

---

<sup>96</sup> Για τη διάκριση αυτή βλ. μ.ά. Α. Μεντζέλου, Προσόντα και κωλύματα διορισμού δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, ίδια υποσ. (1) Τ.Α., 1991, Τεύχος Γ σελ. 56 επ.

<sup>97</sup> Α. Τάχου, Η εποπτεία κ.λ.π., ό.π., σελ. 44 – Λ. Φωκά, ό.π.,σελ. 4 επ. Βλ. και πιο πάνω για την έννοια και τις διακρίσεις των οργάνων

<sup>98</sup> Α. Τσουτσου, ό.π., σελ.71, ο οποίος υποστηρίζει όμως ότι ο διορισμός πρέπει να γίνεται για ορισμένη χρονική θητεία και να περιβάλλεται από περιορισμούς.

<sup>99</sup> μ. δένδια, ό.π., σελ. 348 επ – Σ. Ανδρεάδη, Ο επί των οργάνων της διοικήσεως έλεγχος ΕΔΔΔ. 1957, σελ. 146 επ

πειθαρχική εξουσία αποτελεί εκδήλωση, σε συγκεκριμένο χώρο της «εξουσίας επιβολής κυρώσεων», που αναγνωρίζεται στη διοίκηση. Υπάρχει πλήρης αντιστοιχία του νομικού καθεστώτος – τόσο από άποψη κριτηρίων, όσο και από άποψη συνεπειών – ανάμεσα στις ποινές των των πειθαρχικών μέτρων της δημόσιας διοίκησης και στις ποινές που μπορούν να επιβληθούν στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά συνέπεια, οποιοσδήποτε περιορισμός της έννοιας των πειθαρχικών μέτρων στη συγκεντρωτική δομή είναι αυθαίρετος. Η πειθαρχία άλλωστε αποτελεί στοιχείο οποιουδήποτε θεσμού και υφίσταται από τη στιγμή που ορισμένα άτομα είναι αλληλέγγυα γύρω από κάποιο κοινό σκοπό. Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης υποβάλλονται στην πειθαρχία του θεσμού στον οποίο ανήκουν και οι επιβαλλόμενες σε αυτά ποινές αποτελούν άσκηση πειθαρχικής εξουσίας. Ο όρος «εποπτεία επί των προσώπων» είναι κενός περιεχομένου, διότι βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στην έννοια της πειθαρχικής εξουσίας την οποία φιλοδοξεί να υποκαταστήσει. Η θεωρία αυτή βρίσκει ερείσματα και στην χώρα μας. Η γενόμενη από τους Έλληνες συγγραφείς παρουσίαση οδηγεί και αυτή στην ταύτιση των δύο εννοιών. Έχει επίσης υποστηριχθεί<sup>100</sup> ότι ο περιορισμός της ελευθερίας των αιρετών οργάνων, στο πλαίσιο της πειθαρχίας αποτελεί αρχή της έννοιας του ευνομούμενου Κράτους και ότι το πειθαρχικό δίκαιο του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα είναι ειδική έννοια του κλάδου του δικαίου της ευθύνης. Ο συνταγματικός νομοθέτης χαρακτηρίζει τις επιβαλλόμενες στους αιρετούς των Ο.Τ.Α. ποινές ως πειθαρχικές. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας αντιμετωπίζει σε ιδιαίτερο κεφάλαιο τις ευθύνες των αιρετών

---

<sup>100</sup> Δ. Παλακωνταντίνου, Το πειθαρχικόν δίκαιον των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων, Τ.Α. Τεύχος 47, 1962



οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>101</sup>, διακρίνοντας την αστική και πειθαρχική ευθύνη. Επίσης οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, που αφορούν στην εποπτεία των δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων και ιδρυμάτων κάνουν την ίδια διάκριση<sup>102</sup>. Επιπλέον, κανένα κείμενο νόμου δεν αναφέρει τον όρο «εποπτεία επί των προσώπων» σε αντίθεση με τον όρο «εποπτεία επί των πράξεων». Ο επί των έμμεσων οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούμενος έλεγχος δεν αποτελεί ούτε αυτός, μορφή διοικητικής εποπτείας, διότι ο έλεγχος δεν ασκείται αποκλειστικά από όργανα της κεντρικής διοίκησης, αλλά από ίδια όργανα των Ο.Τ.Α.<sup>103</sup>. Ο διορισμός επίσης ενεργείται από όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>104</sup>. Κατά συνέπεια, το προσωπικό των Ο.Τ.Α. υφίσταται τον έλεγχο της κρατικής διοίκησης μόνο έμμεσα δηλ., κατά την άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α.

Από την επισκόπηση αυτή των κανόνων άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. προσδιορίστηκαν τα βασικά χαρακτηριστικά της και το αντικείμενό της, το πεδίο εφαρμογής. Η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. εξυπηρετεί συγκεκριμένο σκοπό, ασκείται σε ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις από όργανα της κεντρικής εξουσίας και αφορά αποκλειστικά στις πράξεις των Ο.Τ.Α. Η πολυμορφία όμως των τρόπων άσκησης της απαιτεί και περαιτέρω διερεύνηση, η οποία συνίσταται στην αναζήτηση κοινού κριτηρίου άσκησης που αποτελεί και το κοινό σημείο μεταξύ τους και που κατ' επέκταση εκφράζει τη συνοχή της έννοιας της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

---

<sup>101</sup> Κεφάλαιο Θ' Π.Δ. 410/1995 (Δ.Κ.Κ.).

<sup>102</sup> Άρθρο 198 Π.Δ. 410/1995

<sup>103</sup> Βλ. Άρθρα 175 και 176 του ν.1188/1981, που αφορούν στο πειθαρχικό δίκαιο των μόνιμων υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., καθώς και τα άρθρα 285 και 286 ίδιου νόμου για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. που υπηρετεί με σχέση εργασίας Ι.Δ. αορίστου χρόνου. Βλ. επίσης Χ Παναγιωτόπουλου, οι κοινοτικοί και δημοτικοί υπάλληλοι από απόψεως νόμου και νομολογίας, Τ.Α. Τεύχος 5 1947

<sup>104</sup> Βλ. Άρθρα 28, και 263 ν.1188/1981.

## ***A2. Κριτήριο άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α..***

Όλες οι μορφές εποπτείας ασκούνται από την κεντρική εξουσία, με συγκεκριμένο σκοπό, εφόσον προβλέπονται από το νόμο και έχουν συγκεκριμένους αποδέκτες. Τα κοινά αυτά εξωτερικά γνώρισματα δεν αρκούν για τον προσδιορισμό της έννοιας της εποπτείας.

Οι τρόποι άσκησης της εποπτείας παρουσιάζουν ένα ακόμα κοινό χαρακτηριστικό : δεν πρέπει να παρεμποδίζουν την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α.<sup>105</sup> Το κοινό αυτό γνώρισμα αποτελεί το κριτήριο άσκησης της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. και επιτρέπει παράλληλα τον αποκλεισμό διάφορων μορφών ελέγχου που είναι άσχετες με την έννοια αυτή.

### ***A2.1 Η μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α.***

Η Συνταγματική επιταγή της μη παρεμπόδισης της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. αποτελεί το περιεχόμενο της απονεμόμενης από το Κράτος στους τοπικούς οργανισμούς αυτοδιοίκησης και επιτρέπει τον προσδιορισμό των τρόπων άσκησης της διοικητικής εποπτείας.

Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται σε συνάρτηση με την κεντρική εξουσία. Ο έλεγχος της κεντρικής επί των αυτοτελών Ο.Τ.Α. αποτελεί ουσιαστικό έλεγχο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι ανεξάρτητη από την κρατική εξουσία το κριτήριο της μη παρεμπόδισης της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. που επιτάσσει ο συνταγματικός νομοθέτης επιδέχεται την ύπαρξη ελέγχου της κεντρικής εξουσίας και συχνά τον καθιστά επιβεβλημένο.

---

<sup>105</sup> Άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος.

Η παρεχόμενη στους τοπικούς οργανισμούς αυτοδιοίκηση μπορεί να θεωρηθεί ότι περιορίζεται τουλάχιστον στη μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, που τους έχουν παρασχεθεί.

Η έννοια της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. προσδιορίζεται κατά συνέπεια με βάση την απονεμόμενη σε αυτούς αυτοδιοίκησης<sup>106</sup> και ποικίλλει ανάλογα με το περιεχόμενο που προσδίδεται στην έννοια των τοπικών υποθέσεων<sup>107</sup>.

Κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης της σχετικής συνταγματικής διάταξης, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών υποστήριξε<sup>108</sup> ότι οι τοπικές ανάγκες η εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων της περιοχής η εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων δίνουν το κριτήριο και το περιθώριο των τοπικών αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει βασικά, κατ' αρχήν και ως κανόνα, αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων, η οποία δεν χρειάζεται, τουλάχιστον κατά τη συνταγματική της διατύπωση, περαιτέρω ακριβέστερο προσδιορισμό. Από την πλευρά της αντιπολίτευσης είχε ζητηθεί η απαρίθμηση ορισμένων τοπικών υποθέσεων, βασιζόμενη στις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, με σκοπό την αποφυγή της υπονόμευσης του θεσμού και τη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.<sup>109</sup> Όπως έχει υποστηριχθεί<sup>110</sup>, ο προσδιορισμός της έννοιας των τοπικών υποθέσεων, ύστερα από τη συνταγματική του αναγνώριση<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Σύμφωνα με τη ΣτΕ.419/1991, η μεταβίβαση αρμοδιότητας με εξουσιοδοτικές διατάξεις, σε άλλα όργανα μπορεί να γίνεται μόνο με ρητή περιγραφή του αντικειμένου της, ώστε για λόγους ασφαλείας κι βεβαιότητας η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι στις περιπτώσεις αυτές, τελείως εξειδικευμένη. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. με μοναδικό κριτήριο να αφορά σε υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα δεν αρκεί για να καταστήσει ειδική μια εξουσιοδοτική διάταξη.

<sup>107</sup> Χ. Παπανδρέου, Τοπικές υποθέσεις, Ε.Τ.Α., 1981 σελ. 1651 επ

<sup>108</sup> Βλ. Επίσημα Πρακτικά Βουλής, ό.π. σελ. 826 επ.

<sup>109</sup> Βλ. Επίσημα Πρακτικά Βουλής, σελ. 837

<sup>110</sup> Π. Παυλόπουλου, Τοπικές κ.λπ., ό.π.,σελ.49 επ

<sup>111</sup> Άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975

παραμένει δυσχερής. Ο κοινός νομοθέτης παρά την κατοχύρωση υπέρ των Ο.Τ.Α. τεκμηρίου αρμοδιότητας για κάθε τοπική υπόθεση, υιοθετεί διατάξεις, που νομιμοποιούν την παρέμβαση του Κράτους στο χώρο διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων, παρά τη ρητά διατυπωμένη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη.

Η στάση της νομολογίας χαρακτηρίζεται από δύο τάσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν ανέχεται νομοθετικές ρυθμίσεις που έρχονται σε αντίθεση με τη συνταγματική επιταγή, ενώ σε άλλες συντάσσεται με το πνεύμα ανοχής ή και αναγνώρισης της ανάμειξης των κρατικών οργάνων στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Η οριοθέτηση της έννοιας των τοπικών πρέπει, σύμφωνα με την ίδια αυτή άποψη, να γίνεται με βάση την αναφορά στην έννοια του τοπικού συμφέροντος ή των τοπικών συμφερόντων.

Η σύλληψη του τοπικού συμφέροντος δεν πρέπει να γίνεται με στενά χωρικά κριτήρια, άλλα με βάση το ευρύτερο σύγχρονο προορισμό των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης. Με βάση τα δεδομένα αυτά, ως κριτήριο της τοπικής υπόθεσης μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεση της με κάποια μορφή δημοσίου συμφέροντος, που η ειδικότητα του, σε σχέση με το εθνικό δημόσιο συμφέρον, καθορίζεται με βάση την ένταξη του σε ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων, που εμφανίζονται ως υποκείμενα του.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποσκοπεί στην προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και στην ικανοποίηση των αναγκών των οικείων διοικητικών περιφερειών και ασκείται απευθείας από τους δήμους και τις κοινότητες με ίδια όργανα, που δρουν χωρίς εξάρτηση από την κεντρική εξουσία.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Βλ. π.χ. ΣτΕ :3180, 3181/1978, «Επειδή .. η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, σκοπούσα την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των οικείων διοικητικών

Σύμφωνα όμως με τις διατάξεις των παραγράφων 1,2 και 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975, σκοπεύει η κατοχύρωση και η ενίσχυση των Ο.Τ.Α. ως αυτοτελείς σε αποκέντρωση οργανισμούς της διοικητικής ζωής της χώρας.<sup>113</sup> Ο νομοθέτης μπορεί μέσα σε όρια που δεν εκμηδενίζουν την αυτοδιοίκηση, να ρυθμίζει τον τρόπο της ευστοχότερης λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και να υποβάλλει σε έλεγχο τις πράξεις των αιρετών της οργάνων.<sup>114</sup>

Η επιτρεπόμενη με τη μορφή της διοικητικής εποπτείας κρατική επέμβαση δεν μπορεί να εισχωρήσει σε τέτοιο σημείο που να προκαλέσει είτε την εν γένει εκμηδένιση ή αδράνεια είτε την εν μέρει, επί ορισμένου τομέα διοικητικής δράσης, κατάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι αυτό θα αποτελούσε αναίρεση του συνταγματικά προστατευόμενου σκοπού της.<sup>115</sup> Ο νομοθέτης μπορεί κατά συνέπεια να υποβάλει τις πράξεις των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. σε έλεγχο κατά κανόνα κατασταλτικό και κατ' εξαίρεση προληπτικό.<sup>116</sup> Η έγκριση της εποπτεύουσας αρχής για θέματα που αφορούν στις τοπικές υποθέσεις είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνο εφόσον αποβλέπει στον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης και όχι όταν υπεισέρχεται στον ουσιαστικό της έλεγχο.<sup>117</sup> Στη γαλλική νομική θεωρία επίσης έχει υποστηριχτεί ότι οι κλασικές μορφές άσκησης της διοικητικής εποπτείας δεν παρεμποδίζουν την πρωτοβουλία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.<sup>118</sup>

Η διοικητική εποπτεία μπορεί να ασκηθεί κατά συνέπεια μετά την πλήρη εκτέλεση κάποιας απόφασης με τη μορφή ακύρωσης.

---

περιφερειών, ασκείται απ' ευθείας υπό των Δήμων και Κοινοτήτων δια των ιδίων αυτών οργάνων, δρώντων εν τούτω άνευ εξαρτήσεως εκ της κεντρικής διοικήσεως».

<sup>113</sup> ΣτΕ:4088/1979,

<sup>114</sup> ΣτΕ:2070, 2071, 2072, 2073/1978

<sup>115</sup> ΣτΕ:3611/1976, 2070, 3180, 3181/1978, 3982/1981

<sup>116</sup> ΣτΕ:952, 953, 954, 955/1978

<sup>117</sup> ΣτΕ:3180, 3181/1978

<sup>118</sup> S. Regourd., ό.π., σελ.201 επ

Επίσης, μπορεί να ασκηθεί και πριν την εκτέλεση της με τη μορφή της μη έγκρισης, αφού με τη λήψη της σχετικής απόφασης ο Ο.Τ.Α. έχει εκδηλώσει τη βούληση του.

Στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1975 η πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α. μπορεί να αναλυθεί ως πρωτοβουλία λήψης της απόφασης. Αντίθετα, η ελεύθερη δράση άπτεται της εκτελεστότητας της πράξης του Ο.Τ.Α. και των έννομων συνεπειών της.<sup>119</sup> Συνεπώς η άσκηση προληπτικής εποπτείας σκοπιμότητας με τη μορφή έγκρισης ( παρεμποδίζεται η εκτέλεση της απόφασης ) είναι σαφώς αντισυνταγματική.

Η διαπίστωση της μη παρεμπόδισης της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. κατά την άσκηση της διοικητικής εποπτείας, με ορισμένους τρόπους, δεν αρκεί για την επιβεβαίωση της ύπαρξης κοινού κριτηρίου άσκησης. Πρέπει επίσης να διαπιστωθεί ότι και οι λοιπές μορφές ελέγχου επί των Ο.Τ.Α. παρεμποδίζουν την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α.

## ***A2.2 Η παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α.***

Πολλοί συγγραφείς αναφέρονται στη «υπερβολική» εποπτεία του Κράτους επί των Ο.Τ.Α. θεωρώντας ότι με την άσκηση της παρεμποδίζεται η αυτοδιοίκηση των τοπικών οργανισμών.<sup>120</sup>

Στην ουσία όμως επικρατεί σύγχυση κατά τον προσδιορισμό των τρόπων άσκησης εποπτείας. Οι συγγραφείς αναφέρονται συχνά σε μορφές παρέμβασης της κεντρικής εξουσίας επί των Ο.Τ.Α., τις οποίες αποκαλούν «έμμεση εποπτεία», ενώ εντάσσουν στην έννοια της

---

<sup>119</sup> Βλ. όμως και Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Δίκαιον Διοικητικής Οργανώσεως, Τεύχος Α' - Θεμελιώδεις έννοιαι, 1982-83, σελ. 100, όπου η πρωτοβουλία αναλύεται ως κίνηση της διαδικασίας για την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης.

<sup>120</sup> Βλ. μ.ά. Χ. Κλειώση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σελ. 54 επ

εποπτείας την αποκαλούμενη «κανονιστική εποπτεία» και την «εξουσία μεταρρύθμισης».

- **«Η έμμεση εποπτεία»:** Ο βασικός προβληματισμός του σύγχρονου νομοθέτη, που παραχωρεί αυτοδιοίκηση στους τοπικούς οργανισμούς, δεν στρέφεται γύρω από την αναζήτηση τρόπων, οι οποίοι δεν θα επιτρέψουν στους Ο.Τ.Α. να ξεφύγουν από τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους. Αντίθετα, ο νομοθέτης αναζητεί τρόπους, που θα οδηγήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση στην εκπλήρωση των αποστολών, που το Κράτος της έχει ορίσει. Το σύγχρονο Κράτος έχει αναλάβει την καθοδήγηση της οικονομικής ανάπτυξης, ζητώντας από τους Ο.Τ.Α. να αναλαμβάνουν μέρος της εκτέλεσης των πολιτικών που αυτή συνεπάγεται. Τέθηκε συνεπώς το θέμα της ανεύρεσης μέσων που θα επιτρέψουν στο Κράτος να ωθήσει στους Ο.Τ.Α. στην πραγματοποίηση των στόχων που έχει θέσει, σύμφωνα με τον υποδειχθέντα από αυτό τρόπο. Οι παραδοσιακές μορφές της διοικητικής εποπτείας δεν προσφέρονταν για το σκοπό αυτό και κατά συνέπεια το Κράτος οδηγήθηκε στην καθιέρωση νέων μορφών ελέγχου, οι οποίες όμως δεν παρουσιάζουν τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής εποπτείας. Στους τρόπους αυτούς «έμμεσης εποπτείας» εντάσσονται: η «τεχνική – επιστημονική εποπτεία» και η «οικονομική εποπτεία».

**«Τεχνική – επιστημονική εποπτεία»:** Οι διάφορες μορφές τεχνικού ή επιστημονικού ελέγχου που προβλέπονται από το νόμο<sup>121</sup>, δεν παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά της διοικητικής εποπτείας, δηλ. ασκούνται από πληθώρα αρχών με βάση ίδιες διαδικασίες. Τα μέσα που χρησιμοποιούν οι διάφορες τεχνικές υπηρεσίες του Κράτους είναι διαφορετικά ή και άσχετα από το πρότυπο της διοικητικής εποπτείας.

---

<sup>121</sup> Βλ. π.χ. άρθρο 273 Π.Δ. 410/1995 (Δ.Κ.Κ.)

Είναι όμως δυνατή η συνύπαρξη των δύο αυτών μορφών ελέγχου και στην περίπτωση αυτή, ο έλεγχος της εποπτεύουσας αρχής αποσκοπεί στην προστασία των Ο.Τ.Α. από τις συνέπειες του τεχνικού ή του επιστημονικού ελέγχου.

**«Οικονομική εποπτεία»:** Ανάλογη σύγκυση δημιουργείται και με την ένταξη στην έννοια της εποπτείας των διαφόρων μορφών οικονομικής εξάρτησης των Ο.Τ.Α. από την κεντρική εξουσία (π.χ. έκτακτες επιχορηγήσεις, δάνεια). Οι διάφοροι έλεγχοι, που απορρέουν από τη μορφή αυτή εξάρτησης (και συνδυάζονται με τους τεχνικούς – επιστημονικούς ελέγχους) ασκούνται παράλληλα με τη διοικητική εποπτεία, υπακούουν όμως σε διαφορετικούς κανόνες και σε αντίθεση με την εποπτεία, οδηγούν στην «υποτέλεια» των Ο.Τ.Α. απέναντι στο Κράτος.

- **«Η κανονιστική εποπτεία»:** ως «κανονιστική εποπτεία», που ενεργείται με οδηγίες γενικής φύσης και με τις οποίες οι εποπτεύουσες αρχές, κατευθύνουν την δραστηριότητα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.<sup>122</sup> Οι οδηγίες αυτές τείνουν να αναπληρώσουν την πρωτοβουλία εκείνου που οφείλει να δράσει. Στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας η οδηγία αποτελεί μορφή πρόληψης κατά των παράνομων πρωτοβουλιών στο γραφειοκρατικό πρότυπο. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ακόμη και για τις πράξεις, που υπόκειντο σε ουσιαστικό έλεγχο σκοπιμότητας, δεν επιτρέπετο στην εποπτεύουσα αρχή να διατυπώνει εκ των προτέρων επιτακτικές εντολές ή οδηγίες προς τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης για να διαμορφώσουν με ορισμένο τρόπο το ουσιαστικό περιεχόμενο των αποφάσεων ή των προτάσεων που λαμβάνουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Η απαγόρευση όμως αυτή δεν συνεπάγεται και



αδυναμία της εποπτεύουσας αρχής να παραπέμψει στους Ο.Τ.Α. αιτήματα ή προτάσεις ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων) έστω και με τη σύσταση της ευνοϊκής αποτελεί ανεπίτρεπτη προσταγή ή άσκηση ψυχολογικής βίας για την έκδοση ορισμένης απόφασης.

- **Η εξουσία μεταρρύθμισης:** Πλήττει επίσης την πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α. ενώ δεν προδιαγράφει το περιεχόμενο της πράξης όπως στην περίπτωση της «κανονιστικής εποπτείας». Ωστόσο, η αρχική πράξη γίνεται φορέας εκδήλωσης διαφορετικής βούλησης, δηλ. νέων πρωτοβουλιών, οι οποίες με τη μορφή βελτιώσεων τροποποιούν τη βούληση του εποπτευόμενου. Υπάρχει κατά συνέπεια και στην περίπτωση αυτή άμεση παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας του εποπτευόμενου οργανισμού και γίνεται γενικά δεκτό ότι η μεταρρύθμιση δεν αποτελεί μορφή εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.<sup>123</sup>

Από την άμεση αυτή προσέγγιση της έννοιας της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. μπορούμε να συμπεράνουμε ότι είναι αυτόνομη έννοια, που απαντά σε ορισμένα χαρακτηριστικά, τα οποία και υπακούουν σε συγκεκριμένους κανόνες άσκησης, χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α. Το νέο σύστημα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., που θέσπισε ο ν 2218/1994 δεν θίγει τις βασικές αυτές αρχές.

---

<sup>122</sup> Α. Τσούτσου, ό.π., σελ.76,80.- Α. Τάχου, Η εποπτεία κ.λ.π., σελ.30 επ – Μ. Δένδια, Διοικητικών Δίκαιον, ό.π., σελ.340 επ.

<sup>123</sup> ΣτΕ: 4071/1930

## **ΜΕΡΟΣ Β': ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ**

Η εποπτεία συνίσταται στην έκδοση διοικητικής πράξης από την εποπτεύουσα αρχή. Θα αναλύσουμε τους μηχανισμούς έκδοσης της πράξης αυτής και τις μορφές ελέγχου της.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΕΚΔΟΣΗ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ**

Σύμφωνα με το άρθρο 178 παρ. 1 ΔΚΚ, δεν υφίσταται πλέον έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των ο.τ.α. Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ε' Π.Δ.30/1996, δεν προβλέπεται η άσκηση της μορφής αυτής εποπτείας επί των ν.α. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 182 ΔΚΚ προβλέπεται σε ορισμένες περιπτώσεις η χορήγηση έγκρισης, απόφασης ή γνώμης για θέματα που αφορούν υπηρεσίες ή έργα ο.τ.α. Πρόκειται όμως για περιπτώσεις που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις και συνεπώς πρέπει να γίνει δεκτό ότι σήμερα ο εποπτικός έλεγχος είναι μόνο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ο.τ.α.

#### ***A. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ***

Το άρθρο 118 του "Περί συστάσεως των Δήμων" νόμου του 1833, καθιέρωνε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου είχαν κύρος και ενεργούνταν μετά την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας.

Την κατάργηση του προληπτικού αυτού ελέγχου και την ανατροπή της αρχής της "προηγούμενης έγκρισης" επέφερε το άρθρο 43 του νόμου ΔΝΖ' του 1912 που προέβλεπε ότι οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των ο.τ.α. κηρύσσονταν "αφ' εαυτών εκτελεσταί" μετά την πάροδο νόμιμης προθεσμίας τριάντα ημερών. Η απαγγελία της ακυρότητας γινόταν από το νομάρχη μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την παραλαβή της απόφασης. Η ακυρότητα μπορούσε επίσης να προκληθεί από κάθε εκλογέα ή έχοντα έννομο συμφέρον με προσφυγή στο νομάρχη μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την τοιχοκόλληση της απόφασης.

Η πρώτη κωδικοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας έγινε με το νομοθετικό διάταγμα της 17-18.9.1926. Στο άρθρο 36 του Κώδικα αυτού προβλεπόταν η μείωση σε δεκαπέντε ημέρες τόσο της νόμιμης προθεσμίας εκτελεστότητας των πράξεων των κοινοτικών συμβουλίων, όσο και της προθεσμίας απαγγελίας της ακυρότητας από το νομάρχη, με τις ίδιες πάντα προϋποθέσεις (αναρμοδιότητα, παράβαση νόμου). Η προθεσμία αυτή μειώθηκε από τον Κώδικα του 1954, ενώ καθιερώθηκε ο κατασταλτικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων των ο.τ.α., των οποίων οι πράξεις ήταν πλέον άκυρες εφόσον αντέκειντο στο νόμο.

Σύμφωνα με τον προϊσχύσαντα ΔΚΚ (Π.Δ.323/1989), οι πράξεις των ο.τ.α. ήταν άμεσα εκτελεστές (όπως και σήμερα). Υπέκειντο όμως στον έλεγχο του νομάρχη και ακυρώνονταν απ' αυτόν είτε αυτεπάγγελτα είτε μετά από προσφυγή σ' αυτόν. Όπως υποστηρίχτηκε, ο όρος "αυτεπαγγέλτως" επέτεινε τη νομική υποχρέωση του νομάρχη για την απαγγελία των παράνομων πράξεων των ο.τ.α. Με τον τρόπο αυτό, ο νομάρχης γινόταν φύλακας της νομιμότητας των ενεργειών των ο.τ.α.

Έως το 1984, οι πράξεις των ο.τ.α. δεν ήταν άμεσα εκτελεστές. Ενώ δηλαδή είχαν τελειωθεί με τη δημοσίευσή τους ή την κοινοποίησή τους, δεν μπορούσαν να τεθούν αμέσως σε ισχύ και να εκτελεστούν πριν την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος. Μέσα στην προθεσμία αυτή, ο νομάρχης έλεγχε την πράξη του ο.τ.α. και, αν διαπίστωνε παρανομία, κήρυσσε την πράξη αυτεπάγγελτα άκυρη. Η προθεσμία αυτή είχε ως σκοπό να εξασφαλίσει τη γρήγορη εκτέλεση των ενεργειών της αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να αναιρείται η εξουσία της εποπτεύουσας αρχής να απαγγέλλει την ακυρότητα των πράξεων των ο.τ.α., εφόσον διαπίστωνε κάποια παραβίαση του νόμου και μετά την παρέλευση της προθεσμίας, με την προϋπόθεση ότι η απόφαση δεν είχε ακόμα εκτελεστεί, ή ότι εκτελέστηκε, αλλά επέφερε αποτελέσματα τα οποία μπορούν να αναιρεθούν χωρίς κάποια γενικότερη βλάβη. Η προθεσμία αυτή δηλαδή ήταν ενδεικτική - παραινετική και είχε προβλεφτεί για το συμφέρον των ο.τ.α., διότι με την πάροδο της προθεσμίας αυτής λογιζόταν ότι η εποπτεύουσα αρχή εύρισκε, σιωπηρά, πως η απόφαση ήταν σύννομη και μπορούσε επομένως να εκτελεστεί. Η σιωπηρή όμως αυτή παραδοχή της νομιμότητας της απόφασης δεν εμπόδιζε την εποπτεύουσα αρχή να ελέγξει εκ των υστέρων την απόφαση που κατά πλάσμα νόμου είχε θεωρηθεί σύννομη. Για τη μεταγενέστερη από την εκτέλεση ακύρωση της απόφασης έπρεπε να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις:

- Να συντρέχουν ειδικοί (αποχρώντες) λόγοι ή εύλογες αιτίες, όπως π.χ. η διενέργεια διοικητικής εξέτασης, η κλήση του δήμου για την παροχή σχετικών πληροφοριών κτλ. Εξαιτίας των ειδικών αυτών λόγων, η τήρηση της προθεσμίας έπρεπε να είναι εμφανώς αδύνατη ή δυσχερής.
- Η ακύρωση έπρεπε να απαγγέλλεται σε εύλογο χρονικό διάστημα από τη στιγμή που η πράξη είχε γίνει εκτελεστή.

- Δεν έπρεπε να έχουν δημιουργηθεί, με την πάροδο του εύλογου χρόνου, νομικές καταστάσεις για τους τρίτους ή να είχαν αποκτηθεί δικαιώματα από την εκτέλεση της απόφασης του ο.τ.α.

Η μη συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών επέφερε την ακυρότητα της σχετικής ακυρωτικής απόφασης της εποπτεύουσας αρχής. Δεν απαιτείτο να γίνεται μνεία των λόγων αυτών στην απόφαση του νομάρχη, αρκεί αυτοί να προέκυπταν από το σχετικό φάκελο. Οι λόγοι αυτοί υπέκειντο στην κρίση του δικαστηρίου

Με το άρθρο 20 παρ.3 του νόμου 1416/1984, καταργήθηκε το σύστημα της αναστολής της εκτελεστότητας και προβλέφτηκε ότι οι πράξεις των ο.τ.α. είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Ο νομάρχης ακύρωνε αυτεπάγγελτα τις πράξεις των ο.τ.α., μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών αφότου λάμβανε τις πράξεις αυτές μαζί με τα έγγραφα στοιχεία που ήταν αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους. Μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής, ο νομάρχης δεν μπορούσε να ελέγξει την πράξη.

## ***Β. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ***

Διακρίνουμε την παραπομπή των πράξεων από την προσφυγή στην τριμελή επιτροπή και στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας..

### ***Β1. Παραπομπή των πράξεων από την κρατική αρχή***

Όλες οι πράξεις των δημοτικών και των κοινοτικών συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων των ο.τ.α. πρώτου βαθμού και των νομικών τους προσώπων δημόσιου δικαίου αποστέλλονται στην περιφερειακή αρχή, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή

τους, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση. Η περιφερειακή αρχή παραπέμπει, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήψη τους στην τριμελή επιτροπή, τις πράξεις που θεωρεί αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες. Το παραπεμπτικό έγγραφο κοινοποιείται στον ο.τ.α. ή στο νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την πράξη. Στην περιφερειακή αρχή αποστέλλονται επίσης οι πράξεις της δημαρχιακής επιτροπής μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση.

Στον έλεγχο του περιφερειακού διευθυντή δεν υπόκεινται οι πράξεις των συλλογικών οργάνων των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. με τις οποίες:

- ασκούνται όλα τα ένδικα βοηθήματα και τα ένδικα μέσα, καθώς και η επιβολή, η αντεπιβολή και η δόση όρκου,
- υποβάλλονται προσφυγές στις διοικητικές αρχές.

Όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, των νομαρχιακών επιτροπών, των επαρχιακών συμβουλίων και των διοικητικών συμβουλίων και των εκτελεστικών επιτροπών των ν.π.δ.δ. και ιδρυμάτων της ν.α. αποστέλλονται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους. Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας παραπέμπει αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών, αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην τριμελή επιτροπή τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες, κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη ν.α. ή στο νομαρχιακό διαμέρισμα ή στο νομικό τους πρόσωπο που την έχει εκδώσει.

Η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την εκδοσή της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εκδόθηκε. Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.

Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στην περιφερειακή αρχή, και στο δήμο ή στην κοινότητα ή στο νομικό τους πρόσωπο και δημοσιεύονται με φροντίδα του δήμου ή της κοινότητας με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις αποφάσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.

Οι αποφάσεις της επιτροπής επί των πράξεων της ν.α. κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας και στη ν.α. ή τα νομικά της πρόσωπα. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.

## ***B.2. Η προσφυγή στην τριμελή επιτροπή***

### ***B.2.1. Οργάνωση και λειτουργία***

Οι ο.τ.α. υπέκειντο, έως το 1995 στην εποπτεία του νομάρχη (αποκεντρωμένου οργάνου της κρατικής διοίκησης) και σπανιότερα κάποιου υπουργού, ανάλογα με τη σημασία της πράξης. Με το ν. 2218/1994 θεσπίστηκε η "τριμελής επιτροπή" ως όργανο άσκησης της εποπτείας, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις εξακολουθεί να προβλέπεται η αρμοδιότητα κάποιου υπουργού.

Τριμελής επιτροπή λειτουργεί στην έδρα κάθε ν.α. και κάθε νομαρχιακού διαμερίσματος. Η επιτροπή αυτή αποτελείται από:

- Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.
- Ένα δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης του Κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Α και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β ή Γ του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν και αυτοί άλλου Υπουργείου ή ν.π.δ.δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας.
- Έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της ΤΕΔΚ του νομού. Αν η ΤΕΔΚ δεν υποδείξει εκπρόσωπο, ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ένα από τα μέλη του διοικητικού της συμβουλίου. Όταν συνεδριάζει για τα θέματα της ν.α. το μέλος αυτό αντικαθίσταται από ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το νομαρχιακό συμβούλιο. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου και ο πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής.

Η επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου. Η θητεία των μελών της λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της Επιτροπής. Με την ίδια απόφαση ορίζεται και ο γραμματέας της επιτροπής με τον αναπληρωτή του υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή αν δεν υπάρχει υπάλληλος άλλου Υπουργείου ή υπάλληλος ν.π.δ.δ. Ο υπάλληλος που ορίζεται μέλος και γραμματέας της επιτροπής και οι αναπληρωτές τους λογίζονται για όσο χρόνο έχουν την ιδιότητα αυτήν αποσπασμένοι στην



επιτροπή, κατά παρέκκλιση των διατάξεων για τις αποσπάσεις. Οι αναπληρωτές κατά το χρόνο που δεν ασκούν καθήκοντα αναπληρωτή επικουρούν τους αναπληρούμενους στην άσκηση των καθηκόντων τους.

Η επιτροπή αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, με δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας. Η Επιτροπή υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Η επιτροπή συνέρχεται με πρόσκληση του προέδρου της, συνεδριάζει παρόντων όλων των μελών της και αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Για τη συνεδρίαση τηρούνται πρακτικά από το γραμματέα της επιτροπής. Τα πρακτικά υπογράφονται από τον πρόεδρο και το γραμματέα της επιτροπής. Στον πρόεδρο, τα μέλη και το γραμματέα της επιτροπής παρέχονται κάθε μήνα κατ' αποκοπήν έξοδα κινήσεως που ορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών κατά παρέκκλιση ίαθε άλλης διάταξης.

### ***B.2.2. Η τριμελής επιτροπή ως ΑΔΑ***

Με βάση το χαρακτηρισμό της επιτροπής αυτής ως "ανεξάρτητης δημόσιας αρχής", εγγράφεται μεταξύ των λοιπών ΑΔΑ που έχουν θεσμοθετηθεί τα τελευταία χρόνια. Παρουσιάζει όμως σημαντικές ιδιαιτερότητες σε σχέση με τις άλλες αυτές αρχές:

- Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της περιφέρειας, ο οποίος και ορίζει ένα από τα τρία μέλη του.
- Εξασφαλίζεται η οργανική της ανεξαρτησία: Η θητεία των μελών είναι τετραετής (ορίζονται για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου), δεν προβλέπεται δυνατότητα ανάκλησής τους, είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, αλλά, με εξαίρεση το μέλος που ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, δεν είναι αποκλειστικής απασχόλησης.

- Δεν εξασφαλίζεται απόλυτα η λειτουργική της ανεξαρτησία και η διοικητική - οικονομική της αυτοτέλεια: Δε διαθέτει αυτόνομες υπηρεσίες και δεν έχει δικό της προϋπολογισμό (τούτο οφείλεται προφανώς στις περιορισμένες και απόλυτα εξειδικευμένες αρμοδιότητές της). Επίσης, οι αποφάσεις της υπόκεινται στον έλεγχο του αρμόδιου Γενικού Γραμματέα ή και του αρμόδιου υπουργού, εφόσον ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 8 του ν.3200/1955.
- Δεν έχει κανονιστικές, γνωμοδοτικές, διαιτητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες.
- Οι αρμοδιότητές της δεν έχουν εθνική εμβέλεια.

Με τη θεσμοθέτηση της επιτροπής αυτής, η Ελλάδα εγγράφεται πλέον μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών που αναθέτουν την εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε συλλογικό όργανο που αποτελείται μερικά από εκπροσώπους των οργανισμών αυτών.

Στην Ιταλία, ο έλεγχος επί των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. ασκείται από την περιφερειακή επιτροπή ελέγχου που λειτουργεί σε επίπεδο επαρχίας (provincia). Η επιτροπή αυτή συγκροτείται από τρεις ειδικούς σε θέματα διοίκησης που επιλέγονται από το περιφερειακό συμβούλιο, ένα μέλος που διορίζεται από τον κρατικό εκπρόσωπο της περιφέρειας και τον πιο υψηλόβαθμο υπάλληλο της επαρχιακής διοίκησης. Αντίθετα όμως, ο έλεγχος επί των επαρχιών ασκείται από τον κρατικό εκπρόσωπο της επαρχίας, ο οποίος επικουρείται στο έργο του αυτό από διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές. Στο περιφερειακό επίπεδο, η εποπτεία ασκείται επίσης από τον κρατικό εκπρόσωπο.

Στη Δανία, ο έλεγχος επί των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. ασκείται από επιτροπή που λειτουργεί σε επίπεδο διαμερίσματος και συγκροτείται από τον κρατικό εκπρόσωπο (amtsmand) ως πρόεδρο, και τέσσερα μέλη που

εκλέγονται από τα δημοτικά συμβούλια. Κατά των αποφάσεων της επιτροπής αυτής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών από μέλος της επιτροπής ή από δημοτικό συμβούλιο. Η εποπτεία επί των διαμερισμάτων, της Κοπεγχάγης και του Frederiksberg (οι δύο αυτές πόλεις είναι ταυτόχρονα δήμοι και διαμερίσματα) ασκείται απευθείας από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Επισημαίνεται ότι ανάλογο σύστημα εποπτείας επί των πράξεων της ν.α. είχε θεσπίσει και ο νόμος 3154/1924 "Περί ελέγχου των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως του νομού", που δεν εφαρμόστηκε ποτέ και προέβλεπε τη σύσταση δύο βαθμών δικαιοδοσίας: τα "Δικαστήρια Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως" (Δ.Ν.Α.) και το "Ανώτερο Δικαστήριο Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως" (Α.Δ.Ν.Α.). Τα "Δικαστήρια" αυτά δεν εντάσσονταν στην ιεραρχία των διοικητικών δικαστηρίων.

### ***B.2.3. Διαδικασία***

Στην τριμελή επιτροπή μπορεί να προσφύγει και να προσβάλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύτηκαν:

\* Κάθε δημότης: λόγω της αυτοτελούς ιδιότητάς του έχει το δικαίωμα να ασκήσει την προσφυγή αυτή, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη έννομου συμφέροντος. Ο έλεγχος που προκαλείται από την προσφυγή του δημότη αποκαλείται λαϊκός και για το λόγο αυτό, η προσφυγή αυτή αποκαλείται και λαϊκή.

\* οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Το έννομο συμφέρον μπορεί να είναι χρηματικό ή και ηθικό. Πρέπει επίσης να είναι:

- άμεσο, δηλ. αυτός που προσφεύγει να βλάπτεται από την πράξη κατά άμεσο τρόπο και η ακύρωσή της να τον ικανοποιεί άμεσα,
- προσωπικό, δηλ. το συμφέρον αυτού που προσφεύγει να συνδέεται με την παράνομη πράξη.

Η επιτροπή, με αιτιολογημένη απόφασή της, μπορεί να ακυρώσει τις πράξεις για παράβαση νόμου μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη της πράξης μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή τους. Αν περάσει η προθεσμία, χωρίς να εκδοθεί ακυρωτική απόφαση, θεωρείται ότι οι σχετικές πράξεις έχουν νόμιμα εκδοθεί.

Στην τριμελή επιτροπή προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και των μονομελών οργάνων των ν.π.δ.δ. των δήμων και των κοινοτήτων για παράβαση νόμου μέσα σε δέκα (10) ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύτηκαν ή εάν δε δημοσιεύονται, από την κοινοποίησή τους ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση ο δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών η επιτροπή αποφασίζει για την προσφυγή, ακυρώνοντας τη σχετική πράξη ή αποφαινόμενη ότι νόμιμα εκδόθηκε.

Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στην περιφερειακή αρχή, και στο δήμο ή στην κοινότητα ή στο νομικό τους πρόσωπο (για να μην εκτελέσουν την παράνομη πράξη), καθώς και σ' αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή (σύμφωνα με την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά στους πολίτες που αναφέρονται για τις εκτελεστές πράξεις). Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με φροντίδα του δήμου ή της κοινότητας με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις αποφάσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.

Προσφυγή κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων της ν.α. για παράβαση νόμου μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύτηκαν. Η προσφυγή κατατίθεται στο γραμματέα της τριμελούς επιτροπής και κοινοποιείται στη ν.α. ή το νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με φροντίδα του γραμματέα της επιτροπής. Η επιτροπή αποφασίζει μέσα σε είκοσι (20) ημέρες αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη μαζί με τα προβλεπόμενα για την έκδοσή της δικαιολογητικά. Αν δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία, θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή.

Η προσφυγή αυτή δεν είναι ενδικοφανής, διότι:

- η εποπτεύουσα αρχή υποχρεούται να ακυρώσει την παράνομη πράξη του εποπτευόμενου και χωρίς την άσκηση κάποιας προσφυγής,
- η εποπτεύουσα αρχή δεν μπορεί να ελέγξει τη σκοπιμότητα της πράξης, αλλά ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας.

Η προσφυγή αυτή, σύμφωνα με μία άποψη, συνιστά αναφορά προς την εποπτεύουσα αρχή, με την οποία επισημαίνεται η παρανομία του ο.τ.α.

Έχει επίσης υποστηριχτεί ότι, ως ειδική διοικητική προσφυγή άλλωστε, θα μπορούσε να ασκηθεί και χωρίς ρητή νομοθετική πρόβλεψη: Οι διοικούμενοι μπορούν, κατά γενικό κανόνα, να θέτουν, με αναφορές τους, υπόψη των οικείων ιεραρχικά προϊστάμενων ή εποπτικών αρχών στοιχεία, από τα οποία να προκύπτει κάποια παρανομία κατά την έκδοση διοικητικής πράξης.

### ***B.3. Η προσφυγή στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας***

Κατά των αποφάσεων του νομάρχη επιτρέπεται, σε οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή για παράβαση νόμου στο γενικό

γραμματέα της περιφέρειας. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή αν η απόφαση δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας με απόδειξη. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 "περί Διοικητικής Αποκεντρώσεως", όπως ισχύει κάθε φορά.

Όμοια προσφυγή και με τις ίδιες προϋποθέσεις επιτρέπεται κατά των αποφάσεων των προέδρων των Νομαρχιακών Επιτροπών και των Επάρχων, καθώς και των προέδρων των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Οι διατάξεις για την προσφυγή κατά των αποφάσεων του νομάρχη ισχύουν αναλόγως και για την προσφυγή κατά των αποφάσεων των ως άνω μονομελών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των νομικών τους προσώπων.

### ***Γ. ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΠΟΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ***

Η ασκούμενη από την τριμελή επιτροπή εποπτεία περιορίζεται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων. Αν όμως ο έλεγχος επεκτείνεται και στην πραγματική εκτίμηση, η απόφαση είναι ακυρωτέα.

Η εξέλιξη της νομολογίας δείχνει ότι παρέχεται έδαφος ευρείας παρέμβασης στη δράση της εποπτευόμενης αρχής με το ένδυμα του ελέγχου νομιμότητας. Η παράβαση του νόμου εκλαμβάνεται με την πίο ευρεία έννοια και δίδεται η δέουσα κατεύθυνση κατά την εφαρμογή του με την ηθικοποίηση της ενέργειας της διοίκησης ή της παρότρυνσής της σε περίπτωση δισταγμού. Κατά συνέπεια ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει μεταξύ άλλων:

- την ευθεία παράβαση νόμου, κανονιστικού διατάγματος ή κανονιστικής γενικά πράξης της διοίκησης,
- την παράβαση δεδικασμένου που απορρέει από δικαστική απόφαση,
- την έλλειψη αιτιολογίας, όσες φορές αυτή επιβάλλεται από το νόμο ή η έλλειψή της συνιστά παράλειψη ουσιώδους τύπου,
- την ανάκληση πράξεων κατά παράβαση των κανόνων περί ανάκλησης,
- την πλάνη περί τα πράγματα που οδηγεί σε εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου,
- την κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, η οποία υπάρχει όταν η πράξη έχει τα χαρακτηριστικά της νομιμότητας, αλλά είναι αντίθετη προς την αγαθή διοίκηση και το συμφέρον του ο.τ.α.,
- την κατάχρηση εξουσίας, η οποία υφίσταται όταν η πράξη έχει όλα τα χαρακτηριστικά της νόμιμης πράξης, αλλά στην ουσία επιδιώκεται μ' αυτήν κάποιος άλλος σκοπός απ' αυτόν που προβλέπεται από το νόμο,
- την αναρμοδιότητα καθ' ύλη της αρχής που έχει εκδώσει την πράξη.

Κατά συνέπεια, η απαρίθμηση ορισμένων λόγων ακυρότητας από το νομοθέτη είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική. Η μνεία της παράβασης του νόμου (με την τυπική έννοια) γίνεται ενδεικτικά, διότι ο νόμος πρέπει να λαμβάνεται με την ουσιαστική του έννοια. Το αυτόνομο δίκαιο δεσμεύει τον ο.τ.α. να ενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του . Ο ο.τ.α. μπορεί να μεταρρυθμίσει το αυτόνομο δίκαιό του, αλλά σύμφωνα μόνο με τον τρόπο που ορίζει ο εξουσιοδοτικός νόμος. Η αυθαίρετη εναντίωση του ο.τ.α. στις διατάξεις του αυτόνομου δικαίου συνιστά παρανομία.

Ο έλεγχος της επιτροπής δεν εκτείνεται όμως και στις πράξεις των ο.τ.α. με τις οποίες παραβιάζονται συμβατικές σχέσεις που συνδέουν τον αυτοδιοικούμενο οργανισμό με τρίτους. Η πλημμελής εφαρμογή των συμβάσεων υπάγεται στην κρίση του δικαστή της ουσίας και δεν

εντάσσεται στην έννοια της παράβασης του νόμου στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας.

Η εποπτεύουσα αρχή μπορεί να ακυρώσει την απόφαση ολικά ή και μερικά μόνο, ανάλογα με την έκταση της παρανομίας, διότι δεν αποκλείεται να είναι παράνομες μόνο μερικές αυθύπαρκτες διατάξεις της πράξης. Η μερική ακύρωση είναι κατά συνέπεια δυνατή εφόσον, ι) ορισμένο μόνο μέρος της απόφασης αντίκειται στο νόμο και το υπόλοιπο είναι σύννομο, και ιι) η απόφαση μπορεί να εκτελεστεί μόνο κατά το μέρος της που κρίθηκε νόμιμο.

Η δυνατότητα της μερικής ακύρωσης της ελεγχόμενης πράξης δεν είναι αναγκαίο να προβλέπεται ρητά από κάποια διάταξη νόμου, διότι η αρμοδιότητα αυτή εμπεριέχεται στην αρμοδιότητα της ολικής ακύρωσης.

Η επιτροπή δεν μπορεί να ακυρώνει αυθαίρετα τις πράξεις των ο.τ.α. Ο νομοθέτης απαιτεί την αιτιολογία τόσο των ακυρωτικών πράξεων όσο και των πράξεων που νομιμοποιούν τις πράξεις των ο.τ.α.

Κατά την άσκηση του ελέγχου, η επιτροπή πρέπει να ερευνά αν οι πράξεις των ο.τ.α. είναι νομικά άψογες από κάθε άποψη, δηλ. από άποψη αρμοδιότητας, τήρησης ουσιωδών τύπων και περιεχομένου:

\* Κατά τον έλεγχο της αρμοδιότητας πρέπει να ερευνηθεί αν το αντικείμενο της πράξης περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες που έχουν παραχωρηθεί στους ο.τ.α. και ειδικότερα αν η απόφαση έχει ληφθεί από το συγκεκριμένο όργανο στο οποίο ο νομοθέτης έχει αναθέσει την αρμοδιότητα και όχι από κάποιο άλλο όργανο του ο.τ.α.

\* Κατά τον έλεγχο της τήρησης των ουσιωδών τύπων, πρέπει να ερευνηθεί αν τηρήθηκαν οι καθοριζόμενοι από το νόμο τύποι, δηλ. η προδικασία, όπου ορίζεται από το νόμο,

\* Κατά τον έλεγχο του περιεχομένου, η επιτροπή πρέπει να έχει μεταξύ άλλων υπόψη ότι:



- οι πράξεις των ο.τ.α. δεν επιτρέπεται να θίγουν κεκτημένα δικαιώματα του δημοσίου ή των ο.τ.α. ή των διοικουμένων, χωρίς ειδικό έρεισμα στο νόμο,
- δεν επιτρέπεται η ανάκληση νόμιμων πράξεων των συμβουλίων από τις οποίες αποκτήθηκαν κεκτημένα δικαιώματα ιδιωτών ή αν οι πράξεις έχουν καταστεί αμετάκλητες από το νόμο,
- οι παράνομες πράξεις ανακαλούνται υποχρεωτικά σε εύλογο χρόνο, εκτός αν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή συμφέροντα ή απατηλή ενέργεια του ενδιαφερομένου, για τον οποίο εκδόθηκε η πράξη, οπότε η πράξη ανακαλείται οπωσδήποτε και
- οι πράξεις καταργούνται ή τροποποιούνται με τον τρόπο που εκδόθηκαν, εκτός από την περίπτωση ανάκλησης παράνομης πράξης, για την οποία δεν απαιτείται η τήρηση της ίδιας διαδικασίας.

#### ***Δ. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ***

Η επιτροπή δεν μπορεί να αρνηθεί την ακύρωση της παράνομης απόφασης, είτε διότι δεν έχει ακόμα εκτελεστεί, είτε διότι έχει εκτελεστεί.

Η άσκηση της εποπτικής εξουσίας και η ακύρωση των μη νόμιμων αποφάσεων αποτελεί καθήκον της εποπτεύουσας αρχής, η οποία δε δικαιούται να απόσχει από την άσκηση αυτού του δικαιώματος, διότι στην περίπτωση αυτή παρανομεί, δεδομένου ότι δεν ασκεί με προσήκοντα τρόπο τα καθήκοντά της. Σύμφωνα με μία άποψη, η στάση ανοχής σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν αποτελεί λύση νομικά ανεπίληπτη.

Όπως υποστηρίχτηκε, η υποχρέωση του ελέγχου θεσπίστηκε για να πραγματώνεται η άσκηση της εποπτείας της πολιτείας επί των ο.τ.α. και να προλαμβάνεται η εκτέλεση παράνομων αποφάσεων από τους τοπικούς άρχοντες. Η εποπτεύουσα αρχή δεν μπορεί να επιστρέφει παράνομες

αποφάσεις των ο.τ.α. προκειμένου να τροποποιηθούν ή να ληφθούν νεότερες, χωρίς να απαγγείλει την ακυρότητα.

Για τις έγκυρες πράξεις, δεν υφίσταται ρητή υποχρέωση της διοικητικής αρχής να απαγγείλει την εγκυρότητά τους. Κατά το σύστημα της αναστολής της εκτελεσιμότητας που είχε προΐσχυσει, υποστηρίχθηκε ότι θα ήταν σκόπιμη η επιβεβαίωση της νομιμότητας των έγκυρων πράξεων, έτσι ώστε να είναι ενήμερες οι αρχές των ο.τ.α. για τη νομιμότητα των πράξεων που υπέβαλαν στη νομαρχία, δεδομένου ότι λόγω των τοπικών αναγκών προέβαιναν σε εκτέλεση προτού εκπνεύσει η προθεσμία και δεν υπήρχε άλλος τρόπος ανακοίνωσης για τη χρονολογία περιέλευσης της υποβαλλόμενης πράξης στη νομαρχία. Οι πράξεις αυτές με τις οποίες ανακοινώνεται η νομιμότητα των πράξεων έχουν βεβαιωτικό χαρακτήρα, δεν είναι εκτελεστές.

Οι αποφάσεις που δεν ελέγχτηκαν από άποψη νομιμότητας από την εποπτεύουσα αρχή στερούνται έννομης ισχύος, ακόμα και αν εγκρίθηκαν από κάποια άλλη αρχή στην οποία έχει ανατεθεί ο έλεγχος της ουσίας.

Τα πολιτικά δικαστήρια, σε περίπτωση προσβολής ιδιωτικών δικαιωμάτων που θίγονται από πράξεις της διοίκησης, δικαιούνται να εξετάζουν παρεμπιπτόντως το κύρος και τη νομιμότητά τους, καθώς και την κατάχρηση εξουσίας. Δεν ακυρώνουν όμως τις παράνομες πράξεις των ο.τ.α..

Η ακύρωση της παράνομης πράξης ανατρέχει στο παρελθόν και ανατρέπει *ex tunc* τα αποτελέσματα που τυχόν έχουν ήδη επέλθει από την εκτέλεσή της, εφόσον είναι δυνατή η ακύρωση της πράξης μετά την εκτέλεσή της.

Οι αποφάσεις της επιτροπής καθίστανται οριστικές, εφόσον δεν προσβληθούν είτε διοικητικά, είτε δικαστικά. Εφόσον η ακυρωτική

απόφαση καταστεί οριστική, ο ο.τ.α. δεν μπορεί να επανέλθει επί του ζητήματος χωρίς να έχουν μεταβληθεί οι νομικές ή πραγματικές συνθήκες. Με τη μεταβολή της πραγματικής κατάστασης ενδέχεται η νέα πράξη του ο.τ.α. να είναι νόμιμη, δεδομένου ότι από την ακυρωτική επέμβαση της εποπτεύουσας αρχής δε γεννάται δεδικασμένο.

Η άσκηση της εποπτείας επί των πράξεων των ο.τ.α. προϋποθέτει την υπόσταση των πράξεων αυτών και εφόσον με την ακύρωση έπαψαν να υπάρχουν, η εποπτεύουσα αρχή δεν μπορεί να ανακαλέσει την ακυρωτική της πράξη, διότι με τον τρόπο αυτό δημιουργεί νέα απόφαση και υπερβαίνει την αρμοδιότητά της. Για τον ίδιο λόγο επίσης, η εποπτεύουσα αρχή δεν μπορεί να αντικαταστήσει απόφαση την οποία ακύρωσε με κάποια άλλη.

Η μορφή αυτή άσκησης κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας συγγέεται συχνά με την αναστολή της ισχύος των πράξεων των ο.τ.α. Η αναστολή αποτελεί επίσης πράξη κατασταλτικής εποπτείας επί των ο.τ.α. και αφορά στη σκοπιμότητα της εκτέλεσης της πράξης, σε αντίθεση με την ακύρωση που αφορά αποκλειστικά στη νομιμότητα της εποπτευόμενης πράξης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ**

Ο έλεγχος της πράξης εποπτείας μπορεί να είναι είτε διοικητικός, δηλ. έλεγχος που έγκειται στην τήρηση της συναφώς διαγεγραμμένης διαδικασίας επέμβασης του εποπτικού οργάνου επί πράξεων των ο.τ.α. είτε δικαστικός, δηλ. στην περίπτωση που ο ο.τ.α. ή κάποιος τρίτος που έχει έννομο συμφέρον, αιτείται τη δικαστική προστασία κατά των υπερβάσεων της εποπτικής αρχής.

#### ***A. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ***

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 177 παρ. 4 ΔΚΚ και 70 ΚΝΑ, στο πλαίσιο της εποπτείας των πράξεων επί των ο.τ.α., μπορεί να ασκηθεί κατά των αποφάσεων της εποπτεύουσας αρχής προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα ημερών. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του νόμου 3200/1955 "περί διοικητικής αποκεντρώσεως", όπως ισχύει κάθε φορά. Η δυνατότητα άσκησης της προσφυγής αυτής απορρέει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του "αναφέρεσθαι" (άρ. 10 του Συντάγματος). Η προσφυγή αυτή είναι ειδική διοικητική προσφυγή, δεδομένου ότι επιτρέπει μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης εποπτικής πράξης, δηλαδή των νομικών της πλημμελημάτων. Η άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται τον έλεγχο της εποπτικής πράξης.

## ***A.1. Η άσκηση της προσφυγής***

Η προσφυγή κατά των αποφάσεων της εποπτεύουσας αρχής στον αρμόδιο Υπουργό δεν επιτρέπεται σε κάθε πολίτη, αλλά σε κάθε ενδιαφερόμενο, δηλ. μόνο σε όποιον έχει έννομο συμφέρον να επιδιώξει την ακύρωση της εποπτικής απόφασης. Η προσφυγή πρέπει να ασκείται μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία στον αρμόδιο Υπουργό.

### ***A.1.1. Η προθεσμία***

Η προσφυγή στον Υπουργό κατά της εποπτικής απόφασης ασκείται μέσα σε ανατρεπτική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευσή της ή αν δε δημοσιεύεται, από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση αυτός που ασκεί την προσφυγή. Η προθεσμία αυτή είναι ανατρεπτική, δεδομένου ότι μετά την πάροδό της, ο Υπουργός δεν μπορεί να αποφανθεί επί της προσφυγής ελλείψει αρμοδιότητας.

Η άσκηση της προσφυγής κατά της εποπτικής απόφασης μέσα στην πιο πάνω προθεσμία, διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης της εποπτικής πράξης, η οποία αρχίζει εκ νέου μετά την πάροδο εξήντα (60) ημερών από την περιέλευση της προσφυγής στο Υπουργείο, εκτός αν, πριν την πάροδο της προθεσμίας αυτής, εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση του Υπουργού ή αν ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση της απορριπτικής απόφασης του Υπουργού πριν από την πιο πάνω προθεσμία. Από το χρόνο αυτό και πάντως μετά την πάροδο της προθεσμίας των εξήντα ημερών, αρχίζει και η προθεσμία προσβολής για ακύρωση και της απορριπτικής απόφασης του Υπουργού, έστω και αν κοινοποιήθηκε στον ενδιαφερόμενο ή αυτός έλαβε γνώση της απόφασης μεταγενέστερα.

Σε περίπτωση έκδοσης σιωπηρής απορριπτικής απόφασης, η προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης δεν αρχίζει από την ημερομηνία της κοινοποίησης της απόφασης, αλλά από την επόμενη της συμπλήρωσης της εξηκονθήμερης προθεσμίας, ακόμα και αν η απόφαση κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο σε χρόνο μεταγενέστερο από την πύω πάνω προθεσμία, υπό την προϋπόθεση ότι ο προσφεύγων γνωρίζει το χρόνο περιέλευσης της προσφυγής στο Υπουργείο.

#### ***A.1.2. Ο αρμόδιος Υπουργός***

Αρμόδιο όργανο για να κρίνει το παραδεκτό της προσφυγής είναι αποκλειστικά ο οικείος Υπουργός. Η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται από τον ίδιο τον Υπουργό, εκτός αν αντίθετη, ειδική και σαφής, διάταξη αναθέτει την αρμοδιότητα αυτή σε άλλη ανώτατη αρχή του Υπουργείου. Ο Υπουργός ερευνά το εμπρόθεσμο και το τυπικά παραδεκτό της προσφυγής. Η κατάθεση της προσφυγής στην τοπική αρχή είναι νόμιμη και όταν σ' αυτή δεν προσδιορίζεται ο αρμόδιος υπουργός ή προσδιορίζεται εσφαλμένα άλλος υπουργός αντί του αρμοδίου.

#### ***A.1.3. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης***

Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης πρέπει να γίνει μέσα σε ορισμένη προθεσμία και η έκτασή του να είναι σαφώς προσδιορισμένη.

##### ***A.1.3.1. Η προθεσμία ελέγχου***

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 ν. 3200/1955, ο αρμόδιος Υπουργός οφείλει να αποφασίσει επί της προσφυγής μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την περιέλευση της προσφυγής στο Υπουργείο, ή την υποβολή της σ' αυτό. Η προθεσμία αυτή είναι ανατρεπτική, δηλ.

μετά την πάροδό της, θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί και ο Υπουργός είναι κατά χρόνο αναρμόδιος να επιληφθεί της υπόθεσης. Στην περίπτωση αυτή, η αιτιολογία της εποπτικής πράξης αποτελεί και αιτιολογία της σιωπηρής απόρριψης. Η διενέργεια συμπληρωματικής έρευνας, καθώς και η διεξαγωγή συναφούς αλληλογραφίας, δεν αναστέλλουν την προθεσμία. Ανατρεπτική επίσης είναι η τριακονθήμερη προθεσμία μέσα στην οποία οφείλει να αποφασίσει ο Υπουργός, σε περίπτωση που δίνεται διοικητική αναστολή. Η αποκλειστική εξηκονθήμερη προθεσμία αυτή αφορά μόνο στην απόφαση του Υπουργού επί της υποβαλλόμενης σε πρώτο χρόνο προσφυγής κατά εποπτικής απόφασης και όχι την απόφαση του Υπουργού επί τυχόν ασκούμενης στη συνέχεια αίτησης θεραπείας κατά της επί της προσφυγής απόφασής του.

Η ακύρωση της απόφασης του αρμόδιου Υπουργού με την οποία ακυρώνεται εποπτική πράξη, μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής, είναι αλυσιτελής, εφόσον και μετά απ' αυτήν δεν μπορεί να επιληφθεί της προσφυγής. Στην περίπτωση αυτή παραμένει σε ισχύ η εποπτική απόφαση. Η απόφαση του Υπουργού που εκδίδεται εκπρόθεσμα είναι άκυρη. Ο Υπουργός δεν μπορεί επίσης να ανακαλέσει απόφαση που εκδόθηκε εκπρόθεσμα.

Ο Υπουργός δεν μπορεί να προβεί σε αυτεπάγγελτη ακύρωση της εποπτικής πράξης, εφόσον ασκήθηκε προσφυγή κατά της ίδιας αυτής πράξης. Στην περίπτωση αυτή ισχύει η προθεσμία των εξήντα (60) ημερών και όχι η προβλεπόμενη από την παράγραφο 5 του άρθρου 8 ν.3200/1955 τρίμηνη προθεσμία.

Η διοίκηση δεν υποχρεούται να κοινοποιεί τις προσφυγές που ασκούνται στον Υπουργό σ' αυτούς που ενδεχομένως θίγονται από την ακύρωσή της.

Η ρητή απορριπτική απόφαση του Υπουργού που εκδίδεται μετά την πάροδο της προθεσμίας, αν και επιβεβαιώνει τη σιωπηρή απορριπτική πράξη, μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς, σύμφωνα με το άρθρο 16 Ν.Δ.3830/1958, εφόσον δεν ασκήθηκε αίτηση ακύρωσης κατά της σιωπηρής άρνησης. Επίσης, απόφαση του Υπουργού που εκδίδεται εκπρόθεσμα, αλυσιτελώς προσβάλλεται αυτοτελώς. Στην περίπτωση όμως αυτή, η αίτηση μπορεί να θεωρηθεί ότι στρέφεται παραδεκτά, με την προϋπόθεση ότι είναι εμπρόθεσμη, κατά της τεκμαιρόμενης σιωπηρής απορριπτικής απόφασης της προσφυγής, η οποία αρχίζει από την επόμενη της κατά το άρθρο 46 παρ.1 Ν.Δ.170/1973 εξηκονθήμερης προθεσμίας για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά της πράξης αυτής.

Η ακύρωση της ελοπτικής απόφασης μετά την πάροδο της προθεσμίας είναι παράνομη, διότι ο Υπουργός δεν έχει την εξουσία να επανέλθει επί της υπόθεσης και να ελέγξει τη νομιμότητα της απόφασης. Η αίτηση ακύρωσης που στρέφεται κατά της απόφασης αυτής του Υπουργού είναι απορριπτέα λόγω έλλειψης έννομου συμφέροντος. Επίσης ο Υπουργός δεν μπορεί, μετά την πάροδο της προθεσμίας, να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει την απόφασή του που εκδόθηκε εμπρόθεσμα.

#### ***A.1.3.2. Η έκταση του ελέγχου***

Η προσφυγή κατά των ελοπτικών αποφάσεων στον αρμόδιο Υπουργό, οδηγεί σε νέα κρίση της υπόθεσης από άποψη νομιμότητας και όχι στην κατ' ουσία έρευνά της. Ο Υπουργός ασκεί κατά συνέπεια μόνο έλεγχο νομιμότητας της ελοπτικής πράξης, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της πληρότητας της αιτιολογίας, στις περιπτώσεις που αυτή απαιτείται, όπως και ο έλεγχος της ύπαρξης τυχόν πλάνης περί τα πράγματα.



Στην απόφαση του Υπουργού με την οποία απορρίπτεται προσφυγή κατά εποπτικής απόφασης, δεν ενσωματώνεται η εποπτική απόφαση, η οποία διατηρεί την αυτοτέλεια και εκτελεσιτότητά της, εφόσον ελέγχεται μόνο για παράβαση νόμου. Όπως υποστηρίχτηκε, στην περίπτωση αυτή η υπόθεση δε μεταβιβάζεται εξ ολοκλήρου στη δευτεροβάθμια αρχή. Η αδυναμία προσβολής της αρχικής πράξης θα ήταν αντίετη προς τη συνταγματική διάταξη με την οποία καθιερώνεται το ένδικο μέσο της αίτησης ακύρωσης, δεδομένου ότι σε κανένα χρονικό σημείο της συγκεκριμένης εκτελεστής πράξης δεν κατέστη δυνατή η άσκηση του ένδικου αυτού μέσου. Στην περίπτωση αυτή κατά συνέπεια δεν πρόκειται για σύνθετη διοικητική ενέργεια. Εμποδίζεται μόνο η αυτοτελής προσβολή της αρχικής πράξης, η οποία διαφορετικά θα επέτρεπε τη συμπροσβολή της με την πράξη του δευτεροβάθμιου οργάνου. Η παράλληλη ύπαρξη δύο εκτελεστών πράξεων οι οποίες προσβάλλονται συγχρόνως, δεν επηρεάζει την επιβαλλόμενη εξάντληση των προβλεπόμενων διοικητικών διαδικασιών.

Υπουργική απόφαση με την οποία απορρίφτηκε προσφυγή κατά εποπτικής πράξης λόγω μη νόμιμης αιτιολογίας, είναι ακυρωτέα, όπως και η συμπροσβαλλόμενη εποπτική πράξη.

Εκτός από τον ασκούμενο από την ίδια τη διοίκηση έλεγχο, οι εποπτικές πράξεις υπόκεινται και στον έλεγχο των δικαστηρίων.

## ***B. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ***

Ο δικαστικός έλεγχος παρέχει περισσότερα εχέγγυα προστασίας από το διοικητικό. Ο υπουργός εντάσσεται στην ίδια διοικητική ιεραρχία και ακολουθεί κατά κανόνα την ίδια τακτική και την ίδια νοοτροπία με τα υφιστάμενά του διοικητικά όργανα και είναι πρακτικά πολύ πιθανό ότι δε θα εισακούσει, στις περισσότερες περιπτώσεις, τα παράπονα κατά των

πράξεων των υφισταμένων του, δεδομένου ότι ο υπουργός αποτελεί, μαζί με τα υφιστάμενά του όργανα, ενιαίο σύνολο, τη Διοίκηση. Επιπλέον, χωρίς το δικαστικό έλεγχο, δε θα υπήρχε τρόπος ελέγχου των διοικητικών πράξεων, όταν αυτές προέρχονται από υπουργούς. Κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων εποπτείας, όπως και των διοικητικών πράξεων γενικότερα, είναι επιβεβλημένος. Ο έλεγχος αυτός ασκείται τόσο από τα πολιτικά ή τα ποινικά δικαστήρια, όσο και από τα δικαστήρια της διοικητικής δικαιοσύνης.

### ***B.1. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα πολιτικά και τα ποινικά δικαστήρια***

Τα πολιτικά και τα ποινικά δικαστήρια δεν έχουν κατ' αρχήν δικαιοδοσία να αποφαινούνται για την παρανομία της εποπτικής πράξης και να ανατρέπουν τα νομικά της αποτελέσματα. Απλά εξετάζουν μόνο παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα για να μπορέσει το δικαστήριο να καταλήξει σε κάποια απόφαση για το εκδικαζόμενο ζήτημα.

Η εποπτεύουσα αρχή επίσης υπέχει ποινική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος σε περίπτωση που με θετική ενέργειά της ή από παράλειψη παραβεί την εποπτική της αρμοδιότητα. Στο πλαίσιο αυτό ασκείται παρεμπιπτόντως και ο έλεγχος της εποπτικής πράξης που παράνομα εκδόθηκε (ή δεν εκδόθηκε).

### ***B.2. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα δικαστήρια της διοικητικής δικαιοσύνης***

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος του 1975, για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, εκτός από εκείνες που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ή τη

δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γενική δικαιοδοσία έχουν τα διοικητικά δικαστήρια, ενώ όλες οι ακυρωτικές διοικητικές διαφορές υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκτός από ορισμένες κατηγορίες που υπάγονται στην αρμοδιότητα άλλων διοικητικών δικαστηρίων. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος της πράξης εποπτείας ασκείται τόσο από τα διοικητικά δικαστήρια όσο και από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

### ***B.2.1 Τα διοικητικά δικαστήρια***

Η πράξη εποπτείας υπόκειται στον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, κυρίως στο πλαίσιο εκδίκασης διοικητικών διαφορών ουσίας. Τα τριμελή διοικητικά εφετεία επίσης ελέγχουν την πράξη εποπτείας στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους για την εκδίκαση, σε πρώτο βαθμό, ακυρωτικών διαφορών.

#### ***ι) Πράξη εποπτείας και διοικητικές διαφορές ουσίας***

Η πράξη εποπτείας υπόκειται στον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, κυρίως στις εξής περιπτώσεις:

\* Στο πλαίσιο διαφορών που αφορούν στη δημοτική και κοινοτική φορολογία, δηλ. διαφορών σχετικών με τη βεβαίωση ή την επιστροφή φόρων, τελών ή και δικαιωμάτων, αντιτίμου προσωπικής εργασίας και σχετικών προστίμων, που επιβάλλονται από τους ο.τ.α.

\* Στο πλαίσιο διαφορών που αφορούν στην ερμηνεία, εκτέλεση και λύση διοικητικών συμβάσεων. Τέτοιες διαφορές μπορεί να προκύψουν π.χ. κατά την εκτέλεση με σύμβαση προμηθειών και εργασιών. Οι συμβάσεις αυτές συνάπτονται ύστερα από απόφαση του ο.τ.α., που υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας. Επίσης, είναι αρμόδια για την εκδίκαση αξιώσεων

αποζημίωσης που οφείλονται από παραβάσεις των όρων τέτοιων συμβάσεων (συμβατική ευθύνη).

\* Στο πλαίσιο διαφορών σχετικών με τις κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού των ο.τ.α. Τέτοιες διαφορές μπορεί να προκύψουν π.χ. από την κατ' έτος εκδιδόμενη από το οικείο συμβούλιο κοινότητας, δημοτικού ή κοινοτικού νομικού προσώπου ή και συνδέσμου απόφαση, σχετικά με τις αποδοχές του αδιαβάθμητου προσωπικού τους..

\* Στο πλαίσιο χρηματικών διαφορών που αφορούν στην αποζημίωση για εξωσυμβατική (αστική) ευθύνη της εποπτεύουσας αρχής:

Η παράνομη άσκηση της διοικητικής εποπτείας είναι δυνατόν να προξενήσει ζημιά στον ο.τ.α. ή σε κάποιον τρίτο. Είναι κατά συνέπεια επιτρεπτή η επιδίκαση αποζημίωσης σε βάρος του δημοσίου. Η εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου για παράνομη άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητας και γενικότερα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, ρυθμίζεται από τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

Οι διατάξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες διοικητικού δικαίου και οι διοικητικές διαφορές ουσίας, μέχρι την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, υπάγονταν στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

Για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης, θα πρέπει η εποπτεύουσα αρχή να έχει προξενήσει ζημιά παραβιάζοντας με πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργειά της, την αρχή της νομιμότητας. Πρέπει επίσης να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημιάς που προκλήθηκε και της παρανομίας.

## **ii) Η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του τριμελούς διοικητικού εφετείου**

Με το ν.702/1977, τα τριμελή Διοικητικά Εφετεία απέκτησαν αρμοδιότητα να εκδικάζουν σε πρώτο βαθμό διαφορές που προκαλούνται από ατομικές διοικητικές πράξεις σχετικά με:

- \* το διορισμό και την υπηρεσιακή κατάσταση των μόνιμων υπαλλήλων των ο.τ.α.
- \* την πρόσληψη και την εν γένει κατάσταση του προσωπικού των ο.τ.α. που εργάζεται με σχέση εργασίας Ι.Δ. αόριστου χρόνου.

Οι οριστικές αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η προθεσμία για την άσκηση του ένδικου αυτού μέσου δεν επάγεται αναστολή της εκτέλεσης της πρωτόδικης απόφασης. Οι οριστικές αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου είναι άμεσα εκτελεστές και υποχρεώνουν τη διοίκηση σε συμμόρφωση και άμεση εκτέλεση.

Η πράξη εποπτείας ελέγχεται και από το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο κυρίως της άσκησης αίτησης ακύρωσης.

### **B.2.2 Το Συμβούλιο της Επικρατείας**

Στη δικαστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 95 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος, ανήκουν ιδίως:

- \* Η ακύρωση, μετά από αίτηση, των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.
- \* Η αναίρεση, μετά από αίτηση, τελεσίδικων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου.
- \* Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους.

\* Επίσης, η εκδίκαση εφέσεων κατά των αποφάσεων των τριμελών διοικητικών εφετειών, που εκδόθηκαν στη συνέχεια ακυρωτικής προσφυγής.

Η εποπτική πράξη, ως διοικητική πράξη, υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Την πράξη αυτή μπορεί να προσβάλλει είτε ο ο.τ.α. είτε όποιος άλλος έχει έννομο συμφέρον, αρκεί το συμφέρον (υλικό ή ηθικό) που θίγεται από την παράνομη εποπτική πράξη να είναι έννομο, άμεσο, προσωπικό και ενεστώς.

Η άσκηση της αίτησης ακύρωσης προϋποθέτει την ικανότητα δικαστικής παράστασης. Σύμφωνα με τον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα,

\* Ο δήμαρχος εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια. Κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση που δημιουργείται προφανής κίνδυνος ή ζημιά των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή, ο δήμαρχος μπορεί να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της δημορχιακής επιτροπής. Οφείλει όμως να υποβάλλει αμέσως τις ενέργειές του στην έγκρισή της. Σύμφωνα με το άρθρο 111 ΔΚΚ, η δημορχιακή επιτροπή αποφασίζει για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων.

\* Ο πρόεδρος της κοινότητας εκπροσωπεί την κοινότητα στα δικαστήρια. Όταν δημιουργείται προφανής κίνδυνος ή ζημιά των κοινοτικών συμφερόντων από την αναβολή μπορεί, χωρίς απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου, να εγείρει και να αντικρούει αγωγές και να ασκεί ένδικα μέσα, να διορίζει πληρεξούσιους δικηγόρους και να ενεργεί κάθε δικαστική πράξη που είναι αναγκαία για την προστασία των συμφερόντων της κοινότητας. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται αμέσως στο συμβούλιο για έγκριση. Σύμφωνα με το άρθρο 93 ΔΚΚ, το κοινοτικό

συμβούλιο αποφασίζει για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 62 ΚΝΑ, ο νομάρχης εκπροσωπεί τη ν.α. δικαστικώς και εξωδίκως. Η νομαρχιακή επιτροπή αποφασίζει για την έγερση αγωγών, παραιτήσεων απ' αυτές ή για συμβιβασμό, καθώς και για την άσκηση ένδικων μέσων.

Η πράξη εποπτείας ελέγχεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας μόνο από άποψη νομιμότητας. Οι αποφάσεις του εποπτεύοντος οργάνου που εκδίδονται με ελεύθερη εκτίμηση για ζήτημα ουσίας, υπόκεινται επίσης στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου για κατάχρηση εξουσίας ή για κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή για πλάνη περί τα πράγματα. Γενικά, οι πράξεις εποπτείας, όπως κάθε διοικητική πράξη, οδηγούνται σε ακύρωση για τους εξής λόγους παράβασης του νόμου: αναρμοδιότητα, παράβαση ουσιώδους τύπου, παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου και κατάχρηση εξουσίας.

Ειδικότερα, σε περίπτωση που η πράξη εποπτείας αφορά σε κανονιστική πράξη του ο.τ.α., εξετάζεται αν ο απρόσωπος κανόνας δικαίου που θεσπίζεται βρίσκεται στα όρια της κανονιστικής αρμοδιότητας που πηγάζει από τη νομοθετική εξουσιοδότηση, ενώ δεν ελέγχεται το πρόσφορο και η σκοπιμότητα της ρύθμισης. Σε όλες τις περιπτώσεις ερευνάται και η ισχύς του απρόσωπου κανόνα δικαίου και συγκεκριμένα αν αυτός είναι παράνομος. Σε περίπτωση που κριθεί ότι ο κανόνας που εφαρμόστηκε δεν ισχύει, η πράξη στερείται νόμιμου ερείσματος και ακυρώνεται. Κατά συνέπεια, για τις κανονιστικές πράξεις, νοείται μόνο αρμονία του περιεχομένου τους με το νόμο, η φύση και η έκταση της οποίας εξαρτάται από τη διάταξη που χορηγεί την αρμοδιότητα για την έκδοση της κανονιστικής πράξης. Η έκταση της αρμονίας των κανόνων που θέτει η κανονιστική πράξη με τους νόμους

είναι συνάρτηση της έκτασης της αρμοδιότητας που παρέχει ο εξουσιοδοτικός νόμος. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να βρίσκονται μέσα στα όρια της αρμοδιότητας αυτής.

Η αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας υποβάλλεται μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών αφότου η απόφαση δημοσιεύτηκε ή αφότου ο αιτών έλαβε γνώση, σύμφωνα με τις διατάξεις για το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η προθεσμία αυτή αναστέλλεται για λόγους ανώτερης βίας και διακόπτεται με την άσκηση διοικητικής προσφυγής.

Η άσκηση της αίτησης ακύρωσης δεν επιφέρει ευεργετικά αποτελέσματα για το διοικούμενο, εκτός αν αυτός ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης της πράξης εποπτείας ή αν η διοίκηση διατάξει την αναστολή της.

Με την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η παράνομη εποπτική πράξη παύει να έχει νομική ισχύ έναντι πάντων και εξ υπαρχής. Η διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί στην απόφαση αυτή, διαφορετικά τα διοικητικά όργανα υπέχουν αστική, ποινική και πειθαρχική ευθύνη.



### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

## **Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ<sup>124</sup>**

### **Α.ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Οι περιφέρειες αναπτύσσουν σχέσεις συνεργασίας είτε οριζοντίως (δηλ. μεταξύ τους) είτε καθέτως (δηλ. με το κράτος). Χαρακτηριστικό παράδειγμα κάθετων σχέσεων συνεργασίας υπάρχει στη Γερμανία, όπου το Σύνταγμα καθορίζει τις "κοινές δράσεις", δηλ. τις περιπτώσεις στις οποίες τα Lander δεν μπορούν να δράσουν αυτοτελώς, ενώ στην ίδια αυτή χώρα οι οριζόντιες σχέσεις συνεργασίας είναι πλήρως ανεπτυγμένες, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες, όπου το κράτος μεριμνά για τη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών. Στην Ισπανία, η προοπτικές συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσαν την αφετηρία για στενότερη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών, στο πλαίσιο κοινών συσκέψεων. Στη Γαλλία, με νόμο του 1992, ανοίχτηκαν νέες προοπτικές διαπεριφερειακής συνεργασίας μέσω κοινών νομικών προσώπων.

Διακρίνουμε τρία πρότυπα συνεργασίας κράτους - περιφερειών:

\* Στη Γερμανία, τα Lander αντιπροσωπεύονται στο Ομοσπονδιακό επίπεδο (και όχι η Ομοσπονδία σε επίπεδο Lander). Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat) αποτελείται από εκπροσώπους των Κυβερνήσεων των Lander, που οφείλουν να είναι μέλη τους, αλλά και, κυρίως, κάθε Land διαθέτει μόνιμη αντιπροσωπεία στη Βόννη, την οποία διευθύνει "υπουργός ομοσπονδιακών υποθέσεων" (Minister für Bundesangelegenheiten) και ο οποίος είναι αρμόδιος για τις επίσημες επαφές με τα ομοσπονδιακά υπουργεία και συμμετέχει ως μέλος στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο.

---

<sup>124</sup> Βλ. Κ. Τσουντα. Σημειώσεις Μαθήματος "Περιφερειακή Διοίκηση & Τ.Α.", ΤΕΙ-Κ, 1998-1999.

\* Σε τρεις άλλες χώρες το κράτος εκπροσωπείται στο περιφερειακό επίπεδο. Στην Ισπανία, το Σύνταγμα προβλέπει την ύπαρξη, σε κάθε αυτόνομη κοινότητα, εκπροσώπου της κυβέρνησης, ο οποίος διευθύνει τις τοπικές κρατικές διοικητικές υπηρεσίες και τις συντονίζει με τις αντίστοιχες υπηρεσίες των αυτόνομων κοινοτήτων. Στην Ιταλία, επίσης, το Σύνταγμα προβλέπει ότι ο κυβερνητικός επίτροπος (κρατικός επίτροπος στη Σικελία) προεδρεύει των κρατικών διοικητικών λειτουργιών και τις συντονίζει με τις αντίστοιχες των περιφερειών. Ο κρατικός εκπρόσωπος αυτός εγκρίνει τους περιφερειακούς νόμους και ενημερώνει την κυβέρνηση σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων. Στη Γαλλία, δεδομένου ότι οι περιφέρειες δεν είναι "συνταγματικά δημιουργήματα", αλλά θεσπίστηκαν με νόμο, προβλέπεται (πάλι με νόμο) ότι ο νομάρχης της περιφέρειας (δηλ. ο νομάρχης του νομού στον οποίο βρίσκεται η έδρα της περιφέρειας) είναι ο κρατικός εκπρόσωπος και ο συντονιστής των κρατικών υπηρεσιών στην περιφέρεια. Ασκεί διοικητικό έλεγχο στις πράξεις των περιφερειακών οργάνων, παραπέμποντάς τες στα αρμόδια δικαστήρια, δηλ. στα διοικητικά δικαστήρια, σε περίπτωση παράβασης νόμου και στο περιφερειακό ελεγκτικό συμβούλιο για την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου.

- Στο Βέλγιο, επί σειρά ετών, το σύστημα χαρακτηριζόταν από αμοιβαία ανυπαρξία σχέσεων μεταξύ κράτους και περιφερειών ή κοινοτήτων. Η ανυπαρξία σχέσεων αυτή ωστόσο καλυπτόταν από τη διφυή φύση των αιρετών (ήταν κρατικά και περιφερειακά όργανα ταυτοχρόνως). Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1993, οι κοινότητες και οι περιφέρειες εκπροσωπούνται στη Γερουσία.

## ***B. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΛΟΙΠΩΝ ΒΑΘΜΙΔΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ***

\* Στη Γερμανία, οι σχέσεις κέντρου - τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αφορούν στις σχέσεις του Ομοσπονδιακού κράτους με τους ο.τ.α., αλλά στις σχέσεις των ο.τ.α. με τα Land, δηλ. τα ομόσπονδα κράτη, των οποίων αποτελούν διοικητικές μονάδες.

\* Σε άλλες χώρες, οι ο.τ.α. εξαρτώνται είτε από δύο διαφορετικούς φορείς, ανάλογα δηλ. με το αν οι ασκούμενες απ' αυτούς αρμοδιότητες υπάγονται στο κράτος ή στην περιφέρεια (Ιταλία) ή στις αυτόνομες κοινότητες (Ισπανία) είτε σε τρεις διαφορετικούς φορείς: στο Βέλγιο, το "κέντρο" για το δήμο είναι στον εκλογικό τομέα ή στον τομέα της αστικής κατάστασης, το κράτος, στον οικονομικό τομέα ή στα θέματα πολεοδομίας η περιφέρεια και για τη χρήση της γλώσσας, η κοινότητα.

### ***B.1 Φύση των μέσων του ελέγχου***

Ο ασκούμενος έλεγχος μπορεί να είναι διοικητικός ή δικαστικός, νομιμότητας ή σκοπιμότητας, προληπτικός ή κατασταλτικός.

Στη Γαλλία, ο έλεγχος των πράξεων των ο.τ.α. ασκείται από το δικαστήριο. Σε ελάχιστες, ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις, προβλέπεται η χορήγηση έγκρισης του νομάρχη καθώς και εποπτεία υποκατάστασης, σε περίπτωση αδράνειας των τοπικών αρχών από το νομάρχη (αστυνομία, πολεοδομία). Παράλληλα με την προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια, μπορεί να ζητηθεί η αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης, για την οποία αποφαινεται το δικαστήριο.

Στην Ιρλανδία, προβλέπεται εξουσία ακύρωσης της εποπτεύουσας αρχής, η οποία όμως υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, εφόσον κάποιος ιδιώτης ασκήσει προσφυγή στα δικαστήρια. Οι τοπικές αρχές υπόκεινται και σε έλεγχο νομιμότητας από τα κοινά δικαστήρια. Προβλέπεται και η

χορήγηση έγκρισης (προληπτικός έλεγχος), εφόσον οι αποφάσεις των τοπικών αρχών αποκλίνουν από την κοινή διαδικασία.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι τοπικές αρχές οφείλουν να υποβάλλουν αναφορές και να δέχονται περιοδικές επιθεωρήσεις. Σε περίπτωση ανάγκης, η κυβέρνηση μπορεί να αντικαταστήσει κάποιο συμβούλιο που αδρανή με διορισμένους επιτρόπους. Η προηγούμενη έγκριση των κρατικών αρχών είναι απαραίτητη για τα κύρια επενδυτικά προγράμματα καθώς και για τα προγράμματα σχεδιασμού. Υφίσταται επίσης δικαστικός έλεγχος, στο πλαίσιο του οποίου ελέγχεται κυρίως η κατάχρηση εξουσίας (και όχι τόσο η νομιμότητα).

Στις υπόλοιπες χώρες, η κεντρική εξουσία ασκεί τον εποπτικό έλεγχο, παράλληλα με τα δικαστήρια (ύστερα από προσφυγή ιδιώτη που έχει έννομο συμφέρον). Ο έλεγχος αυτός αφορά στη νομιμότητα και σπανίως στη σκοπιμότητα. Προβλέπεται επίσης εποπτεία υποκατάστασης. Στη Δανία, η εποπτεύουσα αρχή μπορεί να ακυρώσει την παράνομη πράξη για λόγους νομιμότητας και να επιβάλει κυρώσεις στην εκδούσα αρχή. Στη Γερμανία, η εποπτεύουσα αρχή του Land αρκείται στον έλεγχο νομιμότητας. Στην Ισπανία, περιορισμένος μόνο αριθμός των πράξεων των δημοτικών οργάνων υπόκεινται σε προηγούμενη (ή και μεταγενέστερη) έγκριση, ενώ η κυβέρνηση μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της πράξης για λόγους νομιμότητας ή εθνικού συμφέροντος, έως την έκδοση δικαστικής απόφασης. Στις Κάτω Χώρες, εκτός από τον έλεγχο που αφορά στη χορήγηση προηγούμενης έγκρισης για ορισμένες αποφάσεις σχετικές με τον προϋπολογισμό ή γενικώς τα οικονομικά και ιδιοκτησιακά ζητήματα, το βασικό μέσο ελέγχου είναι η ακύρωση με βασιλική διαταγή των αποφάσεων που κρίνονται παράνομες, ενώ προβλέπεται επίσης εποπτεία υποκατάστασης για ορισμένα ζητήματα, σε περίπτωση αδράνειας των τοπικών αρχών.

Στην Πορτογαλία, ο κρατικός έλεγχος περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα των πράξεων.

Ο έλεγχος σκοπιμότητας, αν και σπάνιος, ασκείται στην Ιταλία, με τη μορφή αιτήματος επανεξέτασης των δημοτικών αποφάσεων, ενώ, κατά τα λοιπά, η εποπτεύουσα αρχή αρκείται σε έλεγχο νομιμότητας. Στο Βέλγιο, όλες οι αποφάσεις υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας (ή δημόσιου συμφέροντος) από την εποπτεύουσα αρχή. Ειδικότερα, γίνεται διάκριση μεταξύ γενικού ελέγχου με τη μορφή αναστολής εκτέλεσης ή ακύρωσης και ειδικών ελέγχων με τη μορφή έγκρισης, ενώ, εκτάκτως, προβλέπεται η δυνατότητα αυτεπάγγελτης υποκατάστασης (π.χ. για θέματα που αφορούν στον προϋπολογισμό). Στο Λουξεμβούργο, υπάρχουν διάφορες μορφές ελέγχου (έγκριση, προηγούμενη άδεια, ακύρωση, αναστολή εκτέλεσης), που ασκούνται από διάφορα κρατικά όργανα, ανάλογα με κάθε περίπτωση

Επισημαίνεται ότι σε όλες τις χώρες προβλέπεται η δυνατότητα διάλυσης των οργάνων, σε περίπτωση που αυτά αδρανούν ή αδυνατούν να ασκήσουν τα καθήκοντά τους.

## ***B.2 Τεχνικός έλεγχος***

Προβλέπεται σε ορισμένες χώρες η έκδοση διαταγών, οδηγιών και εγκυκλίων από την εποπτεύουσα αρχή, που απευθύνονται στους ο.τ.α., οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να συμμορφώνονται σ' αυτές. Η μορφή αυτή ελέγχου είναι έντονη στις εξής χώρες:

\* Ιρλανδία: Η κυβέρνηση ελέγχει και διευθύνει τη δράση των ο.τ.α., τους οποίους και επικουρεί, τεχνικά και οικονομικά, με επιχορηγήσεις και με δάνεια. Ο διοικητικός έλεγχος ασκείται μέσω μηχανισμών, που καθορίζουν κανονισμοί και εγκύκλιοι και από τους οποίους οι ο.τ.α.

μπορούν να αποκλίνουν μόνο ύστερα από προηγούμενη έγκριση του αρμόδιου υπουργού.

\* Ηνωμένο Βασίλειο: Η νομοθεσία για τις αρμοδιότητες των ο.τ.α. είναι πολύ λεπτομερής και δεν αφήνει πολλά περιθώρια δράσης. Αλλά και στην περίπτωση ακόμα που ο νόμος αρκείται σε απαρίθμηση των διάφορων τομέων δράσης, καθορίζει σαφείς διαδικασίες και θέτει πολλές προϋποθέσεις. Αποκλίσεις από τις διαδικασίες αυτές επιτρέπονται μόνο με προηγούμενη έγκριση του αρμόδιου υπουργού.

Σε άλλες χώρες η εξουσία έκδοσης οδηγιών προστίθεται στις κλασικές μορφές εποπτείας. Ειδικότερα:

\* Στη Δανία, πολλές δραστηριότητες των ο.τ.α. ασκούνται στο όνομα του κράτους, το οποίο τις ελέγχει μέσω προγραμματισμού, οδηγιών, εγκυκλίων και κανονισμών.

\* Στη Γερμανία, η κυβέρνηση του Land ασκεί έλεγχο αυτού του τύπου. Ειδικότερα, μπορεί να αναθέσει σε υπηρεσίες του Land τη λήψη δημοτικών αποφάσεων, να θεσπίσει κριτήρια για την πρόσληψη προσωπικού, να τοποθετήσει υπαλλήλους του Land σε υπηρεσίες των ο.τ.α. (γενικώς με τη σύμφωνη γνώμη των τοπικών αρχών), να κάνει επιδοτήσεις, να απευθύνει οδηγίες σε εξειδικευμένες επιτόπιες υπηρεσίες υπό άμεσο υπουργικό έλεγχο.

### ***B.3 Εποπτεύουσα αρχή***

Ο έλεγχος μπορεί να ασκείται είτε από ένα μόνο όργανο είτε από όλα τα αρμόδια υπουργεία.

Ο έλεγχος ασκείται βασικά από ένα μόνο πρόσωπο σε δύο χώρες. Στη Γαλλία, αρμόδιο (κρατικό) όργανο για την άσκηση του ελέγχου είναι ο νομάρχης (prefet), ο οποίος απλώς παραπέμπει στο αρμόδιο δικαστήριο τις αποφάσεις που θεωρεί παράνομες. Στη Γερμανία, ο έλεγχος ασκείται

από το σύμβουλο του Land (Landrat) ή το διευθυντή του νομού (Oberkeisdirektor), με την ιδότητά του ως οργάνου του Land.

Στις Κάτω Χώρες ο βασιλικός επίτροπος ασκεί μόνος του ορισμένους ελέγχους, ενώ σε άλλες περιπτώσεις διαβιβάζει τις πράξεις των ο.τ.α. στην κυβέρνηση (εφ' όσον η άσκηση του ελέγχου ανήκει σ' αυτή). Στο Λουξεμβούργο, η αρμοδιότητα έγκρισης ασκείται από την κυβέρνηση, η αρμοδιότητα χορήγησης άδειας από τον κρατικό κατά τόπο εκπρόσωπο (επίτροπο διαμερίσματος - commissaire de district) ή από τον υπουργό των εσωτερικών ή και από το Μεγάλο Δούκα, ο οποίος είναι ο μόνος αρμόδιος για να αποφασίσει την ακύρωση ή την αναστολή εκτέλεσης παράνομων πράξεων.

Στο Βέλγιο, η αρμοδιότητα ελέγχου ανήκει τόσο στον κυβερνητικό εκπρόσωπο όσο και στο εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας, ανάλογα με το είδος ελέγχου και το μέγεθος του ο.τ.α. Επίσης, στην Ισπανία, ο έλεγχος ασκείται, ανάλογα με την περίπτωση, από την κρατική κυβέρνηση και από το εκτελεστικό όργανο των κοινοτήτων.

Σε δύο χώρες, στην άσκηση ελέγχου, παρεμβαίνουν εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης:

\* Στη Δανία, ο έλεγχος επί των διαμερισμάτων, της Κοπεγχάγης και του Frederiksberg ασκείται άμεσα από τον υπουργό των εσωτερικών. Ο έλεγχος επί των δήμων ασκείται από επιτροπή του διαμερίσματος, η οποία προεδρεύεται από κρατικό εκπρόσωπο (amtsmand) και συγκροτείται από τέσσερα αιρετά μέλη εκπροσώπους των δημοτικών συμβουλίων. Κατά των αποφάσεων της επιτροπής αυτής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον υπουργό των εσωτερικών από μέλος της επιτροπής ή από δημοτικό συμβούλιο.

\* Στην Ιταλία, ο έλεγχος των δημοτικών αρχών ασκείται από επιτροπή περιφερειακού ελέγχου, η οποία λειτουργεί στην επαρχία. Συγκροτείται

από τρεις ειδικούς σε θέματα διοίκησης, τους οποίους επιλέγει το περιφερειακό συμβούλιο, από εκπρόσωπο του κρατικού επιτρόπου της περιφέρειας, καθώς και από τον πιο υψηλόβαθμο υπάλληλο της επαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος νομιμότητας επί των επαρχιών ασκείται από το νομάρχη, εκπρόσωπο του κράτους στην επαρχία, και τον οποίο επικουρούν διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές.

Σε δύο χώρες, ο έλεγχος ασκείται απευθείας από το αρμόδιο υπουργείο:

\* Στην Ιρλανδία, το Υπουργείο Περιβάλλοντος (Department of Environment) ελέγχει και κατευθύνει τη δράση των ο.τ.α., τις οποίες επικουρεί τεχνικά και οικονομικά, ενώ τα άλλα υπουργεία ασκούν ίδιους ελέγχους.

\* Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Υπουργείο Περιβάλλοντος είναι αρμόδιο για όλα τα θέματα που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ τα άλλα υπουργεία μπορούν να απευθύνουν εγκυκλίους και οδηγίες στις τοπικές αρχές.

Επισημαίνεται ότι σε ορισμένους τομείς (π.χ. δημόσια έργα), η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβάλλει στους ο.τ.α. συγκεκριμένους τρόπους άσκησης των αρμοδιοτήτων τους.

#### ***B.4 Οικονομικός έλεγχος***

Στη Γαλλία, ο έλεγχος επί του προϋπολογισμού, καθώς και ο έλεγχος στα οικονομικά των ο.τ.α. ασκείται από τα περιφερειακά ελεγκτικά συνέδρια, που κατά κύριο λόγο επιλαμβάνονται σχετικών θεμάτων ύστερα από προσφυγή του νομάρχη.

Στο Βέλγιο, ο έλεγχος αυτός, ασκείται αυτομάτως όταν οι τοπικές αρχές ζητούν κρατικές επιχορηγήσεις. Επίσης, η χορήγηση επιχορηγήσεων υπόκειται σε διαδικασίες έγκρισης, που θέτουν



περιορισμούς στα τοπικά όργανα ως προς το περιεχόμενο των αποφάσεών τους.

Στην Ιρλανδία, όλα τα έσοδα και οι δαπάνες ελέγχονται στο πλαίσιο λογιστικού συστήματος, που λειτουργεί υπό την επίβλεψη του Υπουργού Περιβάλλοντος. Οι λογαριασμοί των τοπικών αρχών ελέγχονται ετησίως από επιτρόπους, τους οποίους διορίζει η κεντρική διοίκηση.

Στο Λουξεμβούργο, η οικονομική εποπτεία παίρνει δύο μορφές, δηλ. έγκριση του δημοτικού προϋπολογισμού από τον Υπουργό Εσωτερικών και πρωτοβουλία του ίδιου Υπουργού να αποφασίζει για τους λογαριασμούς των δήμων.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των ο.τ.α. είναι πολύ δεσμευτική για τις τοπικές αρχές. Ο μοναδικός τοπικός φόρος (council tax) βασίζεται στην αντικειμενική αξία των ακινήτων και υπόκειται σε ποσοστά που καθορίζει η κρατική διοίκηση.

## ***Γ. ΣΧΕΣΕΙΣ Ο.Τ.Α. ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΒΑΘΜΙΑΔΑΣ***

### ***Α. Έλλειψη σχέσης ιεραρχίας***

Στο Βέλγιο, στη Γερμανία και στις Κάτω Χώρες δεν υπάρχει σχέση ιεραρχίας μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η απαγόρευση αυτή απορρέει από τη συνταγματική αρχή της αυτοδιοίκησης των δήμων. Ωστόσο, στη Γερμανία, η αρχή αυτή κάμπτεται δεδομένου ότι οι νομοί οφείλουν να συμψηφίζουν τις διαφορές εσόδων μεταξύ των δήμων της περιφερειάς τους μέσω επιχορηγήσεων και πρέπει επίσης να επικουρούν τους μικρούς δήμους, ώστε αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους.

Στο Βέλγιο και στις Κάτω Χώρες, το εκτελεστικό όργανο της επαρχίας ελέγχει τις κοινότητες, στο όνομα ασφαλώς της κυβέρνησης που το διόρισε, αλλά με την υλική στήριξη της επαρχιακής διοίκησης. Στις Κάτω Χώρες, οι δήμοι οφείλουν να εκφέρουν γνώμη για τις αποφάσεις των επαρχιακών αρχών που τους αφορούν. Μπορούν επίσης να ζητήσουν από τις επαρχίες να τους αναθέσουν ορισμένες αρμοδιότητες (οι επαρχίες δεν είναι υποχρεωμένες να αποδεχτούν τέτοιες προτάσεις).

Στη Γαλλία, ο νόμος προβλέπει ρητά την έλλειψη σχέσης ιεραρχίας μεταξύ ο.τ.α. διαφορετικής βαθμίδας. Ωστόσο, προβλέπεται η δυνατότητα επιχορήγησης των δύο πρώτων βαθμίδων από την περιφέρεια, ενώ η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε θέματα χωροταξίας στις υπερπόντιες περιφέρειες και στην αυτοδιοίκηση της Κορσικής, συνεπάγεται την επιβολή αποφάσεων της ανώτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης στις δύο κατώτερες. Επίσης, το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αρχών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (καντόνια) έχει ως συνέπεια την κοινωνιολογική ανωτερότητα των νομαρχιακών αρχών επί των δημοτικών, εκτός από την περίπτωση των μεγάλων πόλεων.

### ***B. Σχέση ιεραρχίας***

Σε δύο χώρες υπάρχει σχέση ιεραρχίας μεταξύ ο.τ.α. διαφορετικής βαθμίδας.

Στην Ισπανία, η επαρχία ορίζεται ως συνένωση δήμων, γεγονός που διαπιστώνεται από τον τρόπο εκλογής των επαρχιακών βουλευτών. Για τη συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ ο.τ.α., αυτόνομων κοινοτήτων και κράτους έχει συσταθεί Συμβούλιο Τοπικών Αρχών της Ισπανίας, όπου εκπροσωπούνται όλες οι βαθμίδες. Το όργανο αυτό έχει ως αποστολή να γνωμοδοτεί για νόμους που αφορούν στην τοπική

αυτοδιοίκηση, να κάνει προτάσεις στην κυβέρνηση, να αναλαμβάνει μελέτες για τις μεταρρυθμίσεις στο καθεστώς της τοπικής αυτοδιοίκησης, και να επεξεργάζεται κριτήρια για την κατανομή ενισχύσεων στους ο.τ.α.

Στην Ιταλία, ο έλεγχος των πράξεων των δήμων ασκείται από τις περιφέρειες με τη συμμετοχή υπαλλήλων της επαρχιακής αυτοδιοίκησης.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Όπως έχει υποστηριχθεί, η εποπτεία αποτελεί πλέον τεχνική που έχει ως σκοπό, στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, την πρόληψη όχι τόσο της ανυπακοής στην κεντρική διοίκηση, όσο το σεβασμό των κανόνων που επιβάλλονται σε όλα τα πρόσωπα, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Το <<νέο>>σύστημα εποπτείας, που καθιερώνουν οι διατάξεις του ν.2218/1994, αποτελεί μέρος της επιχειρούμενης στη χώρα μας διοικητικής μεταρρύθμισης, δηλ.:α)την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας με την άσκηση μόνο ελέγχου νομιμότητας από επιτροπή μεικτής σύνθεσης(κρατικής διοίκησης-πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης –δικαιοσύνης)<sup>1</sup> και β) τη θεσμοθέτηση περιφερειακής υπηρεσίας που μπορεί να παραπέμπει στην πιο πάνω επιτροπή όσες πράξεις των ο.τ.α. θεωρεί αιτιολογημένα ως μη νόμιμες. Η διασφάλιση της ανανεμπόδιστης πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης επιτυγχάνεται σαφέστατα με την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας. Άλλωστε, η προϋπόθεση της χορήγησης έγκρισης από την εποπτεύουσα αρχή στερεί νομικού περιεχομένου την πράξη του ο.τ.α.,η οποία δεν υφίσταται νομικά, πλήττοντας έτσι την πρωτοβουλία του,ενώ η άρνηση χορήγησης της έγκρισης για λόγους σκοπιμότητας πλήττει την ελεύθερη δράση του<sup>2</sup>.

Οι διαπιστώσεις όμως αυτές, που τείνουν στην συγκεκριμένη ιδέα της ελαφρύτερης κρατικής εποπτείας επί των ο.τ.α.,δεν αποτελούν την λύση στο πρόβλημα της παροχής περισσότερης αυτοδιοίκησης.Η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των ο.τ.α. δεν παρεμποδίστηκαν ποτέ στην πράξη από τη <<θεσμική εποπτεία >> αλλά από τις λοιπές κρατικές

---

<sup>1</sup> Βλ. και την κριτική προσέγγιση των αρμοδιοτήτων της επιτροπής αυτής :Γ. Δανόπουλου, <<Ο ν. 2218/94 και οι νέες ρυθμίσεις γιά την α' βάρθμια αυτοδιοίκηση>>,Τοπική Αυτοδιοίκηση τεύχος 3, 1994, σελ.49 επ.

<sup>2</sup> Κ.Τσουντα.οπ.,σελ.97

παρεμβάσεις, που επιγραμματικά αποκαλούνται <<έμμεση εποπτεία >><sup>3</sup>. Οι παρεμβάσεις αυτές πιστοποιούν ότι δεν αρκεί η τροποποίηση των διατάξεων , που αφορούν στην εποπτεία για να αλλάξουν οι σχέσεις κεντρικής διοίκησης-τιπικής αυτοδιοίκησης. Αλλά αποδυναμώνουν ότι οι αξίες και οι νοοτροπίες που βρίσκουν την αφετηρία τους στη συγκεντρωτική αντίληψη του Κράτους δεν έχουν ακόμα ανατραπεί ριζικά.

---

<sup>3</sup> Για το θέμα αυτό βλ. μ. α. :Κ.Τσύντα.οπ.σελ91επ

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ**

#### **ΓΑΒΑΛΑ(Α.)**

- Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.,1964.

#### **ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ(Π.)**

- Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,1996.

#### **ΔΕΝΔΙΑ(Μ.)**

- Γενικά απόψεις επί της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως,ΕΤΑ,1947.

#### **ΕΠΙΣΗΜΑ ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΒΟΥΛΗΣ (1975)**

#### **ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ(Δ.)**

- Δίκαιον Διοικητικής Οργάνωσης, Τεύχος Α' – Θεμελιώδεις έννοιαι,1982 – 1983.

#### **ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΗ(Γ.)**

- Κοινωνικό σύστημα και πολιτική αυτονομία.Στις πηγές της ελληνικής <<τοπικής αυτοδιοίκησης>>,Δίκαιο και Πολιτική,1982 (2).

- Πολιτικό σύστημα και πολιτική,1985.

#### **ΚΥΠΡΑΙΟΥ(Β.)**

- Η αυτονομία των Ο.Τ.Α. και η προβληματική της ευθύνης,ΝοΒ,1981.

### **ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΥ(Η.)**

- Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον,1954.

### **ΜΑΡΑΓΚΟΠΟΥΛΟΥ (Γ.)**

- Η σχέσης της δημοτικής αυτοδιοικήσεως προς την κρατικήν διοίκησιν, ΕΤΑ,1939.

### **ΞΗΡΟΥ(Γ.)**

- Τα οικονομικά των δήμων και κοινοτήτων, ΕΤΑ,1975.

### **ΟΙΚΟΝΟΜΟΠΟΥΛΟΥ(Χ.)**

- Η εποπτεία της πολιτείας επί της αυτοδιοικήσεως,ΕΤΑ,1929.

### **ΠΑΠΑΓΑΡΥΦΑΛΟΥ(Π.)**

- Αι καταβολαί του θεσμού της αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι και αι προσπάθειαι διοικητικής οργανώσεως του ΕΤΑ,1974.

- Η Τ.Α. και το νέο Σύνταγμα,ΕΤΑ,1976

### **ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ(Δ.)**

- Η ενδικοφανής ιεραρχική προσφυγή του άρθρου 8 ν. 3200/1955 ως εξελικτική μορφή του δικαιώματος του αναφέρεσθαι ενώπιον των αρχών,ΕΤΑ,1962.

### **ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ(Δ.) – ΧΙΟΥ(Ν.)**

- Ερμηνεία του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ,1958.

### **ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ (Ε.)**

- Η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.,ΕΤΑ,1986.

### **ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ (Χ.)**

- Τοπικές υποθέσεις, ΕΤΑ,1981.

### **ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ(Γ.)**

- Η εποπτεία της πολιτείας επί της τοπικής αυτοδιοικήσεως,ΕΤΑ,1947.

- Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου,1960.

### **ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ(Π.)**

- Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης,1983.

- Τοπικές υποθέσεις και Τ.Α.,ΕΠΕ,5/1984.

### **ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ,ΕΤΑ, 1981.**

### **ΡΑΪΚΟΥ (Α.)**

- Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως,1967.

### **ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ(Ε.)**

- Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου,1999.

- Ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητος της διοικήσεως,1968.

### **ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ(Μ.)**

- Μαθήματα διοικητικού δικαίου,1957.

### **ΤΑΧΟΥ(Α.)**

- Διοικητική Επιστήμη,Τ.Α',1975



- Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο,1996.
- Η εποπτεία του Κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου,1968.
- Η εποπτεία του Κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως,Αρμενόπουλος,1978.
- Ερευνα επί της τοπικής αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι,ΕΤΑ,1975.
- Θέσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση,Δίκαιο και Πολιτική,1982 (2).
- Τινά περί του ελέγχου των διοικητικών πράξεων υπό των πολιτικών δικαστηρίων,ΕΔΔ,1968.

### **ΤΣΟΥΝΤΑ(Κ.)**

- Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.,Το ελληνικό παράδειγμα,1993.
- Δομή και οργάνωση των Ο.Τ.Α.,Σημειώσεις Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας,1996.
- Περιφερειακή Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση,Σημειώσεις Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας,1998.

### **ΤΣΟΥΤΣΟΥ (Α.)**

- Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών,1955.

### **ΦΛΟΓΑΙΤΗΣ (Σ.)**

- Δημοσιονομική και πολιτικο-διοικητική αυτονομία των δήμων και κοινοτήτων ή οι επιλογές του ν.1080/1980,Διοικητική Μεταρρύθμιση,1981.
- Το ελληνικό διοικητικό οργανώσεως,1981.
- Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως,1981.
- Τοπική αυτοδιοίκηση, αντιπροσώπευση και δημοκρατία, Δίκαιο και Πολιτική , 1982 (2).
- Τοπική αυτοδιοίκηση και Σύνταγμα του 1975: μύθος και πραγματικότητα,Σύγχρονα θέματα,τεύχος 8, 1980.

**ΦΩΚΑ(Λ.)**

- Διοικητική εποπτεία και έλεγχος του νομάρχου, 1965.

**ΧΙΩΛΟΥ(Κ.)**

- Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.,ΕΤΑ,1976.

- Ο έλεγχος των πράξεων του νομάρχου, ΕΤΑ,1978.

**Β. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

**BIRCH (A.)**

- British System of Government, Unwin Hyman.1990.

**BYRNE (T.)**

- Everyone's guide to it all works, Penguin, 1981.

**CROSS(C.)**

- Principles of Local Government Law, Sweet and Maxwell, 1981.

**FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE**

- Local Government in Britain, No 12/91.

**WEST MIDLAND GROUP STUDY**

- Local Government and Central Control, Routledge and Kegan Paul LTD.