

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είχαν προηγηθεί, στα χρόνια του νέου Ελληνικού Κράτους, οι νόμοι: ΑΦΝΣΤ/1887 "Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων" (ΦΕΚ Α' 202/28-7-1887), με τον οποίο θεσπίστηκε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που εφαρμόστηκε όμως για ελάχιστο χρονικό διάστημα, ώσπου καταργήθηκε από το ν. ΑΩΟΖ'/1891 (ΦΕΚ Α' 3/2-1-1891). Ο ΒΧΕ/1899 (ΦΕΚ Α' 136/8-7-1899) "Περί Νομών και της διοικήσεως αυτών" με τον οποίο επανασυστάθηκε η δεύτερη βαθμίδα αλλά δεν εφαρμόστηκε, γιατί το διάταγμα που προβλεπόταν στο άρθρο 128 δεν εκδόθηκε ποτέ. Το νομοθετικό διάταγμα της 9ης Μαΐου 1923 "Περί διοικήσεως των Νομών" (ΦΕΚ Α' 122/10-9-1923) με το οποίο έγινε μια σοβαρή προσπάθεια θεσμοθέτησεως της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αλλά παρά την πολλαπλή τροποποίηση του (7 φορές!) και τη βελτίωση του, τελικά δεν εφαρμόστηκε.

Το 1927, στο ίδιο το Σύνταγμα της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας, στο άρθρο 107 προβλεπόταν η δημιουργία δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά ο σχετικός εκτελεστικός νόμος για την υλοποίηση της Συνταγματικής αυτής επιταγής δεν εκδόθηκε, οπότε και έμεινε ανεφάρμοστη.

Το ισχύον Σύνταγμα, της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, προβλέπει τη θέσπιση περισσότερων του ενός βαθμών Αυτοδιοίκησης. Η πρώτη όμως τέτοια προσπάθεια, που έγινε με το ν. 1622/ 1986 "Τοπική Αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη-δημοκρατικός προγραμματισμός" (ΦΕΚ Α' 92/14-7-1986), έπειτα από περιπέτειες και παλιμβουλίες διακόπηκε τελικά με τον αμφίβολης συνταγματικότητας ν. 1900/1990 "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (π.δ. 323/1989), δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 1622/1986), εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ Α' 125/17-9-1990).

Το σημαντικό γεγονός όμως, που διαφοροποιεί τη σύγχρονή μας περίπτωση από τις άλλες, είναι ότι όντως, πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες

νομαρχιακές εκλογές, στις 16 και 23 Οκτωβρίου 1994 και εκλέχθηκαν έτσι οι αρχές που προβλέπουν τα δύο νομοθετήματα.

Πολύ περισσότερο, που από 1 Ιανουαρίου 1995 εγκαταστάθηκαν στις θέσεις τους και άρχισαν το πρώτο τους έργο. Την κατάρτιση νέων οργανισμών εσωτερικής λειτουργίας, των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, ώστε, από τη δημοσίευσή τους, να αναλάβουν τις αρμοδιότητες που προβλέπουν οι νόμοι και να ξεκινήσουν πλέον την κανονική τους λειτουργία, κατά άρθρο 5 ν. 2240/94, που τροποποίησε το αρ. 39 ν. 2218/94.

Τα δύο αυτά νομοθετήματα (οι ν. 2218/94 και 2240/94), που βρίσκονται σήμερα (τέλη 1997) στη διαδικασία πλήρους υλοποίησής τους, χαρακτηρίζονται ως "... μία από τις σημαντικότερες πολιτικές πράξεις στην ιστορία του ελληνικού κράτους". (Ερμηνευτική εγκύκλιος Υπουργού Εσωτερικών, 51/15-11-1994).

Με τους νόμους αυτούς συνιστώνται, οι **Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ως δεύτερη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, που διακρίνονται:

- α.** Σε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, με περιφέρεια τα εδαφικά όρια ενός νομού ή μιας νομαρχίας στο νομό Αττικής.
- β.** Σε διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, με περιφέρεια τα εδαφικά όρια περισσότερων του ενός νομών ή της μιας νομαρχιών στο νομό Αττικής, στους νομούς Καβάλας-Ξάνθης-Δράμας και Ροδόπης Έβρου.

Επιπλέον, με τους νόμους αυτούς συνιστώνται νομαρχιακά διαμερίσματα στις διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στα εδαφικά όρια του κάθε νομού ή νομαρχίας, που ανήκουν στη χωρική τους αρμοδιότητα. Ενισχύεται έτσι η πολιτική και διοικητική αποκέντρωση στις νησιωτικές περιοχές ή τις απομονωμένες και υπανάπτυκτες ζώνες νομών, με τη δημιουργία Επαρχιών και την παρουσία αιρετών οργάνων με αυξημένες αρμοδιότητες (Επαρχιακό Συμβούλιο, Έπαρχος) ενταγμένων οργανικά στη

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Διασφαλίζεται η ελάχιστη εκπροσώπηση της κάθε επαρχίας στα νομαρχιακά συμβούλια.

Ταυτόχρονα όμως, θεσμοθετείται η θέση του **Περιφερειακού Διευθυντή και της Υπηρεσίας περιφερειακής Διοίκησης στον κάθε νομό**, για τη διοίκηση και το συντονισμό των κρατικών υπηρεσιών που δεν περιέχονται στη Νομαρχ. Αυτοδιοίκηση και για την άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού.

Παράλληλα, προβλέπεται η διαδικασία απόδοσης όλων των αρμοδιοτήτων του κρατικού νομάρχη, εκτός ορισμένων (ν. 2218/94 αρ. 3, παρ. 1) που παραμένουν στην κεντρική εξουσία, στα αιρετά όργανα της Νομαρχ. Αυτοδιοίκησης, που πραγματοποιήθηκε ήδη, με τη δημοσίευση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας των νέων ΟΤΑ και την έναρξη λειτουργίας του καινούργιου διοικητικού μας θεσμού (Καλοκαίρι 1995).

Οι δύο θεσμικοί νόμοι ρυθμίζουν και τις σχέσεις μεταξύ των υποσυστημάτων, των παλιών και του νεοδημιουργημένου (Υπουργεία, Περιφέρειες, ΟΤΑ άβαθμίδας με Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) εντός του συνολικού διοικητικού συστήματος του Κράτους μας. Προβλέπουν λοιπόν, στο άρθρο 18 του ν. 2218/94 μια διαδικασία ελέγχου των πράξεων της Ν.Α. από την κρατική εξουσία, που αρθρώνεται σε δύο φάσεις: στην πρώτη, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι το όργανο που ελέγχει είτε άμεσα (τις πράξεις του Νομάρχη και των άλλων μονομελών οργάνων) είτε έμμεσα (τις πράξεις του Νομ. Συμβουλίου και των άλλων συλλογικών οργάνων της Ν.Α.) παραπέμποντας στην αρμόδια Επιτροπή, τις πράξεις των οργάνων της Ν.Α. Στη δεύτερη φάση, είναι ο Υπουργός εκείνος που, σύμφωνα με το ν. 3200/55 άρθρο 8 στον οποίο παραπέμπει ο ν. 2218/94, ασκεί τον έλεγχο στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (όσον αφορά τον έλεγχο των μονομελών νομαρχιακών αρχών) ή της Επιτροπής (όσον αφορά τον έλεγχο των συλλογικών νομαρχιακών αρχών).

Η προσφυγή αυτή στον Υπουργό, που ρυθμίζεται στο άρθρο 8 του ν. 3200/55 είναι πολύ γνωστή στο ελληνικό δίκαιο, μια και χρησιμοποιείται εδώ και 40 χρόνια προκειμένου να ελέγχονται οι ενέργειες των κρατικών νομαρχών. Η σχετική νομολογία είναι, όπως είναι φυσικό έπειτα από τόσα χρόνια αδιάκοπης εφαρμογής, πολύ πλούσια! Την ίδια νομική φόρμουλα, επέλεξε ο νομοθέτης να αξιοποιήσει, για να ελέγξει αυτή τη φορά τις πράξεις των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τη στάση επ' αυτών των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της κρατικής Διοίκησης.

Η ομαλή λειτουργία των διαδικασιών αυτών θα συμβάλλει καθοριστικά στην καταξίωση του νέου, ελπιδοφόρου θεσμού και στην εμπέδωση της χρησιμότητάς του, ως κόμβου συνεργασίας της τοπικής αυτοδιοίκησης (η οποία αρθρώνει και εκφράζει τις κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και πολιτιστικές δυνάμεις των τοπικών κοινωνιών) και της κρατικής διοίκησης (η οποία αρθρώνει και εκφράζει τις κυρίαρχες δυνάμεις μιας εξουσιαστικά οργανωμένης κοινωνίας).

Το παλιό πρόβλημα, της σύζευξης των ενεργειών των τοπικών και των κρατικών αρχών και της σύγκλισής τους σε κοινούς στόχους (αυτούς που θέτει η νόμιμη κυβέρνηση), χωρίς οι δεύτερες να ελέγχουν ασφυκτικά τις πρώτες, ώστε οι τελευταίες να μην μπορούν να αναπτύξουν δημιουργικές πρωτοβουλίες, αντιμετωπίζεται σήμερα με έναν καινοτόμο τρόπο. Η πρωτοτυπία έγκειται στο ότι ο έλεγχος, που βέβαια όσον αφορά τη νομιμότητα των πράξεων εξακολουθεί να υπάρχει, ανατίθεται πλέον σε μια Επιτροπή («ανεξάρτητη δημόσια αρχή») που στελεχώνεται από ένα δικαστή, έναν εκπρόσωπο του Κράτους και έναν εκλεγμένο σύμβουλο του Ν.Σ. δηλαδή μια Επιτροπή με εγγυήσεις αμεροληψίας και όχι μια κρατική υπηρεσία (όπως ο Νομάρχης-κυβερνητικός εκπρόσωπος μέχρι τώρα) ή τα δικαστήρια (όπως προτάθηκε από ορισμένες πλευρές και ισχύει σε άλλα κράτη). Το εντυπωσιακό όμως και αντιφατικό συνάμα είναι ότι, παρότι ο

πρωτοβάθμιος έλεγχος ανήκει στην ανεξάρτητη Επιτροπή, ο δευτεροβάθμιος έλεγχος, δηλαδή ο έλεγχος των αποφάσεων της Επιτροπής εξακολουθεί να ασκείται από τον Υπουργό και μάλιστα με τον υπάρχοντα τρόπο, την ειδική προσφυγή του άρθρου 8 του ν. 3200/55!

Η προσπάθεια συνδυασμού της καινοτομίας (σύσταση Επιτροπών ως ανεξάρτητων δημοσίων αρχών με αντιπροσωπευτική στελέχωση) με την επανάληψη, κατά ανάλογη εφαρμογή, παλιών νομικών μέσων και διαδικασιών (τελικός έλεγχος από Υπουργό με τη γνωστή προσφυγή ν. 3200/55) δημιουργεί μια νέα, μεγάλη εστία προβληματισμού τόσο στο επίπεδο το νομικό όσο και σ' αυτό της πραγματικότητας στην οποία το πρώτο έχει εδώ άμεση αντανάκλαση.

Στους νέους ΟΤΑ ανατίθεται ένας σημαντικός αναπτυξιακός, τόσο της οικονομίας όσο και της κοινωνίας, ρόλος. Αυτό σημαίνει ότι οι παρεμβάσεις τους θα είναι πολυποίκιλες και σοβαρές, ενώ προβλέπεται στο μέλλον να επωμισθούν και με άλλες αρμοδιότητες. Σύμφωνα όμως με τα πορίσματα της πολιτικής επιστήμης, όσο μεγαλύτερη είναι η εξουσία τόσο μεγαλύτερος και αποτελεσματικότερος πρέπει να είναι και ο έλεγχος επ' αυτής, εντός μιας δημοκρατικής πολιτείας. Το κατά πόσο συνεπώς, το νέο σύστημα, με το οποίο η κεντρική κρατική Διοίκηση θα εποπτεύει τους νεοπαγείς ΟΤΑ β' βαθμίδας και προπάντων πως θα λειτουργήσει, σε νομικό και πραγματικό επίπεδο, η παλιά διαδικασία (η προσφυγή του άρθρου 8 ν. 3200/55) υπό τις νέες, νομικές και πραγματικές συνθήκες, συνθέτουν ένα πολύ κρίσιμο και ενδιαφέρον ερώτημα / πρόβλημα.

Η προσπάθεια διερεύνησης και φωτισμού κάποιων πτυχών αυτού του σημαντικού, για την εξέλιξη και παγίωση του νέου θεσμού, ερωτήματος / προβλήματος αποτελεί το στόχο αυτής της εργασίας.

Η χρησιμοποιηθείσα μεθοδολογία που ακολουθεί, συμπληρώνει τη μικρή αυτή εισαγωγή. Η περαιτέρω ανάπτυξη διαρθρώνεται ως εξής:

Σε ένα **Α΄ Μέρος**, με τίτλο "**Βασικό Θεσμικό Πλαίσιο**" επιχειρείται η καταγραφή και η διεξοδική ανάλυση όλων των ισχυόντων κανόνων δικαίου, θεμελιωδών και κοινών, εσωτερικών ή όχι. Συγκεκριμένα, εξετάζονται οι Συνταγματικές διατάξεις που αναφέρονται άμεσα στα ζητήματα που μας ενδιαφέρουν εδώ, ο ν. 1850/89 που περιβάλλεται με αυξημένη ισχύ γιατί επικυρώνει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ο ν. 3200/55, στο άρθρο 8 του οποίου καθιερώνεται η υπό συζήτηση προσφυγή και τέλος το π. δ/μα 30/96, στο οποίο κωδικοποιήθηκαν οι ισχύοντες νόμοι για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Στο **άρθρο 70 του π. δ/τος** αυτού προβλέπεται πλέον ο έλεγχος των αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 8 ν. 3200/55.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) που έχει επικυρωθεί με τον ν.δ. 53/74 και έκτοτε ισχύει στη χώρα μας, εξετάζεται στη συνέχεια, αν μπορεί να εφαρμοστεί και στην προκειμένη περίπτωση.

Οι διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, κυρίως του παράγωγου, αναλύονται κάπως διεξοδικότερα ενόψει της αυξανόμενης επιρροής του στην ελληνική έννομη τάξη.

Η παράθεση των ισχυόντων στα αντίστοιχα συστήματα της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας στοχεύει να φωτίσει τις πηγές έμπνευσης του έλληνα νομοθέτη και να ιδεάσει για τις πιθανές εξελίξεις.

Σε ένα **Β΄ Μέρος** με τίτλο "**Προηγούμενη εφαρμογή σημερινές προσδοκίες**" αναλύονται διεξοδικά οι διατάξεις, όπως αυτές υλοποιούνται από τα αρμόδια όργανα, τα προβλήματα που προέκυψαν και οι λύσεις που δόθηκαν είτε από τη θεωρία είτε από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ενώ δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη σημερινή εφαρμογή των διατάξεων, στις προβλεπόμενες εστίες προβλημάτων και στις πιθανές ασυγχρονίες που ενδέχεται να προκύψουν κατά τη συνδυασμένη λειτουργία νέων θεσμών με παλιές διαδικασίες.

Σε ένα **Γ΄ Μέρος** με τίτλο "**Μελέτη περίπτωσης**" γίνεται προσπάθεια, η εργασία να στηριχτεί στην τρέχουσα πραγματικότητα, όπως αυτή παρουσιάζεται και αντιμετωπίζεται από τις υπηρεσίες του πλησιέστερου προς αυτά τα θέματα Υπουργείου, δηλαδή του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο οποίο υπάγονται όλες οι Περιφέρειες και οι Περιφερειακές Διοικήσεις του Κράτους, καθώς και οι επιτροπές ελέγχου πράξεων της Νομ. Αυτοδιοίκησης του άρθρου 18 ν. 2218/94.

Σε ένα τελευταίο μέρος γίνεται προσπάθεια συναγωγής κάποιων, χρήσιμων ελπίζω, **συμπερασμάτων**.

ΜΕΘΟΛΟΓΙΑ

Η βασική μέθοδος της νομικής επιστήμης, η θεσμική μελέτη, δηλαδή η εξεύρεση των ισχύοντων κανόνων δικαίου και η εξέτασή τους εντός της συγκεκριμένης έννομης τάξης, είναι και η βασική μέθοδος που χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία. Πρωταρχική επιδίωξη αποτελεί η πλήρης κατανόηση του ισχύοντος νομικού κανόνα, ποια είναι τα υποκείμενά του, το αντικείμενο ρύθμισής τους, τα όρια και η έκτασή της, η κανονιστική του ισχύς. Επιπλέον, πως έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα και τι λύσεις έχει δώσει η νομολογία στα προβλήματα που προέκυψαν από την εφαρμογή του.

Στις περιπτώσεις που απαιτείται ερμηνεία, γίνεται προσπάθεια να συνδυαστούν όλοι οι δυνατοί τρόποι: γραμματική/λεκτική, συντακτική/λογική, συστηματική, ιστορική και τελολογική (με αντικειμενική θεώρηση).

Μια και το δικό μας θεσμικό οικοδόμημα συγγενεύει με αρκετά, από τα αντίστοιχα κρατών της ηπειρωτικής Ευρώπης, χρησιμοποιείται και η συγκριτική μέθοδος, προκειμένου να αντλήσουμε ιδέες και πληροφορίες για τα οργανωτικά σχήματα, που προηγήθηκαν από εμάς. Η μέθοδος αυτή είναι πλέον, ενόψει των συγκλίσεων που δημιουργούνται λόγω της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των επιταγών της, εντελώς απαραίτητη.

Η ιστορική μέθοδος χρησιμοποιείται και αυτή, για να διευκυνθούν οι ρίζες και η ιστορικότητα, αν υπάρχουν, του νέου θεσμού και να προσδιοριστεί έτσι καλύτερα το σύγχρονό του περιεχόμενο. Η εξέταση του θεσμικού συστήματος, των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των διαφόρων μερών/υποσυστημάτων του, καθιστά αναγκαία, τη χρησιμοποίηση και της συστημικής ανάλυσης, της οποίας προσπαθώ να κάνω όσο το δυνατόν αποδοτικότερη χρήση.

ΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ

Όπως προτείνει ο παππούς μας Αριστοτέλης, αρχή κάθε επιστημονικής μελέτης πρέπει να είναι η διευκρίνιση των χρησιμοποιούμενων σ' αυτήν όρων. Έτσι, σ' αυτήν εδώ την εργασία οι βασικοί όροι έχουν τις παρακάτω σημασίες:

ΔΙΟΙΚΗΣΗ (ως λειτουργία): Σύνολο ενεργειών που περιλαμβάνουν διεύθυνση ανθρώπων, διαχείριση μέσων και πόρων, λήψη αποφάσεων, που όλες μαζί συντονισμένα επιδιώκουν την επίτευξη ορισμένων σκοπών.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών και οργάνων που είναι ενταγμένα στην εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας, με σκοπό την πραγμάτωση της Κυβερνητικής πολιτικής. Διαφέρει από την Κυβέρνηση, δηλαδή το υπεύθυνο όργανο που χαράζει τις γενικές κατευθύνσεις της κρατικής δράσης. Το έργο αυτό ασκείται από τα δικά της όργανα, τα διοικητικά όργανα, τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία και διακρίνονται από τα νομοθετικά και δικαστικά όργανα.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ: Ένα σύστημα συνειδητά συντονισμένων δραστηριοτήτων ή δυνάμεων δύο ή περισσότερων προσώπων, που με βάση την μεταξύ τους επικοινωνία και συνεργασία, αποσκοπούν στην πραγμάτωση συγκεκριμένων κοινών στόχων.

ΣΥΣΤΗΜΑ: Σύνολο στοιχείων που αναπτύσσουν τέτοιες σχέσεις μεταξύ τους, ώστε το αποτέλεσμα που προκύπτει από τη συνεργασία τους είναι κάτι τελείως διαφορετικό από το άθροισμα των ξεχωριστών ενεργειών τους.

Χαρακτηριστικά των συστημάτων είναι: **1)** η εισαγωγή αιτημάτων, **2)** Η εξαγωγή αποτελεσμάτων, **3)** Η διαδικασία της ανάδρασης (Feedback).

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η οργάνωση μιας τοπικής κοινωνίας (στενότερης ή ευρύτερης), που στο πλαίσιο του Κράτους παρουσιάζει μια ορισμένη οργανωτική και εξουσιαστική αυτονομία και μια σαφή αναφορά

στην ενεργό κοινωνική και πολιτική βούληση του τοπικού (δηλαδή χωρικά προσδιορισμένου) κοινωνικού συστήματος.

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ (στην Ελληνική έννομη τάξη): Είναι, η εκτός του νομικού προσώπου του Κράτους σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης, τοπικά προσδιορισμένων, οι οποίες αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα, διοικούμενα από δικά τους όργανα, που ασκούν δημόσια εξουσία, την οποία τους παραχωρεί η πολιτεία.

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ: Η σύσταση κρατικών περιφερειακών οργάνων που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες εντός της περιφέρειάς τους, χωρίς να αποσπώνται από τον κορμό του κρατικού μηχανισμού αλλά υπαγόμενα σε πλήρη ιεραρχικό έλεγχο εκ μέρους των κεντρικών.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ: Η προβλεπόμενη από το νόμο σχέση μεταξύ Δημοσίων Νομικών Προσώπων, κατά την οποία το ένα (εποπτεύον) μπορεί να ελέγχει εντός των ορίων του νόμου τη δραστηριότητα του άλλου (εποπτευομένου).

Α' ΜΕΡΟΣ: ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Οι Συνταγματικές διατάξεις αποτελούν το βασικό θεσμικό πλαίσιο, που μαζί με την υφιστάμενη νομοθεσία, τις απόψεις της θεωρίας, τη στάση της νομολογίας κατά την εξέταση της προσφυγής υπό το παλιό καθεστώς, τις σύγχρονες (μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ) κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού δικαίου καθώς και τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και εμπειρίες συγγενικών μας νομικοπολιτικών συστημάτων, συνθέτουν το ευρύτερο πλαίσιο "υποδοχής" του νέου θεσμού. Αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο ανάλυσης αυτού του Α' μέρους.

A.1. Σύνταγμα 1975/86

Το ισχύον, δημοκρατικό Σύνταγμα του 1975/86 στο ΣΤ' τμήμα του τρίτου μέρους ("Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας"), με τον τίτλο "Διοίκηση" καθορίζει την οργάνωση της διοίκησης με ευρεία έννοια σε δύο άρθρα, τα 101 και 102, που αποτελούν ένα κεφάλαιο υπό τον τίτλο "Οργάνωση της διοίκησης".

Στο άρθρο 101 ορίζεται ότι "**1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα**", τα κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση σε περιοχές, στις οποίες τη διοίκηση ασκούν αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες, είναι γεωοικονομικά, κοινωνικά και συγκοινωνιακά, ενώ κατοχυρώνεται ρητά το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων έναντι των κεντρικών "...για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους". Οι κεντρικές όμως υπηρεσίες, δηλαδή τα Υπουργεία (άρα οι Υπουργοί), εκτός από κάποιες ειδικές αρμοδιότητες "**...έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει**".

Στο άρθρο 102 κατοχυρώνεται ρητά, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του, για τη διοίκηση των

τοπικών υποθέσεων ανεξαρτήτως βαθμίδας, που μπορούν να είναι περισσότερες από μία (δήμοι και κοινότητες καταρχήν αλλά και δευτεροβάθμιοι, τριτοβάθμιοι ΟΤΑ).

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

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

Στο ίδιο άρθρο όμως, στην παράγραφο 5 ορίζεται ρητά η σχέση που συνδέει την Κρατική εξουσία (το υποσύστημα Κρατική Διοίκηση) με την τοπική εξουσία (το υποσύστημα Τοπική Αυτοδιοίκηση): **"Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσης τους...."**

Εξετάζοντας συνδυασμένα τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102, μια και ρυθμίζουν και τα δύο το ίδιο σύστημα (αυτό της Διοίκησης σε ευρεία έννοια) εύκολα διαπιστώνουμε τα εξής:

1. Η (με στενή έννοια) κρατική διοίκηση οργανώνεται σύμφωνα με το γραφειοκρατικό πρότυπο, που συνδέει τις κεντρικές υπηρεσίες (Υπουργεία) με τις αποκεντρωμένες (παλιές νομαρχίες, σύγχρονες Περιφερειακές Διοικήσεις και πρόσφατα Περιφέρειες) με σχέσεις ιεραρχικές ("**...οι κεντρικές... έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων....**"), εννοώντας ότι οι Υπουργοί δίνουν τις κατευθύνσεις άσκησης κάποιας πολιτικής, με εντολές, τις οποίες τα περιφερειακά όργανα είναι υποχρεωμένα να εκτελέσουν (εντός των ορίων των νόμων βέβαια), γιατί διατελούν σε σχέση ιεραρχικής υποταγής έναντι αυτών. Συνακόλουθα, οι Υπουργοί νομιμοποιούνται να ελέγχουν τόσο τη νομιμότητα όσο και τη σκοπιμότητα των ενεργειών των υπ' αυτών ταγμένων οργάνων.

2. Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως μέρος της κρατικής διοίκησης σε ευρεία έννοια, έχει έναν προσδιορισμένο χώρο ευθύνης (τις τοπικές υποθέσεις κοινοτικού/δημοτικού ή νομαρχιακού επιπέδου, καθώς και όσες άλλες, μη τοπικές, της ανατίθενται από το Κράτος) και διατελεί σε σχέση περιορισμένης εξάρτησης ("**...εποπτεία που να μην εμποδίζει....**"), σίγουρα όμως όχι ιεραρχικής υπαγωγής έναντι της κρατικής εξουσίας, αποκεντρωμένης και κεντρικής ("**Το Κράτος ασκεί...**"). Το είδος και η έκταση αυτής της εξάρτησης δεν προσδιορίζεται επακριβώς, διαγράφονται μόνο τα ακραία όριά της ("**...που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους....**"). Αφήνεται κατά συνέπεια στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα να προσδιορίσει το ακριβές περιεχόμενο και τη διαδικασία ώστε να υλοποιείται η "**εποπτεία**" αυτή του Κράτους επί της τοπικής αυτοδιοίκησης, οποιουδήποτε βαθμού.

Στα προαναφερθέντα άρθρα, που ανάγονται στην οργάνωση της Πολιτείας, καθορίζονται οι θεσμοί, τα όργανα και προδιαγράφονται οι μεταξύ τους σχέσεις, προβλέποντας κάποια κανάλια, διαδικασίες επικοινωνίας τους (ισότιμης ή εξουσιαστικής). Από την πλευρά των υποκειμένων της Πολιτείας, δηλαδή των πολιτών, αντίστοιχες διατάξεις, που καθορίζουν τα συγκεκριμένα δικαιώματά τους και τις συνακόλουθες υποχρεώσεις της οργανωμένης κρατικής Διοίκησης, προβλέπονται στο Δεύτερο Μέρος, με τίτλο "Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα" και συγκεκριμένα στο άρθρο 20 παρ. 2: "**Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του**".

Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, ανήκει στα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει και προστατεύει το Ελληνικό Κράτος (έτσι Δαγτόγλου, Μάνεσης, Σπηλιωτόπουλος, Παυλόπουλος κ.α.). Το θεμελιώδες αυτό

δικαίωμα χαρακτηρίζεται συνήθως ως "ατομικό" υπό την έννοια της διδασκαλίας του G. Jellinek και συνδεδεμένο με την αρνητική κατάσταση ή κατάσταση της ελευθερίας του ατόμου. Η αξίωση δηλαδή που θεμελιώνει το δικαίωμα αυτό συνίσταται και σε αποχή της κρατικής εξουσίας από επεμβάσεις στη σφαίρα του ιδιώτη και προπάντων σε αποχή από τη διενέργεια διοικητικών διαδικασιών που δεν τον λαμβάνουν καν υπόψη τους, αντιμετωπίζοντάς τον όχι ως υποκείμενο αλλά ως αντικείμενο του δικαίου (ως διοικούμενου) και των διοικητικών εντολών. Κατά τον Λαζαράτο μάλιστα, χρησιμοποιώντας ποιοτικά κριτήρια, **"η προηγούμενη ακρόαση του άρθρου 20 π. 2 Συντ. αποτελεί αρχή"** και όχι κανόνα δικαίου¹. Η πρακτική συνέπεια της αναγνώρισης του Σ. 20π2 ως αρχής και όχι ως απλού κανόνα δικαίου είναι ότι έτσι αυξάνεται η κανονιστική του εμβέλεια, ακόμη και σε περίπτωση που συγκρούεται με άλλες συνταγματικές διατάξεις. Και αυτό γιατί, **"ενώ οι απλοί κανόνες δικαίου συνίστανται σε πραγματικά, που είτε εκπληρώνονται πλήρως με αποτέλεσμα να επέρχονται οι αντίστοιχες έννομες συνέπειες είτε δεν εκπληρώνονται καθόλου (Αρχή του Όλα ή Τίποτα), οι αρχές επιβάλλουν την σχετική απλώς πραγμάτωσή τους στο μέγιστο δυνατό βαθμό, επιτάσσοντας το optimum, στο μέτρο που αυτό είναι δυνατόν να επιτευχθεί στο πλαίσιο των πραγματικών αλλά και των νομικών δυνατοτήτων που προσφέρει η έννομη τάξη"**². Κατά συνέπεια, σε περίπτωση συγκρούσεως αρχών, δεν υπερισχύει η μία έναντι της άλλης βάσει κάποιων σχημάτων της επιστήμης (lex specialis derogat legi generali, ή lex posterior derogat legi priori) ούτε χρησιμοποιείται το σχήμα κανόνας-εξαίρεση αλλά **"διενεργείται στάθμιση των σε αφηρημένο επίπεδο ισοδυνάμων ιδεών, σύμφωνα με τις συγκεκριμένες συνθήκες της υπό**

¹ Λαζαράτος σελ. 182.

² Λαζαράτος σελ. 180.

κρίση περίπτωσης με αποτέλεσμα κάποια από τις σταθμιζόμενες αρχές να υποχωρεί. Κριτήριο στάθμισης δεν αποτελούν κανόνες που οδηγούν στην απόλυτη, για κάθε περίπτωση υπεροχή της μιας ρυθμίσεως απέναντι στην άλλη, όπως οι αναφερθέντες "lex posterior derogat legi priori" ή "lex specialis derogat legi generali", αλλά μεθοδολογικές αρχές, όπως αυτές της αναλογικότητας και της πρακτικής συμφωνίας, που επιδιώκουν τη σχετικοποίηση της κανονιστικής ισχύος των συγκρουόμενων αρχών σε ένα σημείο που να ανταποκρίνεται στις ειδικές συνθήκες της υπό κρίση περίπτωσης αλλά και να μεγιστοποιεί την κανονιστική τους εμβέλεια³.

Ύστερα από τις παραδοχές αυτές συνάγεται αβίαστα το status positivus του δικαιώματος αυτού. Μέσω του δικαιώματος ακροάσεως ο πολίτης αναβιβάζεται από διοικούμενο ή απλό υπήκοο σε συμμέτοχο της διοικητικής διαδικασίας και κατ' αυτόν τον τρόπο σε συμμέτοχο της άσκησης της κρατικής εξουσίας και συμπράττοντα κατά τη λήψη των αποφάσεών της! Από το Σ 20π2 συνάγεται το δικαίωμα του πολίτη-συμμετόχου στη διαδικασία να απαιτήσει από την Εκτελεστική εξουσία μια συγκεκριμένη ενέργεια/παροχή, που συνίσταται στην προληπτική προστασία των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του, πριν αυτά προσβληθούν ή γενικότερα διακινδυνεύσουν από κάποιο δυσμενές διοικητικό μέτρο.

Πολύ σημαντικό είναι και το εκδηλούμενο μέσα από το δικαίωμα ακροάσεως status activus processualis του θιγόμενου από τη διοικητική διαδικασία ατομικού δικαιώματος του πολίτη. Σε μια ευνομούμενη πολιτεία, η Δημόσια Διοίκηση δεν υποχρεούται απλά να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών κατά τις διάφορες διοικητικές διαδικασίες αλλά και

³ Λαζαράτος σελ. 181.

να τους προσδίδει ισχύ πραγμάτωντάς τα δια της διαδικασίας⁴. Από αυτήν τη σκοπιά, το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου αποτελεί το καλύτερο διαδικαστικό μέσο που διαθέτει ο πολίτης, στην προσπάθειά του να προστατεύσει το απειλούμενο από το δυσμενές διοικητικό μέτρο ατομικό του δικαίωμα.

Υποκείμενα (ή φορείς) του δικαιώματος Σ 20π2 είναι τόσο οι ημεδαποί όσο και οι αλλοδαποί (στη διάταξη δεν υπάρχει διαφοροποιητικός προσδιορισμός, αντίθετα η διατύπωση είναι γενικότατη "**το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου....**"), άντρες και γυναίκες βέβαια και όπως πολλές φορές δέχτηκαν τα διοικητικά μας δικαστήρια, το ατομικό αυτό δικαίωμα δεν προσιδιάζει μόνο σε φυσικά πρόσωπα αλλά και σε νομικά (σίγουρα στα ν.π. ιδιωτικού δικαίου, όπως σωματεία ή ανώνυμες εταιρείες, επιχειρήσεις παντός είδους, έτσι η ΣτΕ 37/78 για προηγούμενη ακρόαση πριν την άρση αδείας λειτουργίας εκπαιδευτικής, ιδιωτικής σχολής) ή και ενώσεις προσώπων ακόμη⁵. Αλλά και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι δυνατόν να είναι υποκείμενα του συνταγματικού αυτού δικαιώματος, αφού και στη δική τους φύση και λειτουργία προσιδιάζει το κομβικό αυτό διαδικαστικό δικαίωμα, όταν πρόκειται για προστασία δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως για παράδειγμα συμβαίνει με τα δικαιώματα διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και της διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων από αυτούς σύμφωνα με το Σ102 παρ. 1 και 2, καθώς και το δικαίωμα της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ κατά Σ 16 παρ. 5. Τα νομικά αυτά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΟΤΑ, που μας ενδιαφέρουν κύρια εδώ αλλά και ΑΕΙ) μπορούν να επικαλεστούν την ελευθερία δράσεως, που

⁴ έτσι Λαζαράτος σελ. 184.

⁵ έτσι Δαγτόγλου σελ. 66.

τους εγγυάται το Σύνταγμα ακόμη και έναντι αυτού του ιδίου του κράτους⁶.

Η μεγάλη σημασία του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως εκδηλώνεται και στο θέμα του επιτρεπτού ή όχι, της παραίτησης από αυτό. Το καταρχήν ανεπίτρεπτο μιας τέτοιας ενέργειας, πριν εμφανιστούν οι συγκεκριμένες πραγματικές συνθήκες που δημιουργούν in concreto τη δυνατότητα άσκησής του, συνάγεται εύκολα από το βασικό δόγμα όλων των ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή της ταυτόχρονης εξυπηρέτησης τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, η γενική και εκ των προτέρων παραίτηση από κάποιο θεμελιώδες δικαίωμα οδηγεί σε πλήρη ματαίωση του σκοπού του, όπως αυτός φωτίζεται στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την οποία η αναγνώριση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την Πολιτεία **"...αποβλέπει στην πραγματοποίηση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη"**⁷. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουμε ερμηνεύοντας τελεολογικά το άρθρο 20 παρ. 2. Η ratio της προηγούμενης ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία δεν σταματάει στον προστατευτικό και ειρηνευτικό σκοπό που ικανοποιούνται με την διενέργειά της αλλά και στο δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται μέσω του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος, αφού η αποφασίζουσα διοικητική αρχή αποκτά πλέον τη δυνατότητα να πάρει ορθότερες γενικά και προσανατολισμένες ατομικά αποφάσεις, εκπληρώνοντας πληρέστερα τη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας⁸.

Έτσι, γενική και εκ των προτέρων παραίτηση από το δικαίωμα ακροάσεως είναι ανεπίτρεπτη, γιατί θα είχε ως αποτέλεσμα τη ματαίωση της καλύτερης πληροφόρησης της διοίκησης, συνεπώς τη ματαίωση λήψης

⁶ Έτσι Δαγτόγλου σελ. 9.

⁷ Ράϊκος σελ. 231επ.

⁸ Λαζαράτος σελ. 188.

ορθότερης απόφασης προς βλάβη όχι μόνο του ιδιωτικού αλλά και του δημοσίου συμφέροντος.

Στην περίπτωση όμως της παραιτήσεως από την άσκησή του σε συγκεκριμένη ευκαιρία στο πλαίσιο εξελισσόμενης διοικητικής διαδικασίας πρέπει να αντιμετωπιστεί διαφορετικά και πράγματι, έτσι αντιμετωπίζεται και από τη θεωρία (Λαζαράτος, Δαγτόγλου κ.ά.) και από τη νομολογία που επ' αυτού είναι πάγια (Δ Πρωτ. Αθηνών 4628/82, ΑΠ ολομέλεια 851/82, ΣτΕ 5227/83, ΣτΕ 3855/83, ΑΠ 199/78, ΣτΕ 4840/84, ΣτΕ 2252/86, ΑΠ 112/87 κ.ά.).

Αφού λοιπόν ο ενδιαφερόμενος κληθεί προς ακρόαση και αφού λάβει γνώση (μέσω της κλήσεως) όλων των πραγματικών και νομικών δεδομένων που υποστασιοποιούν την υπόθεση του, μπορεί να παραιτηθεί από την άσκηση του δικαιώματός του στη συγκεκριμένη αυτή περίπτωση (ρητά ή σιωπηρά).

Το θεμελιώδες δικαίωμα του 20 παρ. 2 του Συντάγματος έγκειται συνεπώς, στην παροχή της δυνατότητας ακροάσεως και όχι στην υποχρεωτική άσκησή του εκ μέρους του ιδιώτη, ο οποίος μπορεί να επιλέξει αν θα το ασκήσει ή όχι, κάθε φορά κατά την κρίση του.

Αντικείμενο της διαδικασίας ακροάσεως είναι βέβαια όλα εκείνα τα πραγματικά περιστατικά καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία που τα στηρίζουν, τα οποία είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του πραγματικού του κανόνα δικαίου, που πρόκειται να στηρίξει την απόφαση της διοίκησης ή σε περίπτωση υπάρξεως διακριτικής ευχέρειας, στον ακριβή προσδιορισμό των εννόμων συνεπειών του⁹.

Η διοικητική αρχή οφείλει να παρέχει στον ενδιαφερόμενο ιδιώτη (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) τη δυνατότητα να εκφράσει και τις νομικές του

⁹ έτσι Λαζαράτος σελ. 215.

απόψεις, όπως προκύπτει τόσο από το γράμμα όσο και από το πνεύμα (σκοπό) του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, είναι υποχρεωμένη όμως να τις λάβει υπόψη της μόνο στο μέτρο που είναι δυνατό να συμβάλλουν στην εξεύρεση και ορθή ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου.

Ο ενδιαφερόμενος δεν δικαιούται μόνο να εκθέσει τα πραγματικά περιστατικά και επιχειρήματα, που θεμελιώνουν το δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του (επιθετική πλευρά) αλλά και να εκφράσει τις απόψεις του επί των διαφορετικών, ενδεχομένως, περιστατικών που επικαλείται η διοίκηση (αμυντική πλευρά). Όταν όμως η διοικητική αρχή προτίθεται να βασίσει την απόφασή της σε πραγματικά δεδομένα και μόνο, τα οποία επικαλέστηκε με την αίτησή του ο ενδιαφερόμενος, απόκειται στην ελεγχόμενη ως προς την καλή χρήση της και την τήρηση των άκρων ορίων της, διαδικαστική διακριτική της ευχέρεια, να του παράσχει τη δυνατότητα να αντιπαρατεθεί με τη διαφορετική νομική της άποψη.

Όσον αφορά τα διαδικαστικά θέματα που προκύπτουν προκειμένου να πραγματωθεί το δικαίωμα, γίνεται γενικά δεκτό, ότι η πρόσκληση προς ακρόαση πρέπει πάντα να είναι έγγραφη, να καθορίζει ειδικά και συγκεκριμένα το ζήτημα για το οποίο καλείται ο ενδιαφερόμενος να εκθέσει τις απόψεις του (ΣΤΕ 3798/84, 4840/84), τον ακριβή τόπο, όπου θα πρέπει να παρουσιαστεί ο ενδιαφερόμενος σε περίπτωση προφορικής ακροάσεως, κάποιο εύλογο χρονικό διάστημα, ώστε να μπορέσει να παρουσιαστεί ο ιδιώτης και τέλος, να υποδεικνύεται στον προσκαλούμενο ότι δικαιούται να λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλλου του πριν ανταποκριθεί στην πρόσκλησή της¹⁰, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στον (εκτελεστικό του Συντάγματος) ν. 1599/86.

Πρέπει εδώ να τονιστεί ιδιαίτερα το θέμα της προθεσμίας προς

¹⁰ Λαζαράτος σελ. 224επ.

ακρόαση, για το οποίο έχει αναπτυχθεί έντονος προβληματισμός, λόγω των ξεχωριστών δυσκολιών που παρουσιάζει. Είναι χαρακτηριστικό, το ότι δεν τάσσεται στο Ελληνικό δίκαιο (ούτε στο Γαλλικό ούτε στο Γερμανικό) μια ενιαία προθεσμία που θα εξομοίωνε αδικαιολόγητα κάθε διαφορετική περίπτωση αλλά και το ότι στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, αφήνεται στην κρίση της Διοίκησης να προσδιορίσει ακριβώς την προθεσμία αυτή. Και στη περίπτωση όμως που η Διοίκηση δεν ορίσει κάποιο χρονικό διάστημα, οφείλουμε κατά τεολογική ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, να δεχτούμε την ύπαρξη εύλογης προθεσμίας, η οποία θα κρίνεται κατά περίπτωση. Η σύμφυτη με την έννοια της Διοίκησης, επιδίωξη της αποτελεσματικότητας (βλ. ορισμό της Διοίκησης στη σελ. 9) επιβάλλει να δεχτούμε, τη μεγάλη ως καθοριστική σημασία του χρόνου στις διοικητικές ενέργειες. Όταν ειδικότερα, το αντικείμενο της ακρόασης αφορά κάποιο ζήτημα ανάμεσα σε διοικητικές αρχές (π.χ. μεταξύ Νομ. Αυτοδιοίκησης και Υπουργού) τότε αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία η διάσταση του χρόνου, ενόψει μάλιστα και της σύγχρονης αναζήτησης, όχι πια της αποτελεσματικότητας μόνο αλλά της αποδοτικότητας!

Η πρόσκληση προς τον ενδιαφερόμενο, δεν αρκεί μόνο να γίνει αλλά πρέπει βέβαια να γίνεται με τον προσφορότερο τρόπο, προκειμένου αυτός να τη λάβει πράγματι και να αποδεικνύεται κάτι τέτοιο, προκειμένου να διασφαλίζεται η Διοικητική αρχή. Ο διπλός αυτός στόχος, ικανοποιείται μόνο με την κοινοποίηση της εγγράφου προσκλήσεως στον συγκεκριμένο ιδιώτη, είτε από κάποιο δημόσιο όργανο είτε και ταχυδρομικά με συστημένο γράμμα. Η υποχρέωση κοινοποίησης γίνεται δεκτή παγίως από τη νομολογία, η οποία αναγνωρίζει γενικότερα, ότι η κοινοποίηση είναι αναγκαία όχι μόνο όταν προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις αλλά και όταν δια της διοικητικής πράξεως επιβάλλεται στον διοικούμενο κάποιο δυσμενές μέτρο εν αγνοία του (έτσι ΣΤΕ 1696/50, 2071/68, 351/38 κλπ.).

Η αρχή πάντως της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου δεν έχει απόλυτη ισχύ, έστω και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της. Οι λόγοι που έχουν αναγνωρισθεί από τη νομολογία και δικαιολογούν την παράκαμψή της είναι κυρίως οι εξής:

Αρχικά για λόγους επείγοντος. Τέτοια περίπτωση υφίσταται μόνο, όταν η τήρηση της αρχής θεωρείται κατ' αντικειμενική ex ante κρίση, ότι θα μπορούσε να οδηγήσει κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων σε ματαίωση του σκοπού, στον οποίο απέβλεψε ο νομοθέτης θεσπίζοντας το διοικητικό μέτρο. Σε κάθε περίπτωση όμως, αποκλείεται ως αντισυνταγματική κάθε νομοθετική διάταξη που ρητά καταργεί το δικαίωμα ακροάσεως για λόγους επείγοντος, χωρίς να αναθέτει στη Διοίκηση τη στάθμιση των συγκεκριμένων συνθηκών και αναγκών.

Εξ αιτίας της ελεγκτικής φύσεως του διοικητικού μέτρου μπορεί να αποκλειστεί η προηγούμενη ακρόαση, γιατί σε τέτοιες περιπτώσεις αναγκαίο στοιχείο, για την αποτελεσματικότητα του διοικητικού μέτρου είναι ο αιφνιδιασμός.

Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής εκτέλεσης, αν και δεν αποτελεί αυτοτελή ratio που να δικαιολογεί την εξαίρεση από την αρχή, μπορεί όμως σε ορισμένες περιπτώσεις να θεμελιώσει λόγο "επείγοντος"¹¹.

Ο λόγος του υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος έχει αναγνωρισθεί επανειλημμένα αλλά κατά την πολύ γόνιμη κριτική του Λαζαράτου "Πλήρης αποσύνδεση της χρονικής στενότητας ή της φύσης της πράξης από το επιδιωκόμενο με το διοικ. μέτρο δημόσιο συμφέρον, ως λόγων εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως δεν θα ήταν ορθή. Πίσω από την επίκληση του χρονικά επείγοντος ή της φύσεως του επιδιωκόμενου μέτρου, βρίσκεται πάντοτε άμεσα ή έμμεσα κάποιο δημόσιο συμφέρον σε κίνδυνο η διαφύλαξη

¹¹ έτσι Λαζαράτος σελ. 634 αντίθετος ο Δαγτόγλου.

του οποίου κατά τη σχετική στάθμιση, είναι δυνατόν να βαρύνει περισσότερο από την υποχρέωση του 20π2 Συντ. Κατά τη στάθμιση ακροάσεως και δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να εφαρμόζεται πάντοτε η αρχή της αναλογικότητας. Το κεντρικό διαδικαστικό δικαίωμα του 20 παρ. 2 Συντ. θα πρέπει να υποχωρεί στο μέτρο -και μόνο- που παραβιάπτει το επιδιωκόμενο με τη διοικητική απόφαση δημόσιο συμφέρον ή στο μέτρο που καθιστά αδύνατη την πραγμάτωσή του".

Το δικαίωμα πάντως, της προηγούμενης ακροάσεως του πολίτη από τη Διοίκηση, προϋποθέτει και απαιτεί ως λογικό προηγούμενο, την ύπαρξη ακώλυτης επικοινωνίας των πολιτών με τη Διοίκηση αυτή. Στον Συνταγματικό μας Χάρτη, κάτι τέτοιο προβλέπεται και οργανώνεται στις βασικές του γραμμές στο άρθρο 10. Συγκεκριμένα: **"1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.**

2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτήν.

3. Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο".

Το άρθρο 10 του Συντάγματος, κατοχυρώνει λοιπόν την ελεύθερη πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές αρχές και την αξίωση ταχείας ενεργείας και αιτιολογημένης απαντήσεως των αρχών. Το δικαίωμα "αναφοράς", όπως κατά παράδοση λέγεται, είναι πολύ σημαντικό για τη σχέση των ατόμων με την Εκτελεστική εξουσία. Ακριβώς, εξ αιτίας της σπουδαιότητάς του αυτής, αναγνωρίζεται όχι μόνο για τους Έλληνες αλλά

για όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, που βρίσκονται στην Ελληνική επικράτεια και τύχει να έχουν κάποιου είδους σχέση με τη Διοίκηση.

Το δικαίωμα αναφοράς έχει διπλό περιεχόμενο: πρώτον, την άτυπη επικοινωνία με τη διοικητική αρχή, έστω και αν δεν προβλέπεται από το νόμο, χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο. Δεύτερο, την αξίωση του αναφέροντος για ταχεία ενέργεια και αιτιολογημένη απάντηση στην αναφορά εκ μέρους της αρχής. Ανήκει σαφώς στο *status positivus*. Ο ιδιώτης με αυτό δεν έχει αξίωση για ορισμένου είδους απόφαση ή ενέργεια της διοίκησης αλλά δικαιούται να θέσει σε κίνηση τη διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μια απάντηση στο αίτημά του¹². Το δικαίωμα δεν είναι ουσιαστικό αλλά διαδικαστικό, δεν αποτελεί δηλαδή αυτοτελές δικαίωμα αλλά δικαίωμα για προστασία άλλου δικαιώματος.

Η αναφορά προς τις διοικητικές αρχές μπορεί να έχει ως αντικείμενο, τη διεξαγωγή μιας υλικής πράξης ή την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ατομικού χαρακτήρα, να ζητάει την ανάκληση ή ακύρωση ή τροποποίηση ήδη εκδοθείσας πράξεως ή την αποτροπή ή επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης του αναφέροντος.

Η αναφορά που απευθύνεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, ζητώντας ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση ονομάζεται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή, ενώ εκείνη που απευθύνεται στην προϊσταμένη αρχή της εκδούσας λέγεται ιεραρχική προσφυγή. Ο έλεγχος που προκαλεί τόσο η ιεραρχική όσο και η χαριστική προσφυγή (όπως και ο ασκούμενος αυτεπαγγέλτως) μπορεί να καταλήξει στην ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση της πράξεως, γιατί είναι έλεγχος και νομιμότητας και σκοπιμότητας, αφορά τόσο τα τυπικά στοιχεία της διοικητικής πράξης όσο και την ουσία της. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις εκδίδεται νέα διοικητική

¹² έτσι Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα σελ. 968επ.

πράξη. Αν όμως ο έλεγχος καταλήξει στην επιβεβαίωση της αρχικής πράξης, αν δηλαδή η διοίκηση εμμείνει στην άποψή της χωρίς νέα έρευνα, τότε η (νέα) πράξη της έχει απλά βεβαιωτικό χαρακτήρα και δεν προσβάλλεται παραδεκτά, ως μη εκτελεστή πράξη.

Η άσκηση πάντως χαριστικής ή ιεραρχικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος για 30 ημέρες. Εάν η απάντηση της διοικήσεως γνωστοποιηθεί πριν από την πάροδο των 30 ημερών, η διακοπείσα προθεσμία τρέχει και πάλι από την επομένη της κοινοποίησεως ή της γνώσεως.

Αναφορά κατά το άρθρο 10 Συντ. είναι κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές αρχές (μόνο), προκειμένου αυτές να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή να παραλείψουν κάποια ενέργεια. Η αναφορά δεν χρειάζεται να περιέχει παράπονα ή μομφές, αρκεί να ζητάει από την αρχή κάποια ενέργεια ή παράλειψη για το μέλλον. Η ζητούμενη ενέργεια μπορεί να είναι και παροχή πληροφοριών ή άδεια προσβάσεως σε αρχεία, φακέλους, στοιχεία κλπ. που διατηρεί η διοίκηση, οπότε και αυτή υποχρεούται να απαντήσει κατά τα οριζόμενα ειδικότερα στους (εκτελεστικούς) νόμους 1599/86 και 1943/91.

Ο τύπος της αναφοράς καθιερώνεται ρητά στο Συνταγματικό άρθρο ("...**εγγράφως**...") και είναι ο γραπτός, συμπεριλαμβανομένης της ταυτότητας και της διεύθυνσης του αναφέροντος, προκειμένου να λάβει την απάντηση της διοικητικής αρχής. Το δικαίωμα πάντως δεν δικαιολογεί την παραβίαση εκ μέρος του φορέα του των νόμων του Κράτους, όπως τις ποινικές διατάξεις για τα εγκλήματα κατά της τιμής (εξύβριση, συκοφαντική δυσφήμιση κλπ.). Αντιθέτως, ο αναφέρων οφείλει να τηρεί τους νόμους του Κράτους (Σύντ. 10 παρ1) και στην περίπτωση που τους παραβιάσει, πρώτα εξετάζεται και απαντιέται το αίτημά του και μετά, ενδεχομένως, διώκεται για τα αδικήματα που διέπραξε (Συντ. 10 παρ. 2).

Η παραδεκτή άσκηση αναφοράς θεμελιώνει υποχρέωση της διοικήσεως αφενός σε σύντομη ενέργεια **"κατά τις κείμενες διατάξεις..."** και αφετέρου σε αιτιολογημένη απάντηση προς εκείνον που υπέβαλε την αναφορά **"σύμφωνα με το νόμο"**. Επιπλέον, ειδικά για αίτημα παροχής πληροφοριών το Σύνταγμα (άρθρο 10 παρ. 3) καθιερώνει την υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να απαντήσει **"εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο"**.

Οι σοβαρές αυτές επιφυλάξεις υπέρ του νόμου, που προβλέπονται στο αρ. 10 παρ. 1-2 Συντάγματος, προκειμένου οι προστατευτικές διατάξεις του να υλοποιηθούν, μας οδηγούν στους συγκεκριμένους και μεγάλης σημασίας κοινούς (αν και εκτελεστικούς του Συντάγματος) νόμους, που προσδιορίζουν επακριβώς τις προϋποθέσεις εφαρμογής όλων των μορφών του δικαιώματος αναφοράς.

Βασικά εννοούμε το ν. 1599/86 (ΦΕΚ Α' 75/11-6-1986) "Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις" και κατά δεύτερο λόγο το ν. 1943/91 (ΦΕΚ Α' 50/11-4-1991) "Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις".

Με τον ν. 1599/86 καθιερώθηκε ρητά **"δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων"** (άρθρο 16), ακολουθώντας τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρο 10) που έχει κυρωθεί από τη χώρα μας με το ν.δ. 53/1974. Έτσι, θεμελιώνεται και διαδικαστικά το δικαίωμα υπεράσπισης ενώπιον των διοικητικών αρχών και ως έκφραση του ατομικού δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερόμενου, που ισχύει για κάθε μέτρο που η διοίκηση πρόκειται να πάρει σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, αλλά και ως ενεργοποίηση της διάταξης του Συντ. 10 παρ. 3 που ορίζει, ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να απαντάει σε αιτήσεις πληροφοριών **"εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο"**.

Κατ' αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών στοιχείων ή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης που είναι η άλλη του όψη, καθίσταται τέλειο, θεμελιώνει δηλαδή αγωγή του ιδιώτη (φυσικού ή νομικού προσώπου, Έλληνα ή αλλοδαπού) απέναντι στην αρμόδια αρχή, η οποία υποχρεούται αντίστοιχα να επιτρέψει τη γνώση.

Τόσο η θετική ενέργεια της διοίκησης όσο και η αρνητική (ρητή ή σιωπηρή), συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις (έτσι ο Λαζαράτος και ο Τάχος), γιατί το δικαίωμα πληροφόρησης ως έκφραση ατομικού/θεμελιώδους δικαιώματος, οδηγεί σε προληπτικό έλεγχο της διοικητικής δράσης (όταν η διοίκηση απαντά θετικά) ή σε παρεμπόδισή του (όταν η διοίκηση απαντά αρνητικά ή δεν απαντά), έχοντας βέβαια έννομες συνέπειες και στις δύο περιπτώσεις. Επιπλέον, επειδή ο νόμος συνδέει το δικαίωμα μόνο με την ιδιότητα του προσώπου, καθιερώνοντας έτσι "λαϊκή αγωγή", χωρίς να εξαρτάται αυτό από κάποια μεταβολή της νομικής ή πραγματικής κατάστασης που να αφορά το πρόσωπο. Η πρόσφατη νομολογία στοιχίζεται με την άποψη αυτή (ΣτΕ 794/1986, ΔΕφΑθ 1504/87 κ.ά.).

Αξίζει να τονιστεί, το ότι δεν απαιτείται έννομο συμφέρον του αιτούντος για να ικανοποιηθεί το αίτημά του(!) ούτε προσωπικό ούτε υλικό ή ηθικό ούτε άμεσο.

Ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται κατά τον νόμο, όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημοσίου τομέα (και όχι μόνο των κρατικών υπηρεσιών αλλά και των ν.π.δ.δ. και των οργανισμών ή επιχειρήσεων που ανήκουν κατά τον ισχύοντα νόμο στην έννοια αυτή) και ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Ακόμη ως έγγραφα κατά τον νόμο, μπορούν να θεωρηθούν οι κινηματογραφικές ταινίες, οι φωτογραφίες και οι φωνοληψίες (κατά ΚΠολΔ 444).

Εξαιρέσεις από την άσκηση του δικαιώματος προβλέπονται στην παρ. 3

του άρθρου 16 και αφορούν περιπτώσεις απορρήτων, είτε εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής είτε της Κυβερνητικής πολιτικής είτε της δημόσιας πίστης και του νομίματος κλπ. Παρέχεται πάντως εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό να ορίσει και άλλες περιπτώσεις εξαιρέσεως, κάτι που έχει γίνει περιορισμένα μέχρι σήμερα.

Στο ίδιο άρθρο (16) προβλέπεται επίσης ο τρόπος που ασκείται το δικαίωμα (αίτηση ενδιαφερομένου, επιτόπια μελέτη ή χορήγηση αντιγράφου με δαπάνη του ενδιαφερομένου) καθώς και το ότι, η άσκησή του πρέπει να γίνεται με σεβασμό στα τυχόν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας (αρ. 16 παρ. 7).

Στο άρθρο 12 του νόμου, προβλέπεται ο χρόνος που απαιτείται για να διεκπεραιωθούν οι υποθέσεις των πολιτών, άλλοτε αμέσως άλλοτε με καθυστέρηση οπότε και ενημερώνεται σχετικά ο ενδιαφερόμενος.

Το πιο σημαντικό ζήτημα όμως, που ρυθμίζεται πλέον ρητά στην παρ. 5 είναι η υποχρέωση της αναρμόδιας υπηρεσίας, προς την οποία περιήλθε κάποιο αίτημα πολίτη, να το διαβιβάσει στην αρμόδια και να ενημερώσει σχετικά τον αιτούντα.

Με τον ν. 1943/91 έγινε προσπάθεια να διευρυνθούν και να βελτιωθούν οι επιλογές του ν. 1599/86. Έτσι, στο άρθρο 5 παρ. 1 προβλέπεται προθεσμία (γενική) 60 ημερών σ' όλες της υπηρεσίες του δημοσίου τομέα (με ρητή αναφορά στους Ο.Τ.Α.), μέσα στην οποία υποχρεούνται να απαντούν οριστικά στα αιτήματα των πολιτών. Εξαίρεση προβλέπεται για πληροφορίες, πιστοποιητικά, δικαιολογητικά και βεβαιώσεις που πρέπει να δίνονται αμέσως "και πάντως δεν καθυστερούν παραπάνω από 10 ημέρες". Επαναλαμβάνεται ακόμη η διάταξη της παρ. 5 αρ. 12 ν. 1599/86, για την υποχρέωση της αναρμόδιας υπηρεσίας να παραπέμψει το αίτημα στην αρμόδια, με τη συμπλήρωση, ότι η προθεσμία αρχίζει "από τότε που περιήλθε το αίτημα στην αρμόδια υπηρεσία".

Στην παρ. 2 του άρθρου 5, προβλέπεται η αντιμετώπιση περίπτωσης υποβολής ελλειπών στοιχείων, με συνεννόηση του αρμόδιου υπαλλήλου και του ενδιαφερομένου, ενώ η προθεσμία αρχίζει με την υποβολή όλων των στοιχείων.

Στις παρ. 3,4,5 και 6 ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα προθεσμιών, ενώ παρέχεται η εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό να ορίσει και άλλες περιπτώσεις διαφορετικών προθεσμιών, εντός όμως αποκλειστικής προθεσμίας τριών μηνών από τη δημοσίευση του νόμου.

Στην παρ. 7, καινοτομώντας, ρυθμίζεται η περίπτωση που η διοίκηση δεν τηρήσει τις παραπάνω προθεσμίες, καθιερώνοντας χρηματική κύρωση για τη μη συνεπή υπηρεσία. Στις παρ. 8-13 ρυθμίζεται η διαδικασία ελέγχου και το αρμόδιο όργανο για την επιβολή των κυρώσεων της παρ. 7 (ειδική επιτροπή, ελεγκτής δημ. διοίκησης κλπ.).

Στο άρθρο 6 του ίδιου νόμου ρυθμίζονται θέματα δημοσιότητας της διοικητικής δράσης ακολουθώντας την κατεύθυνση του ν. 1599/86, του οποίου γίνεται ρητή μνεία στην παρ. 3: "Οι διατάξεις του άρθρου αυτού δεν θίγουν την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1599/86".

A.2. Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντάγματος, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) από τη στιγμή που κυρώθηκε με το ν. 1850/89 (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989), ισχύει με δύναμη υπέρτερη του κοινού νόμου και επομένως, οι διατάξεις του υπερισχύουν τυχόν αντιθέτων ρυθμίσεων.

Ο ΕΧΤΑ έγινε αποδεκτός στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης την 27η Ιουνίου 1985 και υπογράφηκε από την Ελλάδα την 15η Οκτωβρίου 1985. Προϊόν πολύχρονης μελέτης εκπονήθηκε από τη Διευθύνουσα Επιτροπή Περιφερειακών και Δημοτικών θεμάτων και την Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τοπικά θέματα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με αυτόν καταστρώνονται οι βασικές αρχές για την κατοχύρωση της τοπικής αυτονομίας, τη δημοκρατικοποίηση των ΟΤΑ, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την οικονομική ενδυνάμωσή τους.

Η χώρα μας όμως, χρησιμοποίησε στο έπακρο τη δυνατότητα που της παρέχει ο Χάρτης για διατύπωση επιφυλάξεων, αποφεύγοντας να δεσμευτεί σε τέσσερις κρίσιμες διατάξεις του (άρθρο 5, άρθρο 7 παρ.2, άρθρο 8 παρ. 2 και άρθρο 10 παρ.2). Επιπλέον, εφαρμόζει τον ΕΧΤΑ μόνο στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και όχι στους άλλους (Νομ. Αυτοδιοίκηση). Η Ελλάδα έκανε χρήση αυτής της δυνατότητας για να επιτραπεί η συμμετοχή στα συμβούλια της Νομ. Αυτοδιοίκησης και μη αιρετών μελών, αφού κάτι τέτοιο θα προσέκρουε στον κανόνα του άρθρου 3παρ. 2 ΕΧΤΑ. Εφόσον, σήμερα (τέλη 1997) οι λόγοι αυτοί έχουν εκλείψει, γιατί τα σύγχρονα Νομαρχιακά Συμβούλια εκλέγονται ολοκληρωτικά (ν. 2218/94 άρθρα 5 επ) με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, αναμένεται η επιφύλαξη αυτή να σταματήσει. Έχουν ακουστεί μάλιστα αρκετές φωνές (Πανεπιστημιακών και Νομαρχών) προς αυτήν την κατεύθυνση.

Σε αναμονή λοιπόν, της ρητής επέκτασης της εφαρμογής του ΕΧΤΑ και στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, εντοπίζουμε τις εξής διατάξεις που μας ενδιαφέ-

ρουν:

"Άρθρο 4. Έκταση της τοπικής Αυτονομίας

1.....

6. Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατό, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα".

Βρίσκουμε δηλαδή εδώ, την κατοχύρωση ενός δικαιώματος προηγούμενης (και μάλιστα έγκαιρης) ακροάσεως των ΟΤΑ από την κεντρική Διοίκηση, πριν τη λήψη αποφάσεων για θέματά τους. Η διάταξη αυτή είναι χωρίς ιδιαίτερη σημασία, αφού το Σ 20 παρ. 2 περιλαμβάνει στα υποκείμενά του, τόσο φυσικά πρόσωπα όσο και νομικά.

"Άρθρο 8. Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ

1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των ΟΤΑ δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο.

2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά τα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους ΟΤΑ.

3. Ο διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει".

Ας σημειωθεί ότι η παρ. 2 ανήκει σ' αυτές για τις οποίες η Ελλάδα είχε διατυπώσει επιφύλαξη εφαρμογής της.

Η διάταξη της παρ. 3 όμως είναι η πλέον ενδιαφέρουσα, γιατί εισάγει ευθέως και ρητά την αρχή της αναλογικότητας μεταξύ σκοπών και τρόπων ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ. Πέρα λοιπόν, από την ερμηνευτική συναγωγή της από τις διατάξεις του Συντάγματος περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και τη νομολογιακή κατοχύρωση της¹, η αρχή της αναλογικότητας θεσπίζεται ρητά από τον ΕΧΤΑ κατά τον ασκούμενο διοικητικό έλεγχο της κεντρικής Διοίκησης επί των πράξεων των ΟΤΑ.

¹ ΣτΕ 2270/87, 5057/87, 2153/89 κλπ.

A.3. Νόμος 3200/55 "περί διοικητικής αποκεντρώσεως"

Από την ίδρυσή του, το 1830, το νέο Ελληνικό Κράτος αναζητούσε την οριστική του περιφερειακή οργάνωση. Έπειτα από πολλά χρόνια θεσμικών διακυμάνσεων, επικράτησε το σχήμα της Νομαρχιακής αποκέντρωσης το οποίο θεσμοθετήθηκε με το ν. 3200/55, καταργώντας τις υφιστάμενες τότε γενικές διοικήσεις.

Ο νόμος αυτός αποτελεί βασικό σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας μας, κυρίως γιατί αποκατέστησε την ομοιομορφία στην οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης με την τελική καθιέρωση του Νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος, το οποίο είχε πρωτοεισαχθεί το 1833(!) και στο οποίο έδινε την τωρινή του μορφή.

Ο νόμος όριζε, ότι ο Νομάρχης ασκεί αποκλειστικά τις αρμοδιότητες που, σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, έχουν οι Υπουργοί Εσωτερικών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων, Γεωργίας, Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας, εκτός εκείνων που ο ίδιος ο νόμος εξαιρούσε. Οι αρμοδιότητες αυτές που εξαιρούνταν, ήταν ορισμένες γενικότερης σημασίας καθώς και κάποιες άλλες που καθορίστηκαν με διατάγματα κατά Υπουργείο (δ/γμα 28ης Ιουνίου 1955 για το Υπουργείο Εσωτερικών, της 27ης Ιουνίου για το Εμπόριο κλπ.). Επομένως, όλες οι άλλες αρμοδιότητες των υπουργών αυτών, οι οποίες δεν περιλαμβάνονταν στα παραπάνω διατάγματα ούτε ήταν από τις αρμοδιότητες γενικότερης (εθνικής) σημασίας, μεταβιβάστηκαν στους Νομάρχες, οι οποίοι έτσι προικίζονταν με μεγάλο μερίδιο εξουσίας! Ας σημειωθεί ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τους Νομάρχες ήταν αποκλειστική, δηλαδή από τη στιγμή που μεταβιβάστηκε στο Νομάρχη δεν μπορούσε πλέον να ασκηθεί από τον οικείο Υπουργό.

Έχοντας αυτές τις αρμοδιότητες, μία των οποίων ήταν η άσκηση της

κρατικής εποπτείας επί των οργάνων της α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (β' βαθμός δεν λειτουργούσε), σύμφωνα με τον ισχύοντα τότε ΔΚΚ (ν.δ. 2888/54), ο Νομάρχης, που διοριζόταν από την Κυβέρνηση την οποία και εκπροσωπούσε σε τοπικό επίπεδο, καθίστατο ένας ισχυρός φορέας εξουσίας σε εθνικό και ο σημαντικότερος σε τοπικό επίπεδο. Ο έλεγχός του συνεπώς ήταν απαραίτητος.

Πράγματι, με το άρθρο 8 θεσπίστηκε το μέσον (ειδική προσφυγή στον Υπουργό) και η διαδικασία ελέγχου των αποφάσεων του Νομάρχη. Συγκεκριμένα, στην παρ. 1 ορίζεται ότι, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει προς τον αρμόδιο Υπουργό εντός αποκλειστικής προθεσμίας 30 ημερών, αρχομένης από της δημοσίευσως ή της κοινοποιήσεως αν απαιτείται ή άλλως από της γνώσεως, κατά αποφάσεων του Νομάρχη και να επιδιώξει τον έλεγχο της για παράβαση (μόνο) νόμου.

Στην παρ. 2 ρυθμίζονται θέματα τόπου κατάθεσης της προσφυγής και τρόπου αποστολής της στον Υπουργό.

Στην παρ. 3 ορίζεται αποκλειστική προθεσμία για να την εξετάσει ο Υπουργός: "Ο αρμόδιος Υπουργός οφείλει ν' αποφασίσει εντός εξήκοντα ημερών από της υποβολής της προσφυγής σ' αυτόν".

Στην παρ. 4, προβλέπεται η διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου να χορηγήσει αναστολή εκτελέσεως το πολύ για 30 ημέρες, οπότε και συντμείται ανάλογα και η προθεσμία του Υπουργού ν' αποφασίσει.

Στην παρ. 5 καθορίζεται η αυτεπάγγελτη εξουσία του Υπουργού να ακυρώνει παρανόμους πράξεις των Νομαρχών.

Η προσφυγή αυτή έχει μακράιωνα ιστορία στην Ελληνική έννομη τάξη. Λειτουργήσε αμέσως και ήδη από το 1957 έχουμε αποφάσεις του ΣτΕ που κρίνουν θέματα σχετιζόμενα μ' αυτήν. Λειτουργήσε τόσο υπό το καθεστώς του Συντάγματος (και του παρασυντάγματος) του 1952, τόσο υπό το καθεστώς της δικτατορίας των συνταγματαρχών (1967-1974) όσο και υπό το

δημοκρατικό Σύνταγμα 1975/86. Ο ν. 3200/55 τροποποιήθηκε έκτοτε και συμπληρώθηκε με σειρά νομοθετημάτων (ν.δ. 532/70, ν. 108/75, ν. 1235/82, ν. 1622/86 κλπ.) που δεν άλλαξαν όμως καθόλου το άρθρο 8, κάτι πολύ σπάνιο για τα Ελληνικά δεδομένα.

Οι καιροί άλλαξαν, το Κράτος καταβάλλει νέα προσπάθεια περιφερειακής αναπτύξεως, έχει αναδιαρθρώσει τα όργανα και τους θεσμούς του προκειμένου να το πετύχει, προσπαθεί να αξιοποιήσει όμως στο έπακρο και ήδη δοκιμασμένα θεσμικά μέσα. Το ερώτημα που πλανάται είναι αν αυτά εναρμονίζονται πλέον στα καινούργια πραγματικά και νομικά δεδομένα (Αυτοδιοίκηση β' βαθμού και όχι κρατικός Νομάρχης, "ανεξάρτητη δημόσια αρχή" ελέγχου καταρχήν και έλεγχος των δικών της αποφάσεων από τον Υπουργό), οπότε και η συμβολή τους θάναι θετική, γιατί το σύστημα θα λειτουργεί απρόσκοπτα **(η ορθή "πληροφορία" θα μετακινείται, ενώ η λανθασμένη θα διορθώνεται εγκαίρως, και μέσω της ανάδρασης-Υπουργικής απόφασης θα αποκαθίσταται η ομαλή συνέχεια, δηλαδή η νομιμότητα)**. Αντίθετη θάναι βέβαια η εξέλιξη, στην περίπτωση που η προσφυγή του άρθρου 8 δεν εναρμονιστεί στο όλο σύστημα **ως δίαυλος ελέγχου**, οπότε και θα προκύψουν σημαντικά προβλήματα, τόσο νομικά όσο και πραγματικά.

A.4. ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

A.4.A. Ρυθμίσεις νόμων 2218/94 και 2240/94

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, η γενική κατάσταση της χώρας μας δεν ήταν καθόλου καλή. Η οικονομία συνέχιζε να χειμάζεται από μία παρατεταμένη κρίση. Η κοινωνία ήταν απορημένη και ανάστατη. Οι πολιτικοί θεσμοί και η δημόσια ζωή δεχόντουσαν έντονη αμφισβήτηση, ενώ αναζητιόντουσαν οι μεταρρυθμίσεις, που θα επέλυαν τα προβλήματα ή τουλάχιστον θα εκτόνωναν τις ασφυκτικές πιέσεις.

Το 1991 η χώρα είχε πληθυσμό 10.258.363 κατοίκων, που ζούσαν και οργανωνόντουσαν σε **5923 ΟΤΑ α' βαθμίδας (369 δήμους και 5.554 κοινότητες)** διάσπαρτους σε όλη την επικράτεια (πηγή "Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας" έκδοση Υπουργείου Εσωτερικών 1994). Με δείκτη -βάσης το 100, που είναι ο μέσος όρος των ΑΕΠ των 12 κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ελλάδα το 1991 έχει ΑΕΠ που φτάνει μόλις το 49, το χειρότερο δηλαδή των 12 χωρών! Συγκρίνοντας τις 13 Ελληνικές περιφέρειες, πάλι με βάση το 100 που είναι ο Κοινοτικός μέσος όρος των ΑΕΠ των περιφερειών, διαπιστώνουμε ότι, η Στερεά Ελλάδα με 60, η Αττική με 55, το Νότιο Αιγαίο και η Πελοπόννησος με 49 είναι μόνον πάνω από το μέσο εθνικό όρο (το 49), ενώ οι άλλες 9 περιφέρειες υπολείπονται αυτού, άλλες λίγο άλλες πολύ (Ήπειρος 38, Β. Αιγαίο 36). Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά στοιχεία (πηγή Eurostat), μαζί με το δεδομένο της εγκατάστασης του μισού σχεδόν πληθυσμού και του 65% των παραγωγικών δραστηριοτήτων στα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη αναδεικνύουν ανάγλυφα το **μεγάλο περιφερειακό πρόβλημα της χώρας**, που συνιστάται σε *"...έντονες διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες στη χωροταξική κατανομή του πληθυσμού, στην κατανομή και στη διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων, στο*

επίπεδο διαβίωσης, στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική υποδομή και γενικότερα στην παροχή ευκαιριών"¹ "Περιφερειακή οικονομική πολιτική" του Ν. Κόνσολα, εκδ. Παπαζήση 1983, σελ. 348.

Αυτή ήταν η κατάσταση, όταν η νέα Κυβέρνηση, που προήλθε από τις εθνικές εκλογές του Οκτωβρίου 1993, επανέφερε το θέμα, που ύστερα από αρκετές συζητήσεις κατέληξε στην ψήφιση του ν. 2218/94 (ΦΕΚ Α 90/13-6-1994) "Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις". Πολύ σύντομα, συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε περιορισμένα (αλλά αποφασιστικά) με το ν. 2240/94 (ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994) "Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις".

Οι συνδυασμένες πλέον διατάξεις των δύο νόμων που ισχύουν, προβλέπουν την αναρρύθμιση β' βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση), με προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιφερειών τους. Οι Ν.Α. είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ν.π.δ.δ., δεν έχουν ιεραρχική σχέση με τους ΟΤΑ α' βαθμίδας των οποίων δεν θίγουν τις αρμοδιότητες, κατά τα άρθρα 1 και 2. Δικιά τους αρμοδιότητα είναι κατά το άρθρο 3: "Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου.... Στις ΝΑ περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- α.** Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- β.** Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- γ.** Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- δ.** Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικών Κτηνιατρικού Ελέγχου (ΣΥΚΕ) του Υπουργείου Γεωργίας.

2. Οι αρμοδιότητες της προηγούμενης παραγράφου αρχίζουν να ασκούνται από τα όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των εσωτερικών οργανισμών, οργάνωσης και λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 30 και 39 του Νόμου αυτού, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες των διατάξεων για το "Δημοκρατικό Προγραμματισμό" του αρ. 22 παρ. 1 και των άρθρων 70-74 του ν. 1622/1986...".

Επιπλέον όμως ορίζεται στο ίδιο άρθρο "3. Με π.δ. που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορούν να μεταβιβάζονται στις ΝΑ αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, οι οποίες εναρμονίζονται με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους, καθώς και οι αναγκαioύντες πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων”..

Η διοίκηση των ΝΑ ασκείται από εκλεγμένα όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο , που έχει την αποφασιστική εξουσία, το νομάρχη και τις νομαρχιακές επιτροπές, κατά τα άρθρα 4-12. Οι πράξεις όλων αυτών των οργάνων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, που τον ασκεί μία τριμελής ανεξάρτητη διοικητική αρχή (“δημόσια” κατά το νόμο) η Επιτροπή του άρθρου 18 ν.2218/94, η οποία συγκροτείται από:

α. Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

β. Έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και εφόσον δεν υπάρχει άλλου υπουργείου ή ΝΠΔΔ, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της Περιφέρειας

γ. Ένα μέλος του Νομ. Συμβουλίου, εκτός του προέδρου του και του

προέδρου της Νομ. Επιτροπής, που ορίζεται από τον ίδιο (ν. 2218/94 αρ.18 παρ. 4).

Η Επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας, ανά μία στην έδρα κάθε Νομ Αυτοδιοίκησης, για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου, δηλαδή για μία τετραετία (ν. 2218/94 άρθρο 5 παρ.1). Η θητεία των μελών της Επιτροπής λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της Επιτροπής, ώστε να εξασφαλίζεται η συνέχεια του έργου της. Καθήκοντα γραμματέα ασκεί υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ή αν δεν υπάρχει τέτοιος, υπάλληλος άλλου Υπουργείου ή ΝΠΔΔ που ορίζεται κι αυτός με τον αναπληρωτή του, με την απόφαση συγκρότησης της Επιτροπής. Τόσο ο υπάλληλος που ορίζεται μέλος της όσο κι ο γραμματέας της αλλά κι οι αναπληρωτές τους λογίζονται, για όσο χρόνο έχουν την ιδιότητα αυτήν αποσπασμένοι στην Επιτροπή, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του Υ.Κ. για τις αποσπάσεις. Ακόμη, οι αναπληρωτές, κατά το χρόνο που δεν ασκούν καθήκοντα αναπληρωτή επικουρούν τους αναπληρούμενους (τακτικά μέλη) στην άσκηση των καθηκόντων τους (ν. 2218/94 αρ.18 παρ.5). Η προσπάθεια οργάνωσης της Επιτροπής, ώστε να επιτελεί απρόσκοπτα και αδιάλειπτα την αποστολή της είναι φανερή.

Επιπλέον, ο νομοθέτης προσπαθεί να προσδιορίσει και τη νομική φυσιογνωμία της Επιτροπής, ορίζοντας ότι "... αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, με δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας..." συνάμα όμως ορίζει ότι "... υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών"(ν. 2218/94 αρ.18 παρ.6).

Η λειτουργία της Επιτροπής προβλέπεται αναλυτικά στην παρ.7 αρ,18 ν.2218/94, μη αρκουμένου του νομοθέτη στην ισχύουσα νομοθεσία για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης (ν.1599/86 άρθρο 19). Ορίζεται λοιπόν, ότι αυτή συνέρχεται με πρόσκληση του προέδρου της,

συνεδριάζει παρόντων όλων των μελών της και αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Σε κάθε συνεδρίαση της, τηρούνται πρακτικά από τον γραμματέα, τα οποία υπογράφονται από αυτόν και τον πρόεδρο.

Έργο της Επιτροπής, σύμφωνα με τις παρ. 8 και 9 του άρθρου 18 ν.2218/94, είναι: α) Η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του Νομ. Συμβουλίου, των Νομ. Επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται σ' αυτήν από το γενικό γραμματέα Περιφέρειας. β) Η εκδίκαση των προσφυγών κατά πράξεων των ίδιων οργάνων, για παράβαση νόμου, που καταθέτουν όσοι έχουν έννομο συμφέρον, κατά τα λεπτομερέστερα οριζόμενα στην παρ. 9 άρθρου 18 ν.2218/94.

Σύμφωνα με την παρ.10 άρθρου 18 του ίδιου νόμου, η Επιτροπή αποφασίζει, αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου(του γενικού γραμματέα Περιφέρειας κατά την παρ. 2 άρθρου 18) μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοση της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι εξεδόθη νομίμως. Αν η Επιτροπή δεν αποφανθεί εντός της εικοσαήμερης προθεσμίας, η πράξη θεωρείται νόμιμη.

Η Επιτροπή, αποφασίζει ομοίως εντός είκοσι (20) ημερών και επί των προσφυγών των πολιτών (κατά την παρ.9 άρθρου 18), αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη μαζί με τα προβλεπόμενα για την έκδοση της δικαιολογητικά. Αν δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή .

Σύμφωνα με την παρ.11 άρθρου 18 ν.2218/94, οι αποφάσεις της Επιτροπής κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα Περιφέρειας και στη Νομ. Αυτοδιοίκηση ή τα Ν. Πρόσωπα αυτής. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκολλησεις στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου είχε

προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων. Η σημασία της διάταξης αυτής για το θέμα μας είναι προφανώς μεγάλη, γιατί από τις προβλεπόμενες δημοσιεύσεις ή τις κοινοποιήσεις, όταν κατά την νομολογία του ΣτΕ χρειάζονται, αρχίζει η τριακονταήμερη (30) προθεσμία για την προσφυγή στον Υπουργό κατά των αποφάσεων της Επιτροπής, σύμφωνα με την παρ. 12 άρθρου 18 ν.2218/94. Σ' αυτήν την τελευταία διάταξη, προβλέπεται ρητά ο δεύτερος βαθμός διοικητικού ελέγχου των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Ν. Αυτοδιοίκησης, με την παραπομπή στο άρθρο 8 ν.3200/55 "όπως ισχύει κάθε φορά".

A.4.B. Νεότερες ρυθμίσεις.

Με τις διατάξεις αυτές των ν.2218/94 και 2240/94 άρχισαν να λειτουργούν, το Καλοκαίρι του 1995 οι Νομ. Αυτοδιοικήσεις. Οι Επιτροπές συγκροτήθηκαν και ξεκίνησαν το έργο τους, ενώ οι σχετικά ανέτοιμες και ελλιπώς στελεχωμένες υπηρεσίες των Περιφερειών, προσπαθούσαν να ανταποκριθούν στα νέα σημαντικά καθήκοντα(ανακοινώσεις στον τύπο Υπουργών Εσωτερικών).

Οι ανακύψασες ανάγκες, που δεν είχαν προβλεφθεί στους αρχικούς νόμους καθώς και οι πρόσθετες απαιτήσεις που προέκυψαν από ορισμένες τροποποιήσεις των νομών αυτών, επέφεραν νέες, διορθωτικές παρεμβάσεις του νομοθέτη.

Έτσι, με το ν.2307/95 (φεκ Α' 113/15-6-1995) "προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις", έγιναν οι εξής συμπληρώσεις: Με το άρθρο 13 παρ.15α προσδιορίστηκε επακριβώς ο βαθμός, η κατηγορία και ο κλάδος του υπαλλήλου, του Υπουργείου Εσωτερικών που συμμετέχει στην Επιτροπή, ενώ με την παρ.15β αναγνωρίστηκε δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων των μονομελών οργάνων της Νομ. Αυτοδιοίκησης

Με το ίδιο άρθρο, στην παρ.31, επεκτάθηκε η εφαρμογή του άρθρο 18 ν.2218/94 και στα όργανα της ενιαίας Νομ. Αυτοδιοίκησης, ενώ στην παρ. 34 προσδιορίστηκε ποιά είναι η αρμόδια Επιτροπή ελέγχου των πράξεων τις ενιαίας Νομ. Αυτοδιοίκησης.

Λίγο αργότερα, με το ν. 2344 /95 (φεκ Α΄ 212/11-10-1995) “Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις” έγιναν και νέες διορθωτικές παρεμβάσεις. Έτσι, με το άρθρο 19 παρ.6α και β αντικαταστάθηκαν οι παρ 2 και 3 του άρθρου 18 του ν. 2218/94, ώστε τώρα ορίζονται τα εξής: α)όλες οι πράξεις των Νομ. Συμβουλίων, των συμβουλίων των ενιαίων Νομ. Αυτοδιοικήσεων, των Νομ. Επιτροπών, των Επαρχιακών Συμβουλίων και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των ν.π.δ.δ. και των ιδρυμάτων των Νομ. αυτοδιοικήσεων και των Νομ. Διαμερισμάτων αποστέλλονται, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Μαζί με τις πράξεις στέλνονται και αντίγραφα του αποδεικτικού δημοσιεύσεως και τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση τους.

β) Αυξάνεται από (5) πέντε μέρες σε (15) δεκαπέντε η προθεσμία για την παραπομπή των πράξεων, που θεωρούνται μη νόμιμες από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, στην Επιτροπή.

Οι πρώτες από τις νέες διατάξεις, αποβλέπουν στη δυνατότητα ελέγχου των πράξεων το συντομότερο δυνατό χρόνο και στην αποφυγή χρονοβόρων αλληλογραφιών, που γίνονταν προκειμένου να αναζητούνται και να συγκεντρώνονται τα απαραίτητα στοιχεία.

Οι δεύτερες από τις νέες διατάξεις προσαρμόζουν το πολύ σύντομο, αρχικά, χρονικό διάστημα προς το ρεαλιστικότερο, μια και η πενήνήμερη προθεσμία δεν ήταν επαρκής για να πραγματοποιείται ο έλεγχος.

Τροποποιήσεις, συμπληρώσεις και αυθεντικές ερμηνείες, έγιναν ακόμη

με το ν.2273/94 (ΦΕΚ Α 233/ 27-12-1994)” Εθνικό Θέατρο, Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος και άλλες διατάξεις” στο άρθρο 14, σχετικά με τις σχέσεις περιφερειακού διευθυντή και Νομ. Αυτοδιοικήσεων, ενώ με μια σειρά π.δ/των που εκδόθηκαν αυτό το διάστημα ρυθμίστηκαν πολλά λεπτομερειακά θέματα εφαρμογής των νέων θεσμών (π.χ. 217/94, 428/94, 60/95, 61/95, 62/95 κ.λ.π.)

Οι κατεσπαρμένες σε διάφορα νομοθετήματα πλέον διατάξεις, σε συνδυασμό με την πολιτική στήριξης και εμπέδωσης των νεότευκτων οργανισμών, δημιούργησαν την ανάγκη κωδικοποίησης του συνόλου των ισχύοντων κανόνων σε ένα ενιαίο κείμενο. Εκδόθηκε έτσι, το π.δ.30/96 (φεκ Α 21/2-2-1996) “Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης” των ισχυουσών διατάξεων για τη “Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση”, που συμπεριέλαβε τις εφαρμοζόμενες ρυθμίσεις και αποτελεί πλέον το σταθερό σημείο αναφοράς.

Στο άρθρο 68 του δ/τος αυτού, προβλέπεται η Επιτροπή ελέγχου των πράξεων των οργάνων της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, η συγκρότηση, ο χαρακτήρας της και η διαδικασία λειτουργίας της.

Στο άρθρο 69 προβλέπεται η προσφυγή κατά αποφάσεων του Νομάρχη και των άλλων οργάνων των Νομ. Αυτοδιοικήσεων.

Στο άρθρο 70 τέλος, προβλέπεται η προσφυγή κατά αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Ορίζεται λοιπόν ότι: “Κατά των, κατά το άρθρο 68, αποφάσεων της επιτροπής του ίδιου άρθρου και των κατά το άρθρο 69 αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ’ ύλην αρμόδιο υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν.3200/1955 “περί διοικητικής αποκεντρώσεως”, όπως ισχύει κάθε φορά”.

A.4.Γ. Πρόσφατες ρυθμίσεις

Η παρούσα εργασία έβαινε προς την ολοκλήρωση της, όταν το νομοθετικό πλαίσιο που εξετάζουμε τροποποιήθηκε άλλη μια φορά! Οι αλλαγές, που εισήχθησαν με τις νέες ρυθμίσεις των ν. 2503/97 και 2539/97, δεν μεταβάλλουν τη δομή ή τη λειτουργία του συστήματος ελέγχου που συζητάμε, παρά μόνο επιφανειακά. Μεταβάλλουν όμως το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί το σύστημα, τόσο αυτό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την ανασυγκρότηση των α' βαθμίων ΟΤΑ (ν. 2539/97) όσο και της Κεντρικής Διοίκησης με την αναδιοργάνωση των Περιφερειών (ν. 2503/97). Κατά συνέπεια, αναμένονται επιρροές και ενδεχομένως αλλαγές και στη λειτουργία του υπό εξέταση συστήματος, το εύρος και η έκταση των οποίων δεν μπορούν να προβλεφθούν.

Πιο συγκεκριμένα οι πρόσφατες ρυθμίσεις είναι οι εξής:

→ Με τον ν. 2503/97 (ΦΕΚ Α' 107/30-5-1997) "Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις", οι Περιφέρειες της χώρας, που μέχρι τώρα ήταν όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης (κατά το ν. 1622/86, π.δ. 51/1987, ν. 2218/94), μετατρέπονται σε αυτοτελείς υπηρεσίες, σε ενιαίες, αποκεντρωμένες μονάδες της διοίκησης του Κράτους. Οι μέχρι τώρα υφιστάμενες υπηρεσίες Περιφερειακής Διοίκησης Νομού ενσωματώνονται στον ενιαίο πλέον οργανισμό της Περιφέρειας, ως Διευθύνσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης με τοπική αρμοδιότητα στο Νομό τους, πλην το Νομό που αποτελεί έδρα της Περιφέρειας, όπου έχουν αρμοδιότητα οι νεοϊδρυθείσες Διευθύνσεις (άρ. 5).

Όλης της Περιφέρειας προϊστάται ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ("Περιφερειάρχης"), ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος με βαθμό 1ο των ειδικών θέσεων, διοριζόμενος, παυόμενος και μετακινούμενος από την Κυβέρνηση κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του νόμου. Κατά τις διατάξεις του ίδιου

άρθρου, **"Στο Γενικό Γραμματέα ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος ή ανατίθεται σ' αυτόν βάσει νόμου"**. Στη συνέχεια όμως προβλέπεται ότι **"Ο Γενικός Γραμματέας με απόφασή του μπορεί να μεταβιβάζει στο Γενικό Διευθυντή της Περιφέρειας, στους Προϊσταμένους Διευθύνσεων και γενικά σε προϊσταμένους υπηρεσιακών μονάδων της Περιφέρειας, ορισμένες αρμοδιότητες του ή το δικαίωμα να υπογράφουν κατά περίπτωση "με εντολή Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας..."**.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 10, η Διεύθυνση Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης είναι αρμόδια για την άσκηση εποπτείας και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Διεύθυνση συγκροτείται από 5 τμήματα, ένα των οποίων είναι το τμήμα Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού. Αρμοδιότητα του τελευταίου είναι **"Η άσκηση εποπτείας στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ιδίως: ο έλεγχος νομιμότητας σε όλες τις πράξεις των νομαρχιακών συμβουλίων, των συμβουλίων των ενιαίων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και λοιπών συλλογικών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των νομικών τους προσώπων και η παραπομπή στην επιτροπή του άρθρου 68 του π.δ/τος 30/1996... Η εκδίκαση των προσφυγών κατά των αποφάσεων των νομαρχών και λοιπών μονομελών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων...."**.

Με τις παραπάνω διατάξεις οργανώνεται η Διοίκηση, ορίζεται τα όργανα και κατανέμονται οι αρμοδιότητες, προκειμένου να μπορεί να φέρει σε πέρας τη νομοθετημένη διαδικασία που εξετάζουμε.

Ας τονιστεί, ότι η Διεύθυνση Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης έχει τοπική αρμοδιότητα το σύνολο της Περιφέρειας, που περιλαμβάνει βέβαια αρκετούς Νομούς (από 2 η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου μέχρι 7 εκείνη της

Κεντρικής Μακεδονίας) και εδρεύει στην πρωτεύουσα πόλη της Περιφέρειας. Οι Επιτροπές ελέγχου αντίθετα, βρίσκονται ανά μία στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, κατά το άρθρο 68 π. δ/τος 30/1996.

→ Με το ν. 2539/97 (ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997) "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", επιχειρείται μια μεγάλη τομή στον Ελληνικό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι 454 δήμοι και οι 5.343 κοινότητες, από τις οποίες οι 3.183 είχαν πληθυσμό μέχρι 500¹³ κατοίκους, που λειτουργούσαν μέχρι σήμερα, αντικαθίστανται πλέον από 900 νέους δήμους που προήλθαν από τις αναγκαστικές συνενώσεις των παλιών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Μαζί με 133 κοινότητες οι οποίες διατηρούνται, συνθέτουν πλέον το νέο τοπίο, τη νέα δομή της Αυτοδιοίκησης α' βαθμού της χώρας μας.

Με το νόμο δεν θίγεται ο β' βαθμός. Είναι όμως φανερό ότι θα δεχτεί πολλές επιρροές τόσο ο ίδιος ο θεσμός όσο και οι διαδικασίες/σχέσεις του με την Κρατική Διοίκηση. Το "περιβάλλον" εντός του οποίου λειτουργεί (το διοικητικό καταρχήν αλλά στο μέλλον και το ευρύτερο κοινωνικο/πολιτικό) έχει πλέον μεταβληθεί, τόσο αυτό της Αυτοδιοίκησης α' βαθμού όσο και αυτό της κρατικής αποκέντρωσης. Κατά συνέπεια πρέπει να περιμένουμε μεταβολές/αλλοιώσεις στις υφιστάμενες διαδικασίες και ιδιαίτερα στα κομβικά τους σημεία, όπως είναι η εξεταζόμενη διαδικασία ελέγχου.

¹³ Επιθεώρηση Τ.Α. 92 Σεπ., Οκτ. 1997.

A.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.), που επικυρώθηκε από τη χώρα μας και εντάχθηκε έτσι στην ισχύουσα έννομη τάξη της, με το ν.δ. 53/1974, περιέχει κάποιες διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν ένα πλαίσιο αρχών, που μπορούν να τύχουν εφαρμογής και στα εξεταζόμενα θέματα, κυρίως γιατί είναι διαδικαστικές αρχές.

Η πολύ αφηρημένη διατύπωση, η σχετικά αόριστη έκφραση και η γενίκευση όμως (που διέπουν ολόκληρη τη Σύμβαση), αφήνουν πολλά περιθώρια ερμηνείας. Γι' αυτό και η αναφορά της γίνεται εδώ (ύστερα από τη συγκεκριμένη και εφαρμοζόμενη Ελληνική νομοθεσία), αφού η υπαγωγή στους κανόνες της είναι αμφίβολη.

Οι διατάξεις που μας ενδιαφέρουν βρίσκονται στο άρθρο 13, "**Κάθε πρόσωπο του οποίου τα αναγνωριζόμενα στην παρούσα Σύμβαση δικαιώματα και ελευθερίες παραβιάσθηκαν έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίαση διαπράχθηκε από πρόσωπα που ενεργούσαν κατά την εκτέλεση των δημοσίων καθηκόντων τους**" (μεταφορά στη δημοτική από τον συγγραφέα), στο άρθρο 10, "**Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης ως και την ελευθερία λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών...**" και στο άρθρο 6 "**Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στο να δικαστεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός λογικής προθεσμίας από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που λειτουργεί νόμιμα, το οποίο θα αποφασίσει είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσεως είτε επί του βασίμου...."**.

Σχετικά με τα ζητήματα που μας ενδιαφέρουν εδώ, μπορούμε να

αξιοποιήσουμε τη νομολογία του Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Στρασβούργου (άρθρο 19 ΕΣΔΑ) μόνο για το άρθρο 6.

Στην υπόθεση *Ringeisen v. Austria* (1971), το δικαστήριο δέχτηκε, ότι η αμφισβήτηση επί των ιδιωτικών δικαιωμάτων δεν συνεπάγεται απαραίτητα ότι και τα διάδικα μέρη πρέπει να είναι ιδιώτες. Ομοίως και στην υπόθεση *Koning* (1978) το δικαστήριο έκρινε, ότι λίγο ενδιαφέρει ποιο είναι το εφαρμοζόμενο δίκαιο (αστικό, εμπορικό, διοικητικό κλπ.) και ποια η φύση του κρίνοντος οργάνου (κοινοτικό όργανο, διοικητικό όργανο κλπ.). Συμπερασματικά, το δικαστήριο δέχτηκε, ότι στη διατύπωση "**αμφισβήτηση επί των δικαιωμάτων αστικής φύσεως**" περιλαμβάνεται κάθε είδους διαδικασία (άρα και η διοικητική) το αποτέλεσμα της οποίας επηρεάζει τα ιδιωτικά δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις του συμμετέχοντος σ' αυτήν.

Τη διεύρυνση αυτή όμως, του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 6, το ίδιο δικαστήριο λίγα χρόνια αργότερα φρόντισε να την περιορίσει. Έτσι, στην υπόθεση *Le Comte van Leuven de Meyer* (1981) έκρινε ότι, λόγοι αποτελεσματικότητας και ευελιξίας δικαιολογούν απόλυτα(!) και είναι σε συμφωνία με τη Σύμβαση, την ανάμειξη σε διάφορα στάδια μιας διαδικασίας διοικητικών ή και δικαιοδοτικών οργάνων, που δεν πληρούν όλες τις εγγυήσεις του άρθρου 6, υπό την προϋπόθεση όμως να τηρούνται οι εγγυήσεις αυτές, απόλυτα σε μια τελική βαθμίδα, ενώπιον δικαστηρίου ανεξάρτητου και αμερόληπτου. Η αρχική λοιπόν απαίτηση για μια "δίκαιη" διοικητική διαδικασία υποχώρησε υπέρ μιας τελικής, εγγυημένης δικαστικής διαδικασίας.

Η κυμαινόμενη έκτοτε νομολογία του δικαστηρίου δεν μας επιτρέπει να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα, για ενδεχόμενους κανόνες, που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τη διοικητική διαδικασία που εξετάζουμε.

A.6. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η συνθήκη της Ρώμης της 25ης Μαρτίου 1957, που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και αποτελεί τον καταστατικό Χάρτη λειτουργίας της, προβλέπει δικαιώματα ακροάσεως των κρατών-μελών και όχι των ιδιωτών. Αντίθετα απ' ότι συμβαίνει με τις συνθήκες ίδρυσης της ΕΚΑΕ (άρθρο 36) και της ΕΚΑΧ (άρθρο 46), όπου κατοχυρώνεται ρητά δικαίωμα ακροάσεως των ιδιωτών. Και αυτό βέβαια γιατί η Συνθήκη ΕΟΚ, σε αντίθεση με τις άλλες αποτελεί συνθήκη πλαίσιο που συγκεκριμενοποιείται με αποφάσεις (decisions) και οδηγίες (Directives)¹⁴.

Δικαίωμα ακροάσεως κράτους αναγνωρίζει το άρθρο 93 παρ. 2 συνθΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο αν η Επιτροπή (Commission) διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερόμενους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, ότι η οικονομική ενίσχυση που χορηγείται από ένα κράτος ή με κρατικούς πόρους δεν συμβιβάζεται με την Κοινή Αγορά του άρθρου 92 ή ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικά, αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 169 παρ. 1 Συνθ. ΕΟΚ, αν η Επιτροπή (Commission) κρίνει ότι ένα κράτος-μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ της συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού όμως προηγουμένως δώσει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις απόψεις του.

¹⁴ έτσι Λαζαράτος σελ. 137.

Παράγωγο Κοινοτικό δίκαιο

Οι διατάξεις του δευτερογενούς ή παράγωγου Κοινοτικού δικαίου, που επιβάλλουν την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου-πολίτη πριν την επιβολή σε βάρος του κάποιου δυσμενούς μέτρου, είναι αρκετές¹⁵.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 87ν του κανονισμού 1961/31 (Ευρωπαϊκός Υπαλληλικός κώδικας), ο Κοινοτικός υπάλληλος πρέπει να ακούγεται πριν από την επιβολή σε βάρος του πειθαρχικής ποινής. Στην κατεύθυνση αυτή στοιχίζεται και η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ 87/63, 35/62, 16/63, 26/63, 78/63, 80/63, 65/63, 110/63, 19/70, 100-103/80 κ.ά.). Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 19 του κανονισμού 1962/17, όπως συγκεκριμενοποιήθηκε με το άρθρο 2 του κανονισμού 1963/99, πριν την επιβολή ποινών λόγω παραβάσεως των ρυθμίσεων περί καρτέλ, η Επιτροπή (Commission) πρέπει να δίνει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων τη δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις τους, αφού πρώτα στην κλήση προς ακρόαση τους γνωστοποιήσει όλες τις σε βάρος τους κατηγορίες. Ακόμη, στο άρθρο 7 του κανονισμού 1984/2176, σχετικά με τη διαδικασία αντιντάμπινγκ, κατοχυρώνεται η υποχρέωση της Επιτροπής (Commission) να γνωστοποιήσει την έναρξη της διαδικασίας, όταν υπάρχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, μέσω δημοσιεύσεως στην Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EEC), θέτοντας ταυτόχρονα προθεσμία στους ενδιαφερόμενους να εκφράσουν γραπτώς τις απόψεις τους και να υποβάλλουν, αν θέλουν, αίτηση προφορικής ακροάσεως από την Επιτροπή.

Πέρα όμως από τις ρητές διατάξεις τόσο στο πρωτογενές όσο και στο δευτερογενές Ευρωπαϊκό δίκαιο, το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που είναι ο κύριος θεματοφύλακας και εκφραστής του Κοινοτικού δικαίου,

αναβίβασε στην απόφαση του 17/74 της 23ης Οκτωβρίου 1974 (Tran socean Marine Paint Association V. Commission des Communes europeenes) **τον κανόνα της προηγούμενης ακροάσεως σε γενική αρχή του Κοινοτικού δικαίου**, ειδική έκφραση της οποίας αποτελούν οι ρητές διατάξεις που προαναφέρθηκαν και ειδικότερα αυτές των κανονισμών 1962/17 και 1961/99, που αφορούν το δίκαιο του ανταγωνισμού (άρθρα 85-86 ΣυνθΕΟΚ).

Την απόφαση αυτή ακολούθησαν αρκετές άλλες του ίδιου δικαστηρίου, όπως 113/77 (NTN Toyo Bearing Co v. Conseil), η 85/76 (Hoffman La Roche v. Commission), οι 100-103/80 (Musique Diffusion Francais v. Commission), η 121/76 (A. Moli v. Commission) καθώς και η καθολική, σύμφωνη γνώμη της θεωρίας!.

Ο χαρακτηρισμός αυτός, "**θεμελιώδης αρχή του Κοινοτικού δικαίου**", δεν έχει μόνο θεωρητική αξία. Οδηγεί ουσιαστικά, με δεδομένη την πρακτική αδυναμία του ΔΕΚ να ελέγξει τις ενώπιον της Επιτροπής (Commission) διαδικασίες, σε αυξημένη προστασία των θιγομένων-ενδιαφερομένων¹⁶.

Το δικαίωμα ακροάσεως, ως γενική αρχή και συνεπώς **πηγή του Κοινοτικού δικαίου**, βρίσκει πλέον έκφραση και σε κείμενα-διακηρύξεις των πολιτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (σήμερα Ευρωπαϊκής Ένωσης). Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση είναι η "**Διακήρυξη θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Απριλίου 1989**"¹⁷. Στο παράγωγο Κοινοτικό δίκαιο ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η 1977/31 απόφαση του Ευρ. Κοινοβουλίου, αναφορικά με την προστασία του ατόμου από πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης, όπου σχετικά

¹⁵ έτσι Λαζαράτος σελ. 138.

¹⁶ έτσι Λαζαράτος σελ. 141.

¹⁷ ΕΕΕυρ. Δικ 1989 σελ. 578 με σημείωμα Κ. Ιωάννου.

με το δικαίωμα ακροάσεως αναφέρονται τα εξής:

"Δικαίωμα ακροάσεως.

1. Αναφορικά με κάθε διοικητική πράξη, επιβαρυντική των δικαιωμάτων, συμφερόντων ή ελευθεριών του, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δύναται να παρουσιάζει γεγονότα και επιχειρήματα και σε κατάλληλες περιπτώσεις να παρουσιάζει αποδεικτικά στοιχεία τα οποία θα ληφθούν υπόψη από τη διοικητική αρχή.

2. Σε κατάλληλες περιπτώσεις το ενδιαφερόμενο πρόσωπο πληροφορείται στον προσήκοντα χρόνο και με τον προσήκοντα τρόπο, αναφορικά με τα δικαιώματα της προηγούμενης παραγράφου".

A.7. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

A.7.a. Γαλλία

Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση σε επίπεδο Νομού (Departement) υπάρχει στη Γαλλία από τα μέσα του 19ου αιώνα.

Στο σημερινό καθεστώς της Ε' Δημοκρατίας κατοχυρώνεται Συνταγματικά στο άρθρο 72 (ισχύον Σύνταγμα 1958/62/74) και ρυθμίζεται νομοθετικά από σειρά νόμων, μεταξύ των οποίων σημαντικότεροι είναι σύγχρονοι 82-213/2-3-82 και 83-8/7-1-83, οι οποίοι χαρακτηρίζονται ως "επαναστατικοί" για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι 101 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν πολυάριθμες αρμοδιότητες σήμερα, ύστερα από τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν με τους παραπάνω νόμους, οπότε πολλές "μικτές" αρμοδιότητες (κρατικές και νομαρχιακές) μετατράπηκαν σε αντίστοιχες αποκλειστικής ευθύνης των Ν.Α.

Έτσι τώρα, οι ΝΑ είναι υπεύθυνες για την "κοινωνική βοήθεια" εξαντλώντας το 50% του προϋπολογισμού τους, για το οδικό δίκτυο της περιφέρειάς τους, για τη διοίκηση των σχολείων και των κολλεγίων (μαθητές 11-15 ετών), για την προστασία του περιβάλλοντος, για τη διοίκηση των πολιτιστικών έργων, για την προστασία της δημόσιας υγείας. Σημαντική είναι η αρμοδιότητά τους στον δημοσιονομικό διακανονισμό με τις Κοινότητες (Communes, δηλαδή ΟΤΑ α' βαθμού), ειδικά στην οικονομική ενίσχυση των μικρών αγροτικών κοινοτήτων (μια και επιλέχθηκε η διατήρησή τους αντίθετα μ' εμάς).

Όργανα διοίκησης των Ν.Α. είναι το εκλεγμένο Συμβούλιο, ο Πρόεδρος του και το Γραφείο, που αποτελείται από τον Πρόεδρο, τους αντιπροέδρους και ίσως κάποια μέλη του Συμβουλίου και το οποίο ασκεί το τμήμα των αρμοδιοτήτων που του εκχωρεί το Συμβούλιο.

Παράλληλα με την Ν.Α., ως φορέας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης υπάρχει ο Νομάρχης (Prefet), ο οποίος ελέγχει την εναρμόνιση (ως προς τη νομιμότητά τους) των τοπικών δραστηριοτήτων με την εθνική

πολιτική και προΐσταται των κρατικών υπηρεσιών στο επίπεδο αυτό.

Ο έλεγχος όμως αυτός, από τον Νομάρχη-αντιπρόσωπο της κεντρικής Διοίκησης, περιλαμβάνει κυρίως τη νομιμότητα και κατ' εξαίρεση τη σκοπιμότητα των πράξεων των Νομ. Συμβουλίων (για ρητά περιορισμένα θέματα, όπως π.χ. την οργάνωση εκλογών) και εξαντλείται στην παραπομπή της θεωρούμενης ως παράνομης πράξης, στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

Στη Γαλλία λοιπόν, υφίσταται ένα σύστημα ελέγχου διαφορετικής φιλοσοφίας από το δικό μας, αν και όχι άγνωστο στην Ελληνική έννομη τάξη (κατά το Σύνταγμα 1927 και τους σχετικούς νόμους είχε προτιμηθεί αυτό, για τον έλεγχο της προβλεπόμενης να ιδρυθεί Ν.Α.). Καθιερώνεται ο κλασικός για όλες τις διοικητικές πράξεις δικαστικός έλεγχος και μας οδηγεί, στο να εξετάσουμε τις βασικές κατευθύνσεις της νομολογίας, γιατί η Γαλλική διοικητική δικαιοδοσία είναι το πρότυπο της Ελληνικής, με επίκεντρο της το Conseil d' Etat, από τον 19ο ήδη αιώνα!

Οι λόγοι ακυρώσεως, τους οποίους καθιέρωσαν οι Γάλλοι δικαστές και θεωρητικοί και παρέλαβαν αυτούσιους οι Έλληνες, είναι κατά χρονολογική σειρά θεσπίσεώς του **α)** η αναρμοδιότητας της διοικ. αρχής, **β)** η παράβαση τύπου, **γ)** η παραβίαση κατ' ουσία διάταξη νόμου και **δ)** η κατάχρηση εξουσίας.

Αναλυτικότερα:

Αναρμοδιότης (incompetence) είναι η έλλειψη νομίμου ικανότητας για την επιχείρηση ορισμένης πράξης είτε αναφέρεται στο αντικείμενο της πράξης (rationae materie) είτε στον τοπικό προσδιορισμό της διοικ. αρχής (rationae loci). Και στις δύο περιπτώσεις λαμβάνεται υπόψη αυτεπάγγελα από τα δικαστήρια.

Η **παράλειψη τύπου** (vice de forme ou de procedure) εξισούται προς την αναρμοδιότητα γιατί, οι ουσιώδεις τύποι αποτελούν περιορισμούς της

αρμοδιότητας της διοίκησης και συνεπάγεται τις ίδιες συνέπειες μ' αυτήν.

Η παράβαση νόμου και η προσβολή κεκτημένων δικαιωμάτων, που μέχρι το 1831 θεμελιώναν μόνο την προσφυγή, από εκείνη τη χρονιά θεωρούνται και ως λόγοι που δικαιολογούν ακυρωτικό έλεγχο και συνεπώς άσκηση αίτησης ακυρώσεως.

Από τότε και έπειτα, τα δικαστήρια σημειώνοντας συνεχώς νέες προόδους προς την κατεύθυνση διεύρυνσης του ελέγχου, εξάλειψαν την δεύτερη φράση, "προσβολή κεκτημένων δικαιωμάτων"¹⁸, αφήνοντας τη γενικότερη φράση που καλύπτει τα πάντα "παράβαση νόμου" (violation de la loi). Ειδικά, το Conseil d' Etat φαίνεται ολοένα και πιο απαιτητικό ως προς την υπό της Διοικήσεως τήρηση των επιταγών του νόμου. Οι πρόοδοι αυτές εκδηλώνονται χαρακτηριστικά **στον έλεγχο των πράξεων διακριτικής εξουσίας**. Από τη μη ακύρωση για παράβαση νόμου των πράξεων αυτών φτάνουμε στον ακριβή καθορισμό τους και στον προσδιορισμό του μέτρου που ανατίθενται αυτές στην διάκριση της Διοίκησης. Εάν π.χ. ο νόμος επιβάλλει την αιτιολόγηση της πράξης, το Cd' Et δέχεται ότι η έλλειψη αιτιολογίας επιφέρει την ακύρωση¹⁹ αλλά και ακόμα παραπάνω, πράξη που κατά νόμο πρέπει να αιτιολογείται, μπορεί να ακυρωθεί εάν η αιτιολογία τόσο από την αναφορά της στα πραγματικά περιστατικά όσο και από τον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου δεν είναι η δέουσα.

"Επειδή λέει η απόφαση Camino της 14-1-1890, το Συμβούλιο δεν δύναται να ελέγξει τη σκοπιμότητα των ενώπιον αυτού αγομένων πράξεων, δύναται όμως να ελέγξει το υπαρκτό των γεγονότων, τα οποία δικαιολόγησαν τις πράξεις αυτές, εάν δε διαπιστώσει την ύπαρξη αυτών να ερευνήσει εάν μπορούσαν νόμιμα να δικαιολογήσουν την εφαρμογή του

¹⁸ Cd'Etat Molinert 1-12-1903.

¹⁹ Cd' Et22-2-1918 Soeurs Hospitalieres de Lyon

νόμου".

Πιο προωθημένη όμως και χαρακτηριστική είναι η περίφημη απόφαση του Cd' Et "Ville nouvelle Est" του 1968, κατά την οποία, το δικαστήριο διενεργώντας ακυρωτικό έλεγχο σε κανονιστική διοικητική πράξη, χρησιμοποίησε την αρχή του υπολογισμού του κόστους-οφέλους από τα αποτελέσματα που προέκυψαν με τη θέσπιση της πράξης ("Bilan Cout-avantage"). Το δικαστήριο έκρινε έτσι σε κάποιο μέτρο και με βάση την αρχή αυτή, τη σκοπιμότητα της πράξης εντάσσοντας βέβαια την κρίση του αυτή εντός του ελέγχου νομιμότητας, θεωρώντας όμως ότι είχε τα απαραίτητα κριτήρια για να την ελέγξει σε μεγαλύτερο βάθος!

Ο έλεγχος για κατάχρηση εξουσίας (détournement de rounoir) τέλος, προϋποθέτει ότι η Διοίκηση χρησιμοποίησε την εξουσία της για σκοπό άλλον από αυτόν για τον οποίο της ανατέθηκε. Κατά την απόφαση "Castague" της 25-2-1916 π.χ. ακυρώθηκε απόλυση δημοτικού υπαλλήλου για λόγους άσχετους με την καλή λειτουργία της υπηρεσίας.

Αναφορικά με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία επικοινωνίας διοικητικών αρχών και πολιτών, στη Γαλλία εφαρμόζεται μια σειρά νόμων, που καθιερώνουν και διασφαλίζουν²⁰ ένα πραγματικό δίκαιο επικοινωνίας Κράτους-πολίτη! Κυριότεροι από αυτούς είναι ο ν. 78-17/6-1-1978 για την πληροφορική και την τήρηση αρχείων, ο ν. 79-18/3-11-1979 για τα αρχεία, ο ν. 79-587/11-7-1979 για την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και προπάντων ο ν. 78-753/18-7-1978 για το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ο οποίος αποτελεί το πρότυπο του δικού μας ν. 1599/86!

²⁰ Γ. Ξυνόπουλος "το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία στη Γαλλία".

A.7.β. Γερμανία

Στο ισχύον Γερμανικό Σύνταγμα (θεμελιώδης Νόμος της Βόννης) του 1949, στο άρθρο 28 παρ. 1 και 2 κατοχυρώνονται (κατά την κρατούσα ερμηνεία) οι αυτοδιοικούμενες Νομαρχίες (Kreise), ως επίπεδο Αυτοδιοίκησης πάνω από τους δήμους, με τους οποίους όμως συνδέονται στενότερα.

Οι αρμοδιότητες τους ρυθμίζονται με νόμους, (αντίθετα από τους δήμους των οποίων κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, άρθρο 28 παρ. 2) και είναι τριών ειδών:

- Οι καθαρά νομαρχιακές, δηλαδή αυτές που αφορούν υποθέσεις που ξεπερνούν τα όρια των δήμων, είτε εδαφικά είτε λειτουργικά είτε οικονομικά.
- Οι συμπληρωματικές, δηλαδή εκείνες που αδυνατούν να ασκήσουν κάποιοι δήμοι και έρχεται έτσι να τους υποστηρίξει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.
- Οι εξισορροπιστικές, δηλαδή οι ενισχύσεις που δίνει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στους ασθενείς οικονομικά ΟΤΑ α'/βαθμού, αναδιανέμοντας κάποιους πόρους.

Οι αυτοδιοικούμενες Νομαρχίες διοικούνται από Συμβούλια άμεσα εκλεγμένα από το τοπικό εκλογικό σώμα, ενώ διαθέτουν και εκτελεστικά όργανα.

Ο κρατικός έλεγχος, επί των πράξεων των β'βάθμιων ΟΤΑ, ασκείται από τον Πρόεδρο της Περιφέρειας (Regierungspräsident), τον αντίστοιχο δηλαδή γενικό γραμματέα Περιφέρειας. Ο έλεγχος αυτός αφορά κατά κανόνα τη νομιμότητα των πράξεων αλλά για ορισμένες, ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις (π.χ. σχετικά με τον προϋπολογισμό των Kreise ή την κατ' ανάθεση άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων), μπορεί να επεκτείνεται και στη σκοπιμότητά τους.

Κατά την κρατούσα στη θεωρία και νομολογία άποψη το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία θεμελιώνεται Συνταγματικά στη γερμανική έννομη τάξη στην αρχή της αξίας του ανθρώπου (θεμελιώδης Νόμος της Βόννης αρ. 1 π. 2) και στην αρχή του κράτους δικαίου.

Η Γερμανία διαθέτει έναν από τους αρτιότερους Κώδικες Διοικητικής Διαδικασίας, όπου προβλέπονται διεξοδικά οι όροι και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτυγχάνονται η καλή επικοινωνία μεταξύ των διοικουμένων και της Διοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 28 του παραπάνω Κώδικα, πριν από την έκδοση διοικητικής πράξης που θίγει κάποιο δικαίωμα του συμμετέχοντος στη διαδικασία, πρέπει να δίνεται στον τελευταίο, η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του αναφορικά με όλα τα σημαντικά για την απόφαση πραγματικά γεγονότα²¹.

Σύμφωνα τέλος με το άρθρο 29, ο διοικούμενος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.

²¹ Λαζαράτος σελ. 111.

A.7.γ. Ιταλία

Τελευταία χώρα της οποίας εξετάζουμε το καθεστώς είναι η γειτονική μας Ιταλία. Η επιλογή της δεν είναι καθόλου τυχαία, αντιθέτως η μελέτη της επιβάλλεται, γιατί κατά τα φαινόμενα το δικό της σύστημα ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ ενέπνευσε τον Έλληνα νομοθέτη του 1994. Οι λόγοι αυτής της προτίμησης παραμένουν άγνωστοι αλλά είναι φανερό, ότι αυτός ο διαφοροποιημένος τρόπος ελέγχου, των μονομελών οργάνων από κυβερνητικά όργανα ενώ των συλλογικών από (τριμελείς) επιτροπές, είναι το ορατό πρότυπο του Ελληνικού συστήματος.

Σύμφωνα λοιπόν με το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948 (τελευταία τροποποίηση του το Νοέμβριο 1967), η Δημοκρατία, μία και αδιαίρετη, αναγνωρίζει και ευνοεί την τοπική αυτονομία, πραγματοποιεί στις υπηρεσίες τις εξαρτώμενες από το Κράτος την πληρέστερη διοικητική αποκέντρωση, προσαρμόζει τις αρχές και τις μεθόδους της νομοθεσίας της στις ανάγκες της αυτονομίας και της αποκέντρωσης (άρθρο 5 των θεμελιωδών αρχών).

Το ενιαίο Κράτος οργανώνεται αποσυγκεντρωτικά με 3 βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους Δήμους (α βαθμός), τις Επαρχίες (β' βαθμός) και σε Περιοχές ή Περιφέρειες (γ' βαθμός) σύμφωνα με το άρθρο 115.

Ο Δήμος κατά το άρθρο 128, είναι αυτόνομο νομικό πρόσωπο στο πλαίσιο των νόμων του Κράτους που καθορίζουν τις αρμοδιότητες του. Έχει κανονιστική και διοικητική εξουσία, με δικό του Συμβούλιο άμεσα εκλεγόμενο και με εκτελεστική αρχή που εκλέγεται (έμμεσα) από αυτό. Υπάρχει ακόμη δυνατότητα δημιουργίας Συνδέσμων Δήμων.

Η Επαρχία, επίσης κατά το άρθρο 128, είναι αυτόνομος, ευρύτερης όμως έκτασης τοπικός οργανισμός (νομικό πρόσωπο) με εξουσία κανονιστική και διοικητική, με δικό της Συμβούλιο άμεσα εκλεγόμενο και με εκτελεστική αρχή εκλεγόμενη (έμμεσα) από αυτό.

Η ίδια η Επαρχία είναι ταυτόχρονα και διοικητική περιφέρεια του

Κράτους, όπου ασκείται η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, με επικεφαλής τον Έπαρχο, ο οποίος είναι κρατικός υπάλληλος, διοριζόμενος από την Κυβέρνηση και εκφραστής της πολιτικής της.

Σήμερα, λειτουργούν 94 συνολικά επαρχίες, οι οποίες κατά τον πρόσφατο ν. 142/1990 (που επανακαθόρισε τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ) έχουν αρμοδιότητα σε τομείς:

- Προστασίας φύσεως και αξιοποίησης του περιβάλλοντος.
- Πρόληψης καταστροφών.
- Αξιοποίησης υδατικών πόρων και πηγών ενέργειας.
- Πολιτισμού.
- Μεταφορών και οδοποιίας.
- Προστασίας χλωρίδας, πανίδας και γενικά φυσικού πλούτου.
- Διαχείρισης απορριμμάτων.
- Κυνηγιού και αλιείας σε εσωτερικά ύδατα.
- Ελέγχου μορφών ρύπανσης.
- Υγείας και δημόσιας υγιεινής.
- Αναπτυξιακού προγραμματισμού.
- Εκπαίδευσης δευτεροβάθμιας, καλλιτεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης.
- Τεχνικοδιοικητικής βοήθειας στους α/βάθμιους ΟΤΑ.

Ο κρατικός έλεγχος επί των επαρχιών ασκείται από τον Έπαρχο, ο οποίος όπως είπαμε είναι ο εκπρόσωπος της Κυβέρνησης στην επαρχία. Στο έργο του αυτό τον Έπαρχο επικουρούν διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές, ώστε η κρίση του να έχει περισσότερα εχέγγυα ορθότητας.

Γ' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Περιοχές, όργανα των οποίων είναι το Συμβούλιο, η Επιτροπή και ο Πρόεδρος της Επιτροπής. Ταυτόχρονα, οι Περιοχές ή Περιφέρειες συνιστούν τη μεγαλύτερη από πλευράς έκτασης διοικητική διαίρεση του αποκεντρωμένου Κράτους.

Όργανο της Κρατικής Διοίκησης είναι ο Κυβερνητικός Επίτροπος που εδρεύει στην έδρα της Περιφέρειας και αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ Κράτους και γ'βάθμιων ΟΤΑ.

Έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων της Περιφέρειας ασκεί σύμφωνα με το Συντ. 125 ένα αποκεντρωμένο όργανο του Κράτους (**Επιτροπή ελέγχου**), με τους όρους και περιορισμούς που καθορίζει ο νόμος, ενώ είναι δυνατός υπό προϋποθέσεις και ο έλεγχος σκοπιμότητας κάποιων από αυτές τις πράξεις.

Για την περαιτέρω οργάνωση της διοικητικής διαδικασίας, πρέπει να επισημανθεί, ότι στην Ιταλική έννομη τάξη δεν υφίσταται γενική αρχή που να επιτάσσει την προηγούμενη ακρόαση των συμμετεχόντων²². Η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται συχνά από ειδικούς νόμους.

Στο άρθρο 97 παρ. 1 όμως του Συντάγματος κατοχυρώνεται **η αρχή της δικαιοκρατικής διαδικασίας!**

²² Λαζαράτος σελ. 119.

Β' ΜΕΡΟΣ: ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ

Ο νομοθέτης του άρθρου 70 π. δ/τος 30/96, θεσπίζοντας το μηχανισμό αυτόν για τον έλεγχο των πράξεων της Νομ. Αυτοδιοίκησης, θέλησε να συνδυάσει την καινοτομία (τριμελής επιτροπή με αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας) με τη συνέχιση της εφαρμογής ενός γνωστού και πετυχημένου νομικού θεσμού (της προσφυγής του αρ. 8 ν. 3200/55 προς τον Υπουργό).

Η επί 40 χρόνια λειτουργία, χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα μάλλον (η νομολογία δεν παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις), της ειδικής αυτής προσφυγής, έχει αναδείξει τα κυριότερα σημεία τριβής και τις θέσεις που έχει πάρει επ' αυτών τόσο η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου όσο και η επιστήμη.

Στο μέρος αυτό λοιπόν, με όλο τον συσσωρευμένο νομολογιακό και επιστημονικό εξοπλισμό των 40 χρόνων (1955-1995) προηγούμενης εφαρμογής, προσπαθούμε να εντοπίσουμε τις κατευθύνσεις που θα έχει ο θεσμός στο σημερινό καθεστώς και να ανιχνεύσουμε τις ενδεχόμενες δυσλειτουργίες.

B.1. ΑΠΟΨΕΙΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΓΙΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗ Αρ 8 ν. 3200/55

Η προσφυγή του αρ. 8 ν. 3200/55 λειτούργησε αρχικά υπό το πλαίσιο που καθόριζαν το Σύνταγμα 1952 και το παρασύνταγμα των εκτάκτων μέτρων που το συνόδευε. Σύντομα έγινε αντικείμενο θεωρητικής επεξεργασίας, λόγω της σπουδαιότητάς της ως βασικού/τυπικού διαύλου ελέγχου των πράξεων του Νομάρχη (που πλέον ήταν το καθιερωμένο σύστημα αποκέντρωσης) και μεταφοράς των κατευθύνσεων του Υπουργού (που ήταν πάντα το κυρίαρχο σύστημα οργάνωσης της κεντρική εξουσίας).

Οι συγγραφείς όμως που καταπιάστηκαν με την ανάλυσή της είτε ενδιαφέρθηκαν περισσότερο για το γενικότερο κεφάλαιο της εποπτείας του Υπουργού επί των ΟΤΑ (δια μέσου του Νομάρχη) είτε αρκέστηκαν στην καταγραφή των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, χωρίς να προχωρήσουν σε βάθος¹.

Η προσφυγή του άρ. 8 ν. 3200/55 χαρακτηριζόταν ως **ενδικοφανής προσφυγή** ή ως **ειδική ενδικοφανής προσφυγή** και η υποβολή της ήταν προϋπόθεση του παραδεκτού, της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, κατά αρ. 45 ν.δ. 170/1973. Η άσκησή της οδηγούσε καταρχήν σε έλεγχο νομιμότητας εκείνων των πράξεων του Νομάρχη, με τις οποίες αυτός ασκούσε δημόσια εξουσία. Γινόταν δεκτό πως, κατ' εξαίρεση και για τα ζητήματα στα οποία ο Νομάρχης είχε εξουσία να ελέγχει τη σκοπιμότητα των πράξεων των ΟΤΑ (π.χ. τον προϋπολογισμό τους ή τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους κατά το ν.δ. 2888/1954, τις δημοπρασίες, εκμίσθωσης δημοτικών ή κοινοτικών ακινήτων κατά την ΣτΕ 1317/58) παρόμοια εξουσία είχε και ο Υπουργός (ΣτΕ 8/58). **Ο έλεγχος λοιπόν ήταν**

¹ Έτσι ο Ράϊκος στο "Γενική Θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης" ΕΔΔΔ 1967, ο Δένδιας στο "Διοικητικόν Δίκαιον τ. Ι", ο Στασινόπουλος στο "Μαθήματα Διοικητικού δικαίου" κ.ά.

διπλός και νομιμότητας (κατά κανόνα) και σκοπιμότητας (κατ' εξαίρεση).

Με το ισχύον Σύνταγμα του 1975/86 και το καθεστώς της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας η κατάσταση διαφοροποιήθηκε αρκετά. Ύστερα από τροποποίηση που επέφερε στο άρθρο 45 του ν.δ. 170/1973 το άρθρο 27 του ν. 702/1977, η **προσφυγή του αρ. 8 ν. 3200/55 καθιερώθηκε ως ειδική διοικητική προσφυγή, αφού η Υπουργική κρίση περιορίστηκε πλέον μόνο στη νομιμότητα των πράξεων του Νομάρχη.**

Και με τον νέο χαρακτήρα της όμως η προσφυγή δεν έτυχε εκτενέστερης και πιο εμπεριστατωμένης επεξεργασίας. Η νομολογία και πάλι έλυne όλα τα προβλήματα και τις λύσεις που έδινε, χωρίς ιδιαίτερη κριτική, κατέγραφε η θεωρία.

Ο Δαγτόγλου², χαρακτηριστικά, αφιερώνει μία μόνο σελίδα για να επισημάνει απλά τα κυριώτερα σημεία, που διευκρινίστηκαν από το ΣΤΕ: ότι "ο Υπουργός κατά τον έλεγχο του δεν δεσμεύεται από τους λόγους παρανομίας που προβάλλει ο προσφεύγων αλλά μπορεί να ακυρώσει την πράξη και για άλλο λόγο" καθώς και ότι "η προσφυγή επιτρέπεται μόνον όταν ο νομάρχης άσκησε με την απόφαση δημ. εξουσία και όχι όταν ενήργησε προς εκτέλεση συμβάσεως".

Ο Σπηλιωτόπουλος, αφιερώνοντας 3 σελίδες³, ασχολείται κάπως περισσότερο με τα σοβαρά θέματα των προθεσμιών και της δυνατότητας ασκήσεως αιτήσεως θεραπείας (απλής διοικητικής προσφυγής) επί της εκδοθείσης Υπουργικής απόφασης. Επιπλέον, επισημαίνει την υποχρέωση του Νομάρχη να συμμορφωθεί με τα όσα τον επιτάσσει η ακυρωτική απόφαση του Υπουργού.

Ο Τάχος, που υπήρξε υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών πριν

² Δαγτόγλου "Γενικό Διοικητικό δίκαιο" β' έκδοση 1984 σελ. 411.

³ Σπηλιωτόπουλος "Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου Ι" 1991 σελ. 282-84.

γίνει καθηγητής Πανεπιστημίου, αναλύει αρκετά⁴ την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ, κατά το περιεχόμενο, τη σημασία, τις προϋποθέσεις, τις άλλες συνιστώσες της κλπ, χωρίς όμως να επικεντρώνεται στο θεσμοθετημένο μέσο με το οποίο ασκείται, δηλαδή στην προσφυγή του αρ. 8.

Ο Λύτρας, εξετάζοντας⁵ γενικότερα την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, ασχολείται περιστασιακά με αυτήν, όταν καταπιάνεται με θέματα αρμοδιότητας κατά χρόνο προσδιορισμένης και με θέματα έναρξης και λήξης προθεσμιών.

Ο Φλογαΐτης είναι αυτός, που στέκεται περισσότερο⁶ πάνω στα πολλά ζητήματα που προκύπτουν και αντιμετωπίζει κριτικά τις λύσεις που έχει δώσει η νομολογία! Κατά τη γνώμη του, "η νομολογία δεν δικαιολογεί με πειστικό τρόπο γιατί η εγκριτική πράξη εκτελεστής διοικητικής πράξης (εννοεί την πράξη του νομάρχη που ύστερα από αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμοποιεί την απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, την οποία το ΣΤΕ θεωρεί ως βεβαιωτική, δηλαδή ως μη εκτελεστή και συνεπώς μη προσβαλλόμενη ενώπιον του Υπουργού, ενώ αντιθέτως θεωρεί εκτελεστή την απορριπτική απόφαση του νομάρχη!) δεν μπορεί να είναι εκτελεστή όταν ο έλεγχος γίνεται αυτεπάγγελα, ενώ είναι όταν ο έλεγχος γίνεται κατόπιν προσκλήσεως του διοικουμένου". Για να διαλευκάνει στο τέλος μία από τις κρίσιμες συνιστώσες όλης της διαδικασίας: **"Για την ύπαρξη εκτελεστής διοικητικής πράξης σημασία δεν έχει τόσο η διαδικασία και οι συνθήκες έκδοσης αλλά η νομική φύση της πράξης"**. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, υπό την ειδικότερη έκφασή της της προστασίας των συμφερόντων του διοικουμένου πολίτη, σε συνδυασμό με τον επιδιωκόμενο σκοπό του όλου

⁴ Αν. Τάχος "Διοικητική επιστήμη" 1985 σελ. 218 επ.

⁵ Σ. Λύτρας "Η οργάνωση της Δημ. Διοίκησης" 1993 σελ. επ.

⁶ Σπ. Φλογαΐτης "Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα" 1987 σελ. 188.

συστήματος ελέγχου (απαρέγκλιτη τήρηση αρχής της νομιμότητας με τον αποδοτικότερο τρόπο), νομίζω, ότι στηρίζουν πλήρως την άποψή του αυτή.

Όλοι οι παραπάνω συγγραφείς αντιμετώπισαν την προσφυγή του άρθρου 8 ν. 3200/55, ως υλοποίηση των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος (κρατική αποκέντρωση και εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Ο Λαζαράτος είναι αυτός που εξέτασε⁷ την ίδια την προσφυγή, ως προβλεπόμενη και οργανωμένη διαδικασία, σε συσχέτιση με το δικαίωμα ακροάσεως του διοικουμένου-πολίτη από της αρχές (Σ 20 παρ. 2), αναλύοντας έτσι πολλές από τις διαφορετικές διαστάσεις της διαδικασίας αυτής και φωτίζοντας τις ομοιότητες, τις αντιστοιχίες, τις ταυτόσημες δυσκολίες που συνδέουν οριζόντια (όσον αφορά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις πραγμάτωσής τους) τους δύο νομικούς θεσμούς αλλά και τις διαφοροποιήσεις τους (κυρίως, η ταυτόχρονη εξέταση και της νομιμότητας και της σκοπιμότητας κατά την άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως).

⁷ Π. Λαζαράτος "Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικ. διαδικασία" 1992.

B.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

B.2.a. Φύση Ελέγχου

Η φύση του ελέγχου που ασκεί ο Υπουργός προσδιορίζεται ρητά, τόσο στο άρθρο 70ΚΝΑ: "**μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό, για παράβαση νόμου....**" όσο και στο άρθρο 8 ν. 3200/55: "**...προσφυγή για παράβαση νόμου ενώπιον του αρμόδιου...**".

Η ειδική λοιπόν προσφυγή προς τον Υπουργό του άρθρου 70 ΚΝΑ, οδηγεί μόνο σε έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων της επιτροπής και ποτέ σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Γεγονός είναι, ότι παρότι το άρθρο 8 ν. 3200/55 προβλέπει, όπως είδαμε, ρητά μόνο έλεγχο νομιμότητας, η νομολογία του ΣτΕ είχε δεχτεί και έλεγχο σκοπιμότητας, όταν κάτι τέτοιο μπορούσε να κάνει ο κρατικός Νομάρχης στους ΟΤΑ (ΣτΕ 8/1958 επί εγκρίσεως οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας του ΟΤΑ, ΣτΕ 1317/58 επί αποτελέσματος δημοπρασίας κλπ.).

Ακολουθώντας για 20 περίπου χρόνια το ΣτΕ αυτήν την κατεύθυνση, χαρακτήριζε ανάλογα και την προσφυγή. Άλλοτε την ονόμαζε "**ειδική ενδικοφανή**" (ΣτΕ 3533/77), άλλοτε απλά "**ενδικοφανή**" (ΣτΕ 3518/77, 1851/76) και άλλοτε "**ενδικοφανή ιεραρχική προσφυγή**" (ΣτΕ 93/65).

Μετά την τροποποίηση όμως του άρθρου 45 του ν.δ. 170/73 (οργανισμός ΣτΕ) από το άρθρο 27 ν. 702/77, η νομολογία πλέον γίνεται πάγια. Η προσφυγή προκαλεί "**...έλεγχον νομιμότητας μόνον και ουχί ουσιαστικόν....**" κατά ΣτΕ 840/79, ενώ αντίστοιχα χαρακτηρίζεται πλέον ως "**ιεραρχική προσφυγή νομιμότητας**" (ΣτΕ 3263/79).

Στα σύγχρονα δεδομένα δεν υπάρχει κανένα περιθώριο τέτοιας διεύρυνσης του ασκούμενου ελέγχου και αλλαγής της φύσης της προσφυγής. Ο λόγος είναι, ότι με τον ν. 2218/94 καταργήθηκε τελείως ο

έλεγχος σκοπιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ, τόσο αυτών α' βαθμίδας (άρθρο 47 π. 1 ν. 2218/94 ήδη άρθρο 176 ΔΚΚ) όσο και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (άρθρο 18 νόμου, 2218/94 ήδη 68 ΚΝΑ).

Η φύση λοιπόν της προσφυγής του αρ. 8 ν. 3200/55 είναι σήμερα αποκρυσταλλωμένη και με τα σημερινά δεδομένα, ίδια θα είναι και στο μέλλον.

B.2.β. Έκταση ελέγχου

Ο Υπουργός, εξετάζοντας μια προσφυγή οφείλει κατ' αρχήν, να μελετήσει τόσο τα πραγματικά γεγονότα όσο και τις νομικές απόψεις-ισχυρισμούς του προσφεύγοντα και να ελέγξει ανάλογα τα προσκομιζόμενα αποδεικτικά στοιχεία. Μελετώντας στη συνέχεια, την απόφαση της επιτροπής ελέγχου υπό την οπτική των προτεινομένων από τον προσφεύγοντα λόγων ακυρώσεως, δηλαδή των παρανομιών που κατά την προσφυγή έχουν πραγματοποιηθεί, οφείλει να τους εξετάσει έναν προς έναν και να αντιπαρατεθεί απέναντι τους. Στην περίπτωση που έστω και ένας ευσταθεί, ο Υπουργός οφείλει να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής.

Στο βαθμό του διενεργούμενου από τον Υπουργό μόνο ελέγχου νομιμότητας, χωρίς να εξετάζεται η σκοπιμότητα της διοικητικής ενέργειας, η εκτίμηση αυτή γεγονότων, νομικών απόψεων και αποδεικτικών στοιχείων προσομοιάζει με τη διαδικασία πραγματοποίησης του Συντ. 20 παρ. 2, δηλαδή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πολίτη πριν την λήψη κάποιου μέτρου σε βάρος του. Εφόσον όμως, ο ασκούμενος έλεγχος εξαντλείται στην εξέταση της νομιμότητας και δεν αγγίζει τη σκοπιμότητα, **δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υλοποιείται η επιταγή του Συντ. 20 παρ. 2 με την προσφυγή του αρ. 8 ν. 3200/55.**

Ο Υπουργός εξετάζοντας μια προσφυγή, δεν αρκείται στους λόγους που προβάλλει ο προσφεύγων αλλά δικαιούται να την ερευνήσει από κάθε

σκοπιά (ΣτΕ 370/67) και να την ακυρώνει αν στοιχειοθετείται οποιαδήποτε παρανομία έστω και μη προταθείσα.

Κατά τον Τάχο⁸ **"η εποπτική Αρχή δεν δικαιούται να ανεχθεί την παρανομία, διότι οφείλει, πάντοτε, να ακυρώσει την παράνομη πράξη, αλλιώς παρανομεί η ίδια... Όλες οι παράνομες πράξεις χρήζουν ακύρωσης. Δεν εξαιρούνται ούτε οι απολύτως άκυρες..."**

Ο Υπουργός αρχικά εξετάζει και ελέγχει την απόφαση της επιτροπής. Κρίνοντας όμως αυτήν την τελευταία, **ελέγχει αν η επιτροπή νομίμως εκδίκασε την πράξη του Νομ. Συμβουλίου, αν εφήρμοσε σωστά την σχετική νομοθεσία και τελικά αν εξέδωσε την ορθή (δηλαδή νομικά ορθή) απόφαση. Κρίνει δηλαδή όλη τη διαδικασία από την αρχή της, εξετάζοντας άμεσα την απόφαση της επιτροπής και έμμεσα την πράξη του Νομ. Συμβουλίου ή του άλλου συλλογικού οργάνου της Ν.Α.** Παρόμοια εξουσία αναγνώριζε το ΣτΕ (2494/74 "Ο Υπουργός.. οφείλει να εξετάσει την νομιμότητα της καθ' όλου διαδικασίας απ' αρχής") και επί των πράξεων του κρατικού Νομάρχη.

Στις περιπτώσεις μάλιστα που η επιτροπή δεν είχε ελέγξει την ουσία, γιατί είχε απορρίψει ως απαράδεκτες ενστάσεις κατά πράξεων του Νομ. Συμβουλίου, τότε ο Υπουργός, αν αυτό το θεωρήσει παράνομο, δικαιούται να εξετάσει αυτός τις ανέλεγκτες πράξεις και να τις επικυρώσει ή να τις ακυρώσει ανάλογα.

Είναι απαραίτητο να επισημανθεί εδώ, ότι η διαδικασία που εξετάζουμε, ως αποκλειστικά διοικητικός μηχανισμός ελέγχου νομιμότητας, είναι ανεξάρτητη από την αντίστοιχη δικαστική. Ο καθορισμός των πράξεων του Νομ. Συμβουλίου ως άμεσα εκτελεστών (άρθρο 66 ΚΝΑ **"Οι πράξεις όλων των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι εκτελεστές αφότου**

εκδοθούν"), δίνει το δικαίωμα σε όποιον προτιμά, να επιδιώξει αμέσως τον έλεγχο της ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων. Η ειδική προσφυγή του άρθρου 8 ν. 3200/55, δεν αποτελεί προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως (κατά π.δ. 18/89 και π.δ. 341/78). Πάντως, για την οικονομία όλου του συστήματος, πρέπει νομίζω να δεχτούμε, ότι η επιλογή της μιας οδού (δικαστικής ή διοικητικής) αποκλείει την άλλη για τον ίδιο ενδιαφερόμενο, για όσο βέβαια διάστημα διαρκεί αυτή.

⁸ "Διοικητική επιστήμη" σελ. 220.

B.3. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΡ. 68 ΚΝΑ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

Έχοντας ως δεδομένα, το θεσμικό πλαίσιο και την επεξεργασία του από τη θεωρία, προχωράμε στην ανίχνευση των βασικών συνιστωσών του προβλήματος, χρησιμοποιώντας ως εργαλείο τις μέχρι σήμερα στάσεις της νομολογίας πάνω στα αντίστοιχα ζητήματα, που προέκυψαν από την εφαρμογή του αρ. 8 ν. 3200/55 υπό το καθεστώς του κρατικού νομάρχη.

Αρχικά (3.α.) εξετάζουμε τα θέματα που προκύπτουν κατά τον έλεγχο του παραδεκτού (ποιος νομιμοποιείται, κατά ποιας απόφασης, σε ποια προθεσμία, πως συγκροτείται και συντίθεται η επιτροπή, ποιος είναι ο αρμόδιος Υπουργός).

Στη συνέχεια (3.β.) εξετάζουμε τα θέματα που προκύπτουν κατά τον έλεγχο της βασιμότητας μιας προσφυγής, σύμφωνα με τα επικρατούντα (από τον δικαστικό έλεγχο) κριτήρια, που καθορίζονται από το π.δ. 18/89 (αναρμοδιότητα διοικ. αρχής, παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, κατάχρηση εξουσίας).

3.α. Έλεγχος παραδεκτού

→ Ποιός νομιμοποιείται

Σύμφωνα με την παρ. 1 αρ. 8 ν. 3200/55, προσφυγή ενώπιον του Υπουργού "**επιτρέπεται εις πάντα ενδιαφερόμενον...**". Κατά συνέπεια, οποιοσδήποτε συνδέεται έστω και χαλαρά με μια υπόθεση που να δικαιολογεί το ενδιαφέρον του μπορεί/νομιμοποιείται να επιδιώξει τον Υπουργικό έλεγχο. Ο όρος "**πας ενδιαφερόμενος**" είναι ευρύτερος του γνωστού "**πας έχων έννομο συμφέρον**" ο οποίος χρησιμοποιείται για τη νομιμοποίηση όσων κάνουν αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ αλλά και ο οποίος προτιμήθηκε για τη νομιμοποίηση όσων προσφεύγουν ενώπιον της επιτροπής ελέγχου.

Σύμφωνα με το ΚΝΑ 68 παρ. 6, προσφυγή κατά των πράξεων των συλλογικών Νομαρχιακών οργάνων "**μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον...**", άρα ο κύκλος των προσώπων που δικαιούνται να επιδιώξουν τον έλεγχο της επιτροπής, είναι περιορισμένος έναντι όσων δικαιούνται να καταφύγουν στον Υπουργό, κατά των αποφάσεων της επιτροπής!

Πρόβλημα πάντως δεν φαίνεται να δημιουργείται, γιατί μέχρι τώρα το ΣτΕ έχει δεχτεί την ευρύτητα του όρου "**πας ενδιαφερόμενος**" και κάτι τέτοιο κάνουν και οι Υπουργοί. Ο σκοπός του νόμου, η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, δικαιολογεί πλήρως την δυνατότητα όλων όσων εμπλέκονται σε πράξεις που θεωρούν παράνομες, να επιδιώκουν τον έλεγχο και την ακύρωσή τους (ενδεχομένως).

Πιο συγκεκριμένα, νομιμοποιούνται να προσφύγουν στον αρμόδιο Υπουργό: **1.** ο πολίτης, φυσικό πρόσωπο ή το νομικό πρόσωπο που είχε προσφύγει στην Επιτροπή και η προσφυγή του απορρίφθηκε. **2.** Η Νομ. Αυτοδιοίκηση, της οποίας απόφαση ακύρωσε η επιτροπή είτε κατόπιν

προσφυγής είτε κατόπιν παραπομπής. **3.** Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, ύστερα από σχετική εισήγηση του αρμόδιου (τοπικά) διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης του Νομού όπου εδρεύει η Επιτροπή, απόφαση της οποίας ο διευθυντής θεωρεί παράνομη. Επιχείρημα που δικαιολογεί την παραπάνω δυνατότητα, παρότι αυτή δεν προβλέπεται ρητά στο νόμο, αποτελεί το γενικό καθήκον όλων των κρατικών οργάνων να τηρούν τη νομιμότητα και να καταγγέλουν την παρανομία (Σ. 25 παρ. 1 και 103 παρ. 1) αλλά και το γεγονός, ότι ο Υπουργός δεν μπορεί να ενημερωθεί διαφορετικά, γιατί οι αποφάσεις των επιτροπών δεν του κοινοποιούνται, οπότε να ασκήσει τον προβλεπόμενο στην παρ. 5 αυτεπάγγελτο έλεγχο. Ή λοιπόν θα δεχτούμε ότι η εξουσία αυτή του Υπουργού καταργήθηκε πλέον (με την αντικατάσταση του Νομάρχη ως οργάνου ελέγχου των ΟΤΑ από την επιτροπή) ή θα δεχτούμε ότι υφίσταται (που είναι δογματικά σωστότερο) αλλά ασκείται κατόπιν "ειδοποίησης" από το αρμόδιο περιφερειακό όργανο. Έτσι, είμαστε συνεπείς και με τη φιλοσοφία της αποκέντρωσης!

4. Η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ), που ιδρύθηκε με το αρ. 13 π. 39 ν. 2307/95, ήδη άρθρο 117 ΚΝΑ ως ν.π.ι.δ., **"για την οργανωμένη συνεργασία, προαγωγή και εκπροσώπηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων...."**. Οπωσδήποτε, αρκετές από τις πράξεις που θα ελέγχει η επιτροπή θα έχουν ευρύτερη σημασία και πιθανότατα να ενδιαφέρουν και άλλες ή το σύνολο των Ν.Α. Με δεδομένο το δυναμισμό του νέου θεσμού και την αυξημένη πολιτική σημασία του είναι, νομίζω, αναμενόμενο να προκύψουν αρκετές διαφορές, ιδίως για θέματα αρμοδιοτήτων. Το κρίσιμο αυτό σημείο δεν οριοθετήθηκε επαρκώς από το νόμο, ενώ η νομολογία είναι ακόμη αντιφατική (αποφάσεις 263/97 και

264/97, αντίθετη η 888/97) και η θεωρία πολύ περιορισμένη⁹. Η ΕΝΑΕ λοιπόν, ως εκφραστής αυτού του συνολικού ενδιαφέροντος νομιμοποιείται είτε να παρεμβαίνει υπέρ του κύρους μιας πράξης Νομ. Συμβουλίου είτε να προσφεύγει η ίδια **ως ενδιαφερόμενος**, κατά μιας απόφασης της επιτροπής.

5. Ο ιδιώτης, φυσικό ή νομικό πρόσωπο που δεν είχε μεν αναμιχθεί στην πρώτη φάση της διαδικασίας ελέγχου, έλκει όμως συμφέροντα από την ισχύ της συγκεκριμένης πράξης του Νομ. Συμβουλίου, τα οποία θίγει η απόφαση της επιτροπής. Σύνδεσμος του ιδιώτη με την υπόθεση πρέπει να υφίσταται, αρκεί όμως και χαλαρός, που να δικαιολογεί κατά το μέτρο της λογικής το ενδιαφέρον του.

⁹ βλέπε Κ. Παπαδημητρίου "Η τοπική υπόθεση Νομαρχιακού επιπέδου" 1995 και Γ. Δανόπουλου "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό τον δικαστικό έλεγχο" 1997.

→ **Κατά ποιας απόφασης**

Σύμφωνα με το άρθρο 70 ΚΝΑ η προσφυγή στρέφεται κατά των "**κατά το άρθρο 68, αποφάσεων της επιτροπής...**", είτε αυτών που εκδίδονται κατόπιν παραπομπής είτε αυτών που εκδίδονται κατόπιν ένστασης κάποιου ιδιώτη που έχει έννομο συμφέρον.

Από τη γραμματική διατύπωση προκύπτει ότι προσβάλλονται μόνο οι αποφάσεις¹⁰. Η επιτροπή όμως μπορεί και να σιωπήσει, οπότε θεωρείται ότι επικυρώνει την πράξη του Ν.Σ. (και όταν την ελέγχει κατόπιν παραπομπής και όταν την ελέγχει κατόπιν ένστασης, οπότε θεωρείται ότι απέρριψε την ένσταση), σύμφωνα με το ΚΝΑ 68 παρ. 7.

Η Συνταγματική επιταγή της τήρησης της αρχής της νομιμότητας, όπως αυτή προσδιορίζεται με την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και υποστασιοποιείται στη συγκεκριμένη διαδικασία ελέγχου, νομίζω, ότι επιβάλλει να συμπεριληφθούν **και οι παραλείψεις της επιτροπής**, στην κρίση του Υπουργού.

Η επιτροπή του ΚΝΑ 68 είτε ρητά είτε σιωπηρά, πάντως αποφασίζει και ή επικυρώνει (ρητά ή σιωπηρά) ή ακυρώνει (ρητά) την πράξη του Ν.Σ. που άχθηκε ενώπιόν της. Δεν υφίσταται ικανός δικαιολογητικός λόγος της μη εξέτασης των σιωπηρών αποφάσεών της. Αντίθετα, στην περίπτωση που κάτι τέτοιο γινόταν δεκτό θα δημιουργήσουμε ένα άλλοθι στην επιτροπή να μην αποφαίνεται όταν η απόφαση θα είναι απορριπτική (της προσφυγής ή της παραπομπής), ώστε να αποφύγει και τον μετέπειτα Υπουργικό έλεγχο! Με αυτόν τον τρόπο βέβαια και η νομιμότητα μιας Νομαρχιακής απόφασης μένει μετέωρη (εκτός αν προσβληθεί στα διοικητικά δικαστήρια) και το κύρος της επιτροπής μειώνεται στα μάτια των πολιτών και η ίδια η διαδικασία εποπτείας του Κράτους στους ΟΤΑ πλήττεται καίρια, με άμεση

αντανάκλαση στο κύρος του Υπουργού, της Κυβέρνησης και του Κράτους γενικότερα. Στην περίπτωση βέβαια παρανομίας, ο πολίτης μένει ουσιαστικά απροστάτευτος, γιατί η 60ήμερη προθεσμία προσβολής της παράλειψης ενώπιον των δικαστηρίων χάνεται πολύ εύκολα, λόγω της δημιουργούμενης ασάφειας (θα εκδώσει απόφαση η επιτροπή; δεν θα εκδώσει; από πότε αρχίζει η προθεσμία κλπ.). Το ΣτΕ, στοιχιζόμενο προς αυτήν την κατεύθυνση, δέχεται πλέον ορθά, ότι τόσο η ρητή αρνητική ενέργεια όσο και η παράλειψή τους έχουν εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ 794/86)!

Συναφές, όσον αφορά τις δυσμενείς για τη νομιμότητα και τους πολίτες συνέπειες, είναι και το θέμα του ελέγχου αποφάσεων της Επιτροπής με τις οποίες κρίθηκαν **μη εκτελεστές πράξεις των Ν.Σ. (συνεπώς ανέλεγκτες άρα νόμιμες)**. Είναι συνηθισμένο φαινόμενο στη διοικητική πρακτική, να απορρίπτονται ως απαράδεκτες προσφυγές κατά αποφάσεων επιτροπών, που έκριναν ως μη εκτελεστές άρα μη ελεγκτέες, πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ(προς το παρόν των ΟΤΑ α' βαθμού). Κατά τη θέση αυτή, οι αποφάσεις της επιτροπής είναι **βεβαιωτικές** και συνεπώς **η βεβαιωτική απόφαση μη εκτελεστής πράξης είναι και αυτή μη εκτελεστή, άρα ανέλεγκτη από τον Υπουργό, που ελέγχει μόνο τις εκτελεστές πράξεις σύμφωνα με την πάγια νομολογία (ΣτΕ 261/87, 802/87, 2319/78, 2301/83, 2584/89)**. Επειδή το ίδιο κάνουν και τα δικαστήρια (Σ 95παρ. 1α), το αποτέλεσμα είναι οι άπαξ κριθείσες ως μη εκτελεστές πράξεις (από την επιτροπή) να μην ελέγχονται πλέον ποτέ! και να καταστρατηγείται έτσι όλο το σύστημα της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ, το οποίο προβλέπει δύο στάδια ελέγχου, με τελευταίο και σημαντικότερο (από πλευράς συνολικής ευθύνης και ενιαίας αντιμετώπισης των ανακυπτώντων ζητημάτων) αυτό του Υπουργικού ελέγχου.

¹⁰ Έτσι για τις αποφάσεις του κρατικού Νομάρχη οι ΣτΕ 2319/78, 2301/83, 2584/89.

Η άποψη του Φλογαίτη ότι **"για την ύπαρξη εκτελεστής διοικητικής πράξης σημασία δεν έχει τόσο η διαδικασία και οι συνθήκες έκδοσης αλλά η νομική φύση της πράξης"**, νομίζω ότι δίνει την ορθότερη λύση για το πρόβλημα αυτό.

Η επιτροπή του αρ. 68 ΚΝΑ επιτελεί οιονεί δικαιοδοτικό έργο. Κρίνει επί της νομιμότητας ή όχι μιάς πράξης. Οποιαδήποτε και να είναι η απόφασή της, είτε επί προσφυγής είτε επί παραπομπής, θα έχει ηθελημένες έννομες συνέπειες, ολοφάνερους επί προσφυγής (ευμενείς όταν δε δέχεται και συνεπώς ακυρώνει την πράξη της ΝΑ, δυσμενείς όταν την απορρίπτει, θίγοντας έτσι τα νόμιμα συμφέροντα του προσφεύγοντα), λιγότερο φανερός αλλά πάντως υπαρκτός επί παραπομπής (αφού ξεκαθαρίζουν το θέμα της ένταξης ή μη της συγκεκριμένης πράξης στην κρατική έννομη τάξη). Κατά συνέπεια, νομίζω **ότι στη νομική φύση των αποφάσεων της επιτροπής συμπεριλαμβάνεται ως συστατικό η εκτελεστότητα. Άρα η επιτροπή, πρέπει να θεωρούμε, ότι εκδίδει πάντα εκτελεστές, συνεπώς ελεγκτές αποφάσεις.**

→ Προθεσμίες

Σύμφωνα με το άρ. 70ΚΝΑ η προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό πρέπει να ασκηθεί **"μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών...."**. Την ίδια προθεσμία επιβάλλει και ο ν. 3200/55 αρ. 8 παρ. 1, συμπληρώνοντάς την με τα χρονικά σημεία έναρξής της: **"...εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάκοντα ημερών από της δημοσίευσως ή εάν η απόφασις δεν δημοσιεύεται από της κοινοποιήσεως ή άλλως αφ' ης έλαβε γνώσιν (ο ενδιαφερόμενος)"**.

Η ρύθμιση του αφετηριακού γεγονότος, της παραπάνω προθεσμίας γίνεται στην παρ. 8 άρθρου 68 ΚΝΑ: **"Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και στη Ν.Α. ή τα Ν.Π. αυτής. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δυο μαρτύρων"**.

Ο νόμος λοιπόν επιβάλλει τη δημοσίευση των κρίσεων της επιτροπής. Είναι προφανές, ότι με τον τρόπο αυτόν ενημερώνεται η κρατική αρχή (Περιφέρεια) καθώς και ο ΟΤΑ ή το νομικό του πρόσωπο. Δεν εξασφαλίζεται όμως και η σίγουρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων ιδιωτών, οι οποίοι ενδέχεται να μη διαμένουν στην έδρα του Νομ. Συμβουλίου. Απαραίτητο συμπλήρωμα λοιπόν της νομοθεσίας, η νομολογία, η οποία αναγνωρίζει την ανάγκη **κοινοποίησης με τον προσήκοντα τρόπο στον πολίτη των αποφάσεων εκείνων που περιέχουν δυσμενές μέτρο σε βάρος του (ΣΤΕ 1696/50, 1433/81, 497/54)**, όπως είναι η απόφαση της επιτροπής που απορρίπτει προηγούμενη ένστασή του.

Σε περίπτωση αμφιβολίας, πάλι η νομολογία δέχεται τη λύση υπέρ του προσφεύγοντος. Κατά την ΣΤΕ 597/75: **"μη προκυπτούσης, εκ των στοιχείων του φακέλλου, πλήρους γνώσεως των αποφάσεων... η κατ' αυτών ενώπιον του Υπουργού προσφυγή έδει να θεωρηθή ως εμπροθέσμως ασκηθείσα"**.

Ας επισημανθεί επιπλέον ότι, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να καταθέσει την προσφυγή του σε οποιαδήποτε δημόσια αρχή, η οποία σύμφωνα με το αρ. 5 ν. 1943/91 υποχρεούται να τη στείλει στον αρμόδιο Υπουργό. Η νομολογία, στοιχιζόμενη στην ίδια κατεύθυνση (αν και παλιότερη!), δέχεται ότι "...η ημέρα της καταθέσεως λαμβάνεται ως ημέρα ασκήσεως δια την κρίσιν του εμπροθέσμου αυτής. Η προσφυγή διαβιβάζεται εις τον αρμόδιο Υπουργόν από της περιελεύσεως εις τον οποίον άρχεται η 60ήμερος αποκλειστική προθεσμία προς απόφασιν..." (ΣΤΕ 1156/84).

Πρόβλημα γεννάται μόνο στην περίπτωση, του υπολογισμού της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής κατά σιωπηρής απόφασης της Επιτροπής. Επειδή η επιτροπή οφείλει να κρίνει εντός αποκλειστικής προθεσμίας 20 ημερών, **"από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά..."** ή **"αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη μαζί με τα προβλεπόμενα για την έκδοσή της δικαιολογητικά"**, πρέπει να δεχτούμε ως αφετηρία έναρξης της 30ήμερης προθεσμίας για άσκηση της προσφυγής προς τον Υπουργό, την επομένη ημέρα της λήξεως της 20ημέρου προθεσμίας. Ανάλογη είναι η έναρξη της 60ημέρου προθεσμίας, για κατάθεση αιτήσεως ακυρώσεως στα δικαστήρια, κατά απόφασης του Υπουργού επί προσφυγής (ΣΤΕ 2322/76). Οι παρατηρηθείσες όμως στην πραγματικότητα δυσκολίες (αδυναμία γνώσης κρίσιμων ημερομηνιών από τους ιδιώτες), οδήγησαν σύντομα το ΣΤΕ να προσαρμόσει τη νομολογία του σε πιο επιεικείς λύσεις. Έτσι, κατά την 3006/79 απόφασή του η προθεσμία αρχίζει **"....από της παρόδου απράκτου του ως άνω εξηκονθημέρου, εντός του οποίου έδει ν' αποφανθή ο Υπουργός, μόνον εάν εντός του εξηκονθημέρου τούτου ο ασκήσας την προσφυγήν έλαβεν καθ' οιονδήποτε τρόπον γνώσιν της ακριβούς ημερομηνίας περιελεύσεως αυτής εις το Υπουργείον"**

Στον υπολογισμό του 20ημέρου που μας ενδιαφέρει, η κατάσταση είναι

πιο δύσκολη, γιατί ο νόμος απαιτεί επιπλέον και τη λήψη των απαραίτητων δικαιολογητικών. Πότε ακριβώς συντελείται αυτό, ποια είναι αυτά (που προφανώς θα διαφέρουν κατά περίπτωση), γιατί δεν την στέλνει (ενδεχομένως), η Ν.Α., είναι ερωτήματα που δύσκολα θα απαντηθούν και δυσκολότερα θα προσδιορίζονται κάθε φορά. Ενόψει των παραπάνω, η επιεικής αντιμετώπιση από τον Υπουργό αυτών των περιπτώσεων, θεωρώντας τες ως εμπρόθεσμες όταν ασκούνται εντός ευλόγου χρόνου, νομίζω ότι είναι η μόνη ρεαλιστική επιλογή.

Διακοπή της 30ήμερης προθεσμίας, μπορεί να γίνει δεκτή μόνο για λόγους ανωτέρας βίας ή αντικειμενικής αδυναμίας ασκήσεώς της προσφυγής (ΣτΕ 2280/61, 958/57 ολομ., 3916/85).

→ **Η Επιτροπή άρθρου 68 ΚΝΑ**

Η επιτροπή ελέγχου των πράξεων, των συλλογικών οργάνων της Ν.Α., προβλέπεται στο άρθρο 68 παρ. 1-5 ΚΝΑ. Οι σχετικές διατάξεις ρυθμίζουν εξαντλητικά τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της.

Συγκεκριμένα, επιτροπές συνιστώνται στην έδρα κάθε Ν.Α., είναι τριμελείς και έχουν 4ετή θητεία, όσο δηλαδή και η νομαρχιακή περίοδος (ΚΝΑ 68 π. 1 και 2, ΚΝΑ 14 παρ. 3).

Οι επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (ΚΝΑ 68 παρ. 2) από:

"α. Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

β. Ένα δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών 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 ΝΠΔΔ που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

γ. Ένα μέλος του Ν.Σ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Ν.Σ. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του Ν.Σ. και ο πρόεδρος - Ν.Ε."

Καθήκοντα γραμματέα ασκεί υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών (ΚΝΑ 68 παρ. 2) ενώ τόσο αυτός όσο και ο ορισθείς ως τακτικό μέλος της, λογίζονται ως αποσπασμένοι, για το χρόνο που έχουν αυτές τις ιδιότητες (ΚΝΑ 68 παρ. 2). Ήδη, μετά την ισχύ του ν. 2503/97, οι παραπάνω υπάλληλοι πρέπει να είναι υπάλληλοι της οικείας Περιφέρειας και όχι του Υπουργείου Εσωτερικών, γιατί οι θέσεις τους μεταφέρθηκαν πλέον στις Περιφέρειες (αρ. 3 παρ. 4 ν. 2503/97).

Οι επιτροπές κατά ΚΝΑ 68 παρ. 3 αποτελούν **"ανεξάρτητες δημόσιες**

αρχές..." με δική τους σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη. Το τι ακριβώς σημαίνει η διάταξη αυτή και τα ποικίλα προβλήματα ερμηνείας που δημιουργεί, θα τα εξετάσουμε εκτενέστερα στο κεφάλαιο "**Συνέπειες Υπουργικού ελέγχου**". Εδώ, πρέπει να τονίσουμε απλά, ότι οι επιτροπές έχουν μια αυτοτέλεια ως ξεχωριστά διοικητικά όργανα παρότι υπάγονται (ΚΝΑ 68 παρ. 3) στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Οι επιτροπές συνέρχονται με πρόσκληση του προέδρου τους, συνεδριάζουν παρόντων όλων των μελών τους και αποφασίζουν κατά πλειοψηφία. Για τις συνεδριάσεις τους τηρούνται πρακτικά από τον γραμματέα, τα οποία στη συνέχεια υπογράφονται από αυτόν και τον πρόεδρο (ΚΝΑ 68 παρ. 4).

Ο νόμος δεν προβλέπει περισσότερα για τον τρόπο εξέτασης των προσφυγών ή παραπομπών, για τη δυνατότητα προφορικής υποστήριξής τους, για την παράσταση των ενδιαφερομένων, για το ενδεχόμενο παράστασης δικηγόρου κλπ. Για όλα αυτά, πρέπει αναγκαστικά να εφαρμόζονται συμπληρωματικά οι ανώτερες Συνταγματικές διατάξεις (ισότητα ενώπιον του νόμου, προηγούμενη ακρόαση κλπ.) και οι γενικότερες (ν. 1599/86 αρ. 19 "κανόνες λειτουργίας συλλογικών οργάνων", Κώδικας Δικηγόρων κλπ.).

Ο νόμος εξάλλου δεν προβλέπει και ορισμένο τύπο, που πρέπει να έχουν οι αποφάσεις της. Αρκεί να είναι έγγραφες (κατά τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου για τις διοικ. πράξεις) και να υπογράφονται από τον πρόεδρο και το γραμματέα.

→ **Αρμόδιος Υπουργός**

Σύμφωνα με το αρ. 8 παρ. 1 ν. 3200/55, η προσφυγή απευθύνεται προς τον αρμόδιο Υπουργό. Αντίστοιχα, το ΚΝΑ 70 αναφέρεται "**...στον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό....**".

Κάθε Υπουργός είναι αρμόδιος για τα θέματα του Υπουργείου του, τα οποία καθορίζονται σύμφωνα με τον ν. 1558/85 (ΦΕΚ Α' 137/26-7-1985 "Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα").

Ο εκλεγμένος Νομάρχης, ο οποίος προίσταται όλων των υπηρεσιών της Νομ. Αυτοδιοίκησης (ΚΝΑ 62 π. 1) είναι βέβαια σε θέση να γνωρίζει ποιος είναι κάθε φορά ο αρμόδιος Υπουργός, οπότε να προσφύγει προς αυτόν.

Οι ιδιώτες όμως δεν έχουν εύκολα την ίδια γνώση, γι' αυτό πολλές φορές απευθύνονται σε αναρμόδιο.

Το θέμα είχε ήδη αντιμετωπισθεί νομολογιακά (το ΣτΕ δεχόταν ότι ο αναρμόδιος παραπέμπει την προσφυγή στον αρμόδιο και από την τελευταία αυτή λήψη αρχίζει η 60ήμερη προθεσμία αποφάνσεως, 1156/84) όταν ο ν. 1943/91 αρ. 5 ρύθμισε δεσμευτικά τις περιπτώσεις αυτές. Έτσι, κατά την παρ. 1 του άρθρου 5, η αναρμόδια υπηρεσία στην οποία υπέβαλε κάποιο αίτημα ένας πολίτης είναι υποχρεωμένη, να το διαβιβάσει εντός 5 ημερών στην αρμόδια, ενημερώνοντας ταυτόχρονα και τον ενδιαφερόμενο. Εφόσον ο νόμος επιτάσσει αυτήν την παραπομπή για τα απλά αιτήματα, πολύ περισσότερο επιβάλλεται αυτό (για λόγους συνεπούς εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης) για τις προσφυγές, που έχουν πιο βαρύνουσα σημασία, ως δίαυλοι διενέργειας ελέγχου νομιμότητας.

→ **Τύπος προσφυγής**

Πέραν του εγγράφου τύπου, που είναι αυτονόητος στη διοικητική διαδικασία, κανένας άλλος ειδικότερος προσδιορισμός δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία, για τους ιδιώτες.

Η προσφυγή συνεπώς, μπορεί να είναι απλή αναφορά κάποιων ισχυρισμών για παρανομίες, με ένα αυτονόητο αίτημα, τον έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Υπουργού και την ακύρωση της απόφασης της επιτροπής. Μπορεί να την υπογράψει και να την χρονολογεί μόνο ο προσφεύγων, ενώ δεν προβλέπεται κανενός είδους χρήση ενσήμων (χαρτόσημα κλπ.).

Υπάρχει βέβαια πάντα η δυνατότητα υποβολής της από δικηγόρο, αυτό όμως ανήκει στην επιλογή των ενδιαφερομένων.

Ειδικά για τις Νομ. Αυτοδιοικήσεις, τις προσφυγές τους ενώπιον των διοικ. αρχών υπογράφει ο Νομάρχης, ο οποίος εκπροσωπεί την Ν.Α, ύστερα όμως από σχετική απόφαση της Νομ. Επιτροπής (ΚΝΑ 60 παρ. 1στ), η οποία είναι αρμόδια γι' αυτά τα θέματα. Μόνο κατ' εξαίρεση, όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της ΝΑ, μπορεί ο Νομάρχης να ασκήσει προσφυγή χωρίς εξουσιοδότηση (ΚΝΑ 62 παρ. 1η), της Ν.Ε., πρέπει όμως αμέσως μετά να την υποβάλλει στην Επιτροπή για έγκριση. Η μη τήρηση των παραπάνω συνιστά παράβαση, που επισύρει την απόρριψη της προσφυγής.

3.β. Έλεγχος βασιμότητας

→ Αναρμοδιότητα διοικητικού οργάνου

Η αναρμοδιότητα της αρχής που εξέδωσε την πράξη αποτελεί λόγο ακυρώσεως, έστω και αν η αρμόδια αρχή δεν θα αποφάσιζε διαφορετικά. Αναρμοδιότητα υφίσταται όταν το όργανο που εξέδωσε την πράξη, κατά τον κρίσιμο χρόνο της εκδόσεως, δεν ήταν αρμόδιο καθ' ύλην, κατά τόπο ή κατά χρόνο.

Αρμοδιότητα ενός οργάνου εννοούμε βέβαια τη δραστηριότητα που δεδομένο διοικητικό όργανο μπορεί σύμφωνα με το νόμο να ασκήσει (έτσι Λύτρας σελ. 108 επ.). Καθώς έτσι το όργανο αυτό μπορεί να αναπτύξει έγκυρα ορισμένη μόνο δραστηριότητα, αυτή που του καθορίζεται ως τέτοια, είναι φανερό πως ο προσδιορισμός αυτός αποτελεί και το όριο πέρα από το οποίο η δράση του παύει να είναι νόμιμη¹¹.

Η δραστηριότητα που το όργανο μπορεί έγκυρα και πρέπει να ασκεί αποτελεί τη λεγόμενη καθ' ύλην αρμοδιότητά του, που αναφέρεται στο αντικείμενο, στα θέματα που αναλαμβάνει να διευθετήσει και να χειριστεί το όργανο. Η επέκτασή του σε άλλα θέματα συνιστά ακριβώς την περίπτωση της καθ' ύλην αναρμοδιότητάς του.

Η δυνατότητα ενός οργάνου να ασκεί έγκυρα τη δραστηριότητά του σε ορισμένο μόνο τμήμα της εδαφικής έκτασης του Κράτους ή σε σχέση με όσα πρόσωπα συνδέονται με ορισμένο τμήμα της εδαφικής έκτασης της επικράτειας, ονομάζεται κατά τόπο η χωρική αρμοδιότητα. Η υπέρβαση από κάποιο όργανο των τοπικά προσδιορισμένων ορίων του συνιστά την κατά τόπο αναρμοδιότητά του¹².

Η άσκηση της αρμοδιότητας από τα διοικητικά όργανα είναι καταρχήν

¹¹ Χαρακτηριστική ΣτΕ 2006/65 ολομ.

χρονικά απεριόριστη, ενώ οι προθεσμίες που τίθενται στη Διοίκηση θεωρούνται από τη νομολογία ενδεικτικές. Με την πάροδο όμως του χρόνου τις σύγχρονες απαιτήσεις ταχύτητας και αποτελεσματικότητας τους αυξάνονται συνέχεια οι ρυθμίσεις που προβλέπουν αποκλειστικές-ανατρεπτικές προθεσμίες¹³ στη Διοίκηση για να ασκήσει τις δραστηριότητές της. Έχει έτσι τον τελευταίο καιρό αποκτήσει μεγάλη σημασία η αρμοδιότητα κατά χρόνο που η υπέρβασή της ελέγχεται.

Αυτό συμβαίνει, καταρχήν, όταν η δραστηριότητα του οργάνου πρέπει να ασκηθεί εντός ορισμένης προθεσμίας αλλά και όταν το όργανο από τη φύση του έχει περιορισμένο χρονικό πεδίο δράσης.

Προϋπόθεση βέβαια, για να αποκλειστεί η δυνατότητα δράσης ενός οργάνου, πέρα από κάποιο χρονικό όριο, είναι όπως είπαμε, ο ανατρεπτικός χαρακτήρας της προθεσμίας που τάσσει ο νόμος. Και έχει τέτοιο χαρακτήρα όταν χαρακτηρίζεται ρητά σαν αποκλειστική ή ο χαρακτήρας αυτός προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις.

Στο εξεταζόμενο σύστημα, ενόψει του άρθρου 66 ΚΝΑ ("Οι πράξεις όλων των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι **εκτελεστές αφότου εκδοθούν**"), το οποίο επιβάλλει την ταχύτερη δυνατή διευκρίνηση της νομιμότητας (ή όχι) της πράξης που εξέδωσε το Νομαρχιακό όργανο, αναγκαστικά, όλες σχεδόν οι τασσόμενες προθεσμίες είναι αποκλειστικές. Έτσι, ο Γεν. Γραμματέας της Περιφέρειας παραπέμπει τις πράξεις που θεωρεί παράνομες στην επιτροπή, εντός **αποκλειστικής προθεσμίας 5 ημερών** (ΚΝΑ 67 παρ. 2). Η επιτροπή οφείλει να αποφασίσει μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών (ΚΝΑ 68 παρ. 7). Η προσφυγή προς τον Γεν. Γραμματέα Περιφέρειας κατά την αποφάσεων του Νομάρχη ασκείται

¹² Χαρακτηριστικό ΠΕ ΣτΕ 427/87.

¹³ π.χ. ν. 1943/91 αρ. 5 (ΦΕΚ Α' 50/11-4-91).

μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 30 ημερών (ΚΝΑ 69), όπως εξάλλου και η προσφυγή προς τον Υπουργό κατά των αποφάσεων του Γεν. Γραμματέα ή της επιτροπής (ΚΝΑ 70).

Ο ίδιος ο Υπουργός, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 8 ν. 3200/55 **"...οφείλει ν' αποφασίσει εντός εξήκοντα ημερών από της υποβολής της προσφυγής εις αυτόν"**. Αν η διατύπωση δεν είναι ρητή, η νομολογία από πολύ νωρίς δέχτηκε τον ανατρεπτικό χαρακτήρα της 60ήμερης προθεσμίας (ΣτΕ 468/58 **"η 60ήμερος προθεσμία... είναι ανατρεπτική, παρερχομένης δε της προθεσμίας ταύτης η προσφυγή θεωρείται απορριφθείσα"**) και τον επιβεβαίωνε σε κάθε περίπτωση (ΣτΕ 304/74, 88/77, 2128/77, 4478/77, 160/83, 4043/83 κλπ.), ώστε σήμερα να έχει καταστεί πάγια. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΣτΕ 1882/77, κατά την οποία απορρίφθηκε ως δικαιολογία υπέρβασης της προθεσμίας, η διενέργεια έρευνας επί της υπόθεσης και η διεξαγωγή αλληλογραφίας, γιατί θεωρήθηκε ότι όλες αυτές οι ενέργειες πρέπει να γίνονται εντός των 60 ημερών.

Η μόνη δικαιολογία που μπορεί να γίνει δεκτή, ώστε η παρέλευση της ανατρεπτικής προθεσμίας να μην επιδρά στο κύρος της απόφασης, είναι η ανωτέρα βία ή κάποιος αντίστοιχος λόγος αντικειμενικής αδυναμίας άσκησης της αρμοδιότητας (ΣτΕ 2280/61, 958/57 ολομ., 3916/85). Κάτι τέτοιο όμως πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς.

Η, μετά την έκδοση της Υπουργικής απόφασης, άσκηση αιτήσεως θεραπείας από τον ενδιαφερόμενο είναι βέβαια δυνατή, σύμφωνα με τη Συνταγματική επιταγή του άρθρου 10 παρ. 1. Η επανεξέταση όμως της υπόθεσης εξαρτάται από το αν ασκήθηκε εντός ή όχι της 60ήμερης προθεσμίας: αν ασκήθηκε εντός, κάτι οπωσδήποτε σπάνιο γιατί οι διοικητικές αρχές συνήθως εξαντλούν τα χρονικά περιθώρια, τότε ο Υπουργός μπορεί (κατά διακριτική ευχέρεια) να επανεξετάσει το θέμα, εκτός αν ο αιτών προσκομίζει νέα στοιχεία οπότε υποχρεούται (κατά τις επιταγές

της αρχής της χρηστής διοίκησης). Αν η αίτηση θεραπείας ασκηθεί εκτός των 60 ημερών, έστω και με νέα στοιχεία, ο Υπουργός είναι πλέον αναρμόδιος να την εξετάσει. Οφείλει να την απορρίψει χωρίς επανεξέταση, γιατί η διοικητική διαδικασία έχει πλέον ολοκληρωθεί με την έκδοση της Υπουργικής απόφασης. Τόσο η γραμματική όσο και η συστηματική αλλά και η τεολογική ερμηνεία του συμπλέγματος των διατάξεων συνηγορούν υπέρ αυτής της άποψης. Οι πράξεις των Νομ. Συμβουλίων είναι άμεσα εκτελεστές, οπότε όλη η διαδικασία ελέγχου τους, είτε σε α' βαθμό (επιτροπή άρθρου 68 ΚΝΑ) είτε σε β' βαθμό (Υπουργός) επιβάλλεται να πραγματοποιείται και προπάντων να ολοκληρώνεται σε σύντομο χρόνο, χωρίς να μένουν περιθώρια περαιτέρω αμφισβητήσεων και συνεπώς εκκρεμοτήτων. Θεμελιώδης αρχή της διοικητικής δράσης είναι η αρχή της νομιμότητας, άμεση συνέπεια της οποίας είναι η γνώση των πολιτών για το τι είναι νόμιμο και τι όχι, προκειμένου να προσανατολίζονται τις επιλογές τους. Το να ολοκληρώνεται σύντομα η διαδικασία και να είναι ξεκάθαρο τι ισχύει, είναι και βασικός παράγοντας αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, που κατά τον Λαζαράτο έχει Συνταγματική κατοχύρωση ("Το δικαίωμα ακροάσεως" σελ. 67επ.), **ως αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας**. Είναι φανερό, ότι η αποδοχή δυνατότητας επανεξέτασης κάθε υπόθεσης ύστερα από άσκηση αιτήσεως θεραπείας, πέραν της καταστρατήγησης της αρμοδιότητας κατά χρόνο, θα οδηγούσε σύντομα σε αποδυνάμωση όλου του συστήματος ελέγχου, γιατί θα διαιώνιζε επ' άπειρον όλα τα ζητήματα με τις συνεχείς επανεξετάσεις που θα γίνονταν και την παρατεινόμενη εκκρεμότητα, ιδιαίτερα βέβαια στις περιπτώσεις εκείνες που ενδιαφέρουν πολλούς και συνεπώς θα μπορούσαν να καταθέτουν αίτηση θεραπείας, όταν η Υπουργική απόφαση δεν θα τους ικανοποιεί, ο ένας μετά τον άλλο.

Επιπλέον, κατά την κρατούσα τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία

άποψη, η Διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να ανακαλεί τις παράνομες αποφάσεις της. Με δεδομένο και το βάρος του ψυχολογικού προηγούμενου, που νοιώθει ο υπάλληλος, όταν καλείται να επανεξετάσει υπόθεση επί της οποίας έχει ήδη αποφανθεί καθώς και την ατολμία των Υπουργών να ανακαλούν (ως παράνομες!) προηγούμενες αποφάσεις τους, γίνεται φανερό ότι δεν θα είναι αποτελεσματική καμία επιπλέον επανεξέταση. Εκτός, βέβαια αν ο αιτών έχει ήδη εξασφαλίσει τη συμφωνία των μηχανισμών της εξουσίας και αναζητεί με την αίτησή του, να παρακάμψει την πρώτη απόφαση!

Αφού λοιπόν σπάνια θα γίνεται επανέλεγχος (και όταν γίνεται ενδέχεται να είναι ύποπτος), δεν υπάρχει δικαιολογητικός λόγος να καθυστερεί, ούτε η εφαρμογή της Υπουργικής απόφασης ούτε ο δικαστικός πλέον έλεγχός της, ο οποίος είναι και αποτελεσματικότερος.

Ας σημειωθεί ότι, η έναρξη της προθεσμίας για την κατάθεση αίτησης ακυρώσεως προς τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια αρχίζει "από της συμπληρώσεως της ανατρεπτικής ταύτης προθεσμίας" (ΣτΕ 1322/76, 4459/76) ή έστω "...από της παρόδου απράκτου του ως άνω 60ημέρου, εντός του οποίου έδει ν' αποφανθεί ο Υπουργός, μόνον εάν εντός του 60ημέρου τούτου ο ασκήσας την προσφυγήν έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπον γνώσιν της ακριβούς ημερομηνίας περιελεύσεως αυτής εις το Υπουργείον" (ΣτΕ 3006/79).

Όλες οι περιπτώσεις αρμοδιότητας (καθ' ύλην, κατά τόπο, κατά χρόνο) ελέγχονται αυτεπάγγελτα από τον Υπουργό (ΣτΕ 3817/76, 404/76, 2304/76, 1253/74, 1541/74 κλπ.).

→ Παράβαση ουσιώδους τύπου

Τύπος της διοικητικής πράξης είναι η μορφή με την οποία εμφανίζεται η δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου. Δεν ορίζεται σε νόμο ποιος είναι ουσιώδης και ποιος επουσιώδης αλλά εναπόκειται στο δικαστήριο να κρίνει, εξετάζοντας κατά περίπτωση. Πάντως, γενικά μπορούμε να πούμε,

πως ουσιώδης τύπος είναι εκείνος που επηρεάζει το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης. Σε αμφιβολία, για λόγους προστασίας του διοικουμένου, θα πρέπει ο τύπος να θεωρείται ως ουσιώδης. Η παράβαση τέτοιου ουσιώδους τύπου προβλεπόμενου για την έκδοση της διοικ. πράξης, συνιστά λόγο ακυρότητάς της.

Κρίσιμος χρόνος για τον έλεγχο της νομιμότητας του τύπου είναι αυτός της εκδόσεως της πράξης.

Ένας από τους ουσιώδεις τύπους, ίσως ο σημαντικότερος, είναι η αιτιολογία, δηλαδή η αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση μιας διοικ. πράξης και της ερμηνείας τους, της διαπίστωσης ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις, ενόψει των οποίων επιβάλλεται, κατ' εφαρμογή τους, η έκδοση της πράξης, την εκτίμηση των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών και των σκέψεων του οργάνου που το οδήγησαν στην έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης της διοικ. πράξης.

Πάντως, δεν απαιτείται αιτιολόγηση όλων των διοικ. πράξεων, όταν επιβάλλεται, αυτό γίνεται είτε ρητά από τις σχετικές διατάξεις, είτε από τη φύση της πράξης¹⁴. Όταν όμως επιβάλλεται από το νόμο, πρέπει να υπάρχει έστω και συνοπτικά στο σώμα της πράξης και να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου¹⁵. Στην περίπτωση που δεν αναφέρεται έτσι, η πράξη είναι ελαττωματική και ακυρωτέα λόγω παράλειψης ουσιώδους τύπου. Δεν συμβαίνει το ίδιο όταν η αιτιολογία απαιτείται από τη φύση της πράξης, οπότε αρκεί να περιέχεται στα στοιχεία του φακέλου¹⁶. Η διαφοροποίηση αυτή αναμένεται να τύχει ευρύτατης εφαρμογής στα αντικείμενα που εξετάζουμε, γιατί ο νόμος (ΚΝΑ 68 παρ. 7) επαναλαμβάνει αυτή τη διάκριση.

¹⁴ ΔΚΚ 178 παρ. 3 και ΣτΕ 1808/76 για κάθε περίπτωση.

¹⁵ ΣτΕ 2331/66

¹⁶ ΣτΕ 3650/71

Όταν η επιτροπή ελέγχου κρίνει επί παραπομπής τότε **"αποφασίζει αιτιολογημένα..."**, συνεπώς η αιτιολογία πρέπει να περιλαμβάνεται, έστω και συνοπτικά, στο σώμα της απόφασης και να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Όταν όμως η επιτροπή κρίνει επί των προσφυγών των ιδιωτών τότε **"αποφασίζει επί των προσφυγών της παρ. 6 μέσα σε..."**, άρα χωρίς να απαιτείται αιτιολογία. Βέβαια, στην περίπτωση που η απόφαση είναι απορριπτική, άρα δυσμενής για τον προσφεύγοντα, απαιτείται αιτιολογία λόγω ακριβώς της δυσμενείας της αυτής (ΣτΕ 1808/76, 1696/50 κλπ.), η οποία όμως αρκεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, κατά τα παραπάνω.

Κατά τη γνώμη μου, δεν συντρέχει λόγος που να δικαιολογεί τη διαφορετική αυτή αντιμετώπιση. Αντίθετα, λόγοι χρηστής διοίκησης, νομίζω ότι συνηγορούν, στο να είναι όλες οι αποφάσεις της επιτροπής αιτιολογημένες. Αν ο ενιστάμενος πολίτης, πεισθεί από την πληρότητα και σοβαρότητα των εξηγήσεων που θα του δοθούν, πιθανόν να μην προσφύγει στον Υπουργό, ενέργεια που απαιτεί χρόνο και κάποια έξοδα. Αντιθέτως, η προσφυγή πρέπει να θεωρείται σίγουρη, όταν ο ενδιαφερόμενος δει μια συνοπτική απάντηση, που δεν του εξηγεί τίποτα αλλά αρκείται να επιβεβαιώνει την πράξη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, η οποία σχεδόν πάντα θα αφορά κάποιο αρκετά σοβαρό θέμα, λόγω της φύσεως των αρμοδιοτήτων της Νομ. Αυτοδιοίκησης (κατά το άρθρο 49 παρ. 1-3 π.δ. 30/96 τα Νομ. Συμβούλια είναι αρμόδια για τον κανονισμό των εργασιών τους, για τον δημοκρατικό προγραμματισμό, για τον προϋπολογισμό και απολογισμό της Ν.Α., για την επιβολή φόρων και τελών, για απαλλοτριώσεις, εκποιήσεις, ανταλλαγές, δωρεές, παραχωρήσεις, εκμισθώσεις, αγορές, δάνεια, για κατασκευή και συντήρηση έργων κλπ.).

Να επισημάνουμε ότι οι κανονιστικές πράξεις, που μπορεί να εκδίδει το Νομ. Συμβούλιο σύμφωνα με το αρ. 49 παρ. 3 ΚΝΑ, κατά γενικό κανόνα δεν

χρειάζονται αιτιολογία πλην κάποιων εξαιρέσεων. Μία από αυτές τις εξαιρέσεις, η επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ, έχει προφανώς μεγάλη σημασία στην περίπτωση μας, γιατί η εξουσία αυτή αποτελεί αρμοδιότητα της Νομ. Αυτοδιοίκησης (αρ. 49 παρ. 1δ ΚΝΑ) και βασικό τρόπο συλλογής εσόδων.

→ **Παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου**

Με αυτό το κριτήριο, ο έλεγχος προχωράει πλέον στα στοιχεία της εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης. Εδώ, γίνεται επαναληπτική εξέταση από τον Υπουργό εάν και κατά πόσο ο νομικός συλλογισμός που έκανε η επιτροπή, για να εκδώσει την απόφασή της, ήταν ορθός ή όχι.

Η σπουδαιότητα και η πρακτική επέβαλαν τη διάκριση τριών σταδίων κατά το σχετικό έλεγχο, που ακολουθούν τη διάρθρωση του δικανικού συλλογισμού:

Έτσι, ελέγχεται στο 1ο στάδιο (I) η μείζων πρόταση,
στο 2ο στάδιο (II) η ελάσσων πρόταση,
και στο 3ο στάδιο (III) το συμπέρασμα.

I) Το πρώτο στοιχείο που οφείλει να ελέγξει ο Υπουργός, δηλαδή ο αρμόδιος διοικητικός υπάλληλος που θα εισηγηθεί στον Υπουργό, είναι η **συνταγματικότητα της σχετικής, εφαρμοσθείσας διάταξης νόμου.**

Βασική συνιστώσα του κράτους-δικαίου, η ιεραρχική σχέση των κανόνων δικαίου και η απαραίτητη συμφωνία των κατώτερων προς τους ιεραρχικά ανώτερους, με κορυφαίους τους Συνταγματικούς κανόνες, οι οποίοι **"...ή είναι υποχρεωτικοί ή δεν είναι τίποτα"** όπως έλεγε ο αββάς Σεγιές κατά τα χρόνια της Γαλλικής επανάστασης.

Στην ελληνική έννομη τάξη, όπως και τα προγενέστερα έτσι και το ισχύον Σύνταγμα, με τη ρητή και σαφή διάταξη του άρθρου 93 παρ. 4, κατοχυρώνει πλήρως και οργανώνει τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων και μάλιστα κατά τρόπο διάχυτο και

παρεμπίπτοντα. Όλα συνεπώς τα δικαστήρια, κάθε δικαιοδοσίας και βαθμού είναι αρμόδια να κρίνουν και μάλιστα αυτεπάγγελα, την συνταγματικότητα, ενόψει μιας συγκεκριμένης υπόθεσης που άγεται ενώπιόν τους. Η αρχή αυτή, **του παρεμπίπτοντος και διάχυτου ελέγχου** κάμπτεται κατά το Σ100, ρητά και περιοριστικά, με τη θέσπιση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο αποφαινεται αμετάκλητα για την αντισυνταγματικότητα ή όχι διατάξεων τυπικού νόμου, εφόσον έχουν εκδοθεί προηγουμένως αντίθετες αποφάσεις, δύο εκ των τριών ανωτάτων δικαστηρίων (ΣΤΕ, ΑΠ και ΕΣ).

Στην περίπτωση αυτή, το δεδικασμένο που δημιουργείται από την απόφαση του Α.Ε.Δ. ισχύει erga omnes και επιφέρει -εάν διαπιστώνει αντισυνταγματικότητα- την ακύρωση της σχετικής διάταξης, η οποία καθίσταται έτσι, κατά το Σ100 παρ. 4β **"ανίσχυρος"**.

Για τον έλεγχο που διενεργεί η Διοίκηση όμως, δεν υφίσταται κάποια ρητή διάταξη που να της επιτρέπει ανάλογους χειρισμούς. Κάτι τέτοιο συνάγεται όμως έμμεσα από σειρά Συνταγματικών διατάξεων: κατά το Σ 1 παρ. 3 **"όλες οι εξουσίες...ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα"**, κατά το Σ 25 παρ. 1 **"...όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση άσκηση..."**, κατά το άρθρο 103 παρ.1 **"οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα..."**, ακόμη και από τον συνδυασμό των Σ 93, (δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας νόμων), 94 (αρμοδιότητα τακτικών διοικητικών δικαστηρίων) και 95 (υποχρέωση Διοίκησης συμμόρφωσης στις αποφάσεις ΣΤΕ) μερικοί συγγραφείς αντλούν επιχειρήματα, για την υποχρέωση της Διοίκησης να ελέγχει τη συνταγματικότητα πριν εφαρμόσει κάποιο νομοθέτημα (έτσι Παπαλάμπρου στο "Μερικές σκέψεις για την έννοια του "νόμου" και για το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων" Το Σ 1998 σ. 1επ).

Η άποψη πάντως ότι, όχι μόνο τα δικαστήρια αλλά και οι δημόσιοι υπάλληλοι δικαιούνται και οφείλουν καταρχήν να εξετάζουν τη συμφωνία των νόμων με το Σύνταγμα είναι η κρατούσα, εδώ και πολύ καιρό στην Ελληνική θεωρία του συνταγματικού δικαίου. Ήδη από τις αρχές του αιώνα μας, ο Ν.Ν. Σαρίπολος έγραφε¹⁷ αυτό, που κατά τη γνώμη μου είναι αυτονόητο σε ένα κράτος δικαίου: "**...ο κανών ούτος εξάγεται εξ αυτής της φύσεως του Συντάγματος ως θεμελιώδους νόμου**".

Η νομολογία όμως, τόσο των διοικητικών όσο και των πολιτικών δικαστηρίων δεν φαίνεται να έχει πάρει μέχρι σήμερα, άμεσα θέση για το θέμα. Μπορούμε μόνο έμμεσα να συναγάγουμε κάποιες στάσεις και κατευθύνσεις. Τα δικαστήρια λοιπόν, δέχονται ότι ο αντισυνταγματικός νόμος υπάγεται στην έννοια της παράνομης πράξης δημοσίου οργάνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, οπότε δημιουργείται θέμα ευθύνης του Δημοσίου, εφόσον βέβαια υπάρχει περιουσιακή ζημία και υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάστηκε διάταξη που έχει τεθεί "χάριν του γενικού συμφέροντος". Συνάγεται έτσι έμμεσα, **υποχρέωση της Διοίκησης να ελέγξει τη συνταγματικότητα της διάταξης νόμου** κατ' εφαρμογή της οποίας εκδίδονται πράξεις όπως οι παραπάνω¹⁸.

Σε δύο περιπτώσεις που το ΣτΕ εξέτασε τέτοια θέματα, στην 1497/67 απόφαση (άρνηση Συγκλήτου Εθνικού Μετσοβείου Πολυτεχνείου να εφαρμόσει διάταξη, ως παραβιάζουσα τη συνταγματική αρχή της ισότητας) και στην 2102/67 (απόρριψη αιτήσεων από Νομάρχη Αττικής, ως παραβιαζουσών τη συνταγματική αρχή της ισότητας), δέχτηκε -σιωπηρά- τον έλεγχο της Διοίκησης και έκρινε την ορθότητα του επί της ουσίας των δύο περιπτώσεων (αρνητικά στην πρώτη καταφατικά στη δεύτερη). Έμμεσα

¹⁷ Ν.Ν. Σαρίπολος "Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος".

¹⁸ Έτσι, Χρυσόγονος "Ο αντισυνταγματικός νόμος και η Δ.Δ."

συνάγεται συνεπώς, ότι το ΣτΕ δέχεται την εξουσία ελέγχου της αντισυνταγματικότητας διάταξης νόμου από τα διοικητικά όργανα, γιατί αλλιώς θα έπρεπε να ακυρώσει τις σχετικές πράξεις (απόφαση Συγκλήτου ΕΜΠ και απόφαση Νομάρχη Αττικής) ως παραβιάζουσες τα όρια της εξουσίας των οργάνων που τις εξέδωσαν¹⁹.

Ο Κ. Χρυσόγονος, που έχει ασχοληθεί ιδιαίτερα με το θέμα (στα Τετράδια Συνταγματικού δικαίου: "Ο αντισυνταγματικός νόμος και η Δημόσια Διοίκηση") κάνει μια ενδιαφέρουσα επισήμανση: "...αρμόδια να κρίνουν την αντισυνταγματικότητα με δεσμευτικό τρόπο θα πρέπει να είναι μόνο κρατικά όργανα τα οποία, με βάση τη θέση και τη λειτουργία τους στο όλο πλαίσιο των πολιτειακών λειτουργιών και οργάνων αλλά και τη σύνθεσή τους, παρέχουν ένα ελάχιστο όριο εγγυήσεων ότι οι κρίσεις τους δεν θα είναι πρόχειρες, αστήρικτες ή αντιφατικές" και αυτό γιατί "εάν... και ο τελευταίος διοικητικός υπάλληλος μπορούσε, με δική του αποκλειστικά πρωτοβουλία και απόφαση, να μην εφαρμόζει νόμο τον οποίο θεωρεί αντισυνταγματικό, τότε καθώς άλλοι υπάλληλοι μπορεί να εφαρμόζουν τον νόμο και άλλοι όχι, θα κλονίζονταν η βεβαιότητα για την ισχύ η μη των νόμων". Ο Χρυσόγονος έτσι προτείνει έναν έλεγχο, σε αντίθεση με τον δικαστικό, που δεν είναι καταρχήν διάχυτος ή "...ακριβέστερα, δεν είναι διάχυτη η εξουσία μη εφαρμογής του νόμου: Η τυχόν απόφαση μη εφαρμογής μπορεί να ληφθεί μόνο στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας και όχι από οποιονδήποτε υπάλληλο, με την εξαίρεση βέβαια της περίπτωσης του νόμου που είναι προφανώς αντίθετος προς σαφείς συνταγματικές διατάξεις".

Στο θέμα που εξετάζουμε είναι προφανές ότι εφαρμόζεται η παραπάνω σκέψη, γιατί έχουμε να κάνουμε με έκδοση απόφασης Υπουργού. Συνεπώς, η εισήγηση του κατώτερου υπαλλήλου που θα χρεωθεί μια υπόθεση, θα

¹⁹ Έτσι, Σπηλιωτόπουλος "Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου".

ελεγχθεί διαδοχικά από τον προϊστάμενο του τμήματος (αν ο υπάλληλος υπηρετεί με τους κοινούς όρους επαγγελματικής σταδιοδρομίας κατά τις διατάξεις του Υ.Κ.), τον προϊστάμενο της διεύθυνσης (αν ο υπάλληλος είναι απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημ. Διοίκησης μόνο από αυτόν), τον γενικό διευθυντή, τον Γενικό ή Ειδικό Γραμματέα του Υπουργείου, πριν φτάσει στον Υπουργό, ο οποίος παίρνει και την τελική απόφαση. Προκειμένου ο Υπουργός, που στην πραγματικότητα σπάνια έχει την πολυτέλεια να ελέγξει μια εισήγηση, να είναι όσο το δυνατόν πιο σίγουρος για την νομική ορθότητα όσων του εισηγούνται, μπορεί η διοικητική ιεραρχία αξιοποιώντας το άρθρο 133 Υ.Κ. (τοποθέτηση υπαλλήλων τυχόντων επιμορφώσεως σε θέσεις ανάλογες με το αντικείμενο της επιμόρφωσης τους), να αναθέτει τις προσφυγές αυτές μόνο σε υπαλλήλους με γνώσεις νομικών, κυρίως δημοσίου δικαίου βέβαια (κατά προτίμηση, μεταπτυχιακού επίπεδου, πτυχιούχους Νομικής, πτυχιούχους άλλων κοινωνικών επιστημών που έχουν διδαχθεί δημόσιο δίκαιο).

Ας σημειωθεί, ότι σήμερα ο κρατικός μηχανισμός διαθέτει το κατάλληλο προσωπικό που μπορεί να επωμισθεί αυτό το δύσκολο έργο. Σύμφωνα με τον ν. 1810/88 αρ. 16 παρ. 4, ο οποίος ρυθμίζει το καθεστώς των ανερχόμενων στελεχών της Διοίκησης, δηλαδή των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημ. Διοίκησης (ν. 1388/83 αρ. 20επ), οι διοριζόμενοι παρά διευθυντή κεντρικής υπηρεσίας απόφοιτοι **"συμμετέχουν....υποχρεωτικά, ...στην κατάρτιση σχεδίων νόμων, π. διαταγμάτων ή κανονιστικών αποφάσεων των οποίων η σύνταξη ανήκει στην αρμοδιότητα της δ/νσης στην οποία υπηρετούν και προσυπογράφουν τα σχετικά κείμενα"**. Αφού ο νόμος αναθέτει στους αποφοίτους της ΕΣΔΔ (που όλοι, ανεξάρτητα των βασικών τους σπουδών, έχουν εκπαιδευτεί σε θέματα δημοσίου δικαίου και κατάρτισης νομικών εγγράφων) το πολύ σοβαρό έργο, του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας όλων των συντασσόμενων κανονιστικών πράξεων,

πολύ ευκολότερα μπορεί να τους ανατεθεί (από τον προϊστάμενο της διεύθυνσης στην οποία υπηρετούν) η εξέταση των προσφυγών προς τον Υπουργό, που βέβαια θα συμπεριλαμβάνει και τον έλεγχο της συνταγματικότητας των εφαρμοσθεισών διατάξεων.

Ειδική περίπτωση παράβασης νόμου αποτελεί η **παράβαση του δεδिकाσμένου** (ΣτΕ 890/87). Όσον αφορά τις αποφάσεις του ΣτΕ, η παράβαση του δεδिकाσμένου που δημιουργείται από αυτές, συνιστά παράβαση του Σ95 παρ. 5 και του άρθρου 50 παρ. 4 και 5 του π. δ/τος 18/89, κατά το οποίο το ζήτημα "**διοικητικής φύσεως**" που κρίθηκε, δεσμεύει τα όργανα της Διοίκησης, τα οποία έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τα διαλαμβανόμενα στην απόφαση.

Δεδικασμένο που δεσμεύει τη Διοίκηση πηγάζει και από τις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ακόμη και των πολιτικών δικαστηρίων για περιπτώσεις διαφορών ουσίας. Η διοικητική πράξη που εκδίδεται κατά παράβαση του δεδικασμένου από τέτοια περίπτωση είναι παράνομη και προκαλεί νέα διοικητική διαφορά ουσίας.

Επιπλέον, δεδικασμένο που δεσμεύει τη Διοίκηση πηγάζει και από τις αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων, για ιδιωτικές διαφορές μεταξύ ιδιωτών (ΣτΕ 845/75), για τα ουσιαστικά ζητήματα που κρίθηκαν και τα οποία συνιστούν τις νόμιμες προϋποθέσεις έκδοσης της διοικ. πράξης.

Επίσης, δεσμεύει τη Διοίκηση το δεδικασμένο από τις αθωωτικές αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων, οι οποίες δέχονται την αντικειμενική ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών, τα οποία αποτελούν προϋποθέσεις έκδοσης διοικ. πράξεων που επιβάλλουν πειθαρχικές ποινές (ΣτΕ 2231/81, 3395/87)²⁰.

Ο Υπουργός ελέγχει και τη δοθείσα από τα διοικητικά όργανα, **τυχόν**

λανθασμένη ερμηνεία, είτε το λάθος δημιουργείται από συστατική είτε από διασταλτική. Επίσης, μπορεί το όργανο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης να θεώρησε λανθασμένα ότι είχε διακριτική ευχέρεια ενώ είχε δεσμία αρμοδιότητα ή και το αντίστροφο. Στην περίπτωση όμως που το Νομαρχιακό όργανο ενήργησε θεωρώντας, λανθασμένα, ότι είχε διακριτική ευχέρεια αλλά η λύση που επέλεξε είναι εκείνη που επέβαλε ο νόμος, το ελάττωμά της θεραπεύεται.

II. Κατά τον έλεγχο της ελάχιστονης πρότασης η κρίση του Υπουργού περιορίζεται στην πλάνη περί τα πράγματα και στον τυχόν λανθασμένο νομικό χαρακτηρισμό.

Πιο αναλυτικά, **πλάνη περί τα πράγματα** συντρέχει όταν αποδεικνύεται η αντικειμενική (δηλαδή χωρίς ουσιαστική κρίση) ανυπαρξία των πραγματικών ή νομικών καταστάσεων που έλαβε υπόψη του το διοικητικό όργανο κατά την εφαρμογή του σχετικού κανόνα, ο οποίος προβλέπει την έκδοση της πράξης, δηλαδή όταν αποδεικνύεται από τα προσκομιζόμενα στοιχεία, ότι το διοικ. όργανο από πλάνη θεώρησε ότι υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις εφαρμογής του (ΣΤΕ 143/54). Στην περίπτωση των αρνητικών (ρητών ή σιωπηρών πράξεων, η πλάνη περί τα πράγματα συνίσταται αντιστρόφως στο ότι το διοικ. όργανο από πλάνη διαπίστωσε ότι δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης (ΣΤΕ 1440/63). Για να επιφέρει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, η πλάνη περί τα πράγματα πρέπει να είναι ουσιώδης, να αποδεικνύεται από τα στοιχεία του φακέλου και οπωσδήποτε να προταθεί από τον προσφεύγοντα (τον αιτούντα κατά τις ΣΤΕ 1664/62, 2924/83, 2228/87).

Ο εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός συνιστά, όπως και η πλάνη περί τα πράγματα, παράβαση νόμου και συνεπώς ελέγχεται και στην φάση

²⁰ ΥΚ άρθρο 212 παρ. 1 και 2.

αυτή της διαδικασίας από τον Υπουργό. Πρέπει να τονιστεί εδώ, ότι η υποχρέωση του διοικ. οργάνου να προβεί στο νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών καταστάσεων που έχει διαπιστώσει, προκειμένου να εφαρμόσει με την πράξη του τον απρόσωπο κανόνα δικαίου, δεν συνιστά διακριτική του ευχέρεια.

Πάντως, η διάκριση μεταξύ πλάνης περί τα πράγματα, εσφαλμένου νομικού χαρακτηρισμού και χρήσης διακριτικής ευχέρειας είναι σε ορισμένες περιπτώσεις αρκετά δυσχερής και αμφίβολη²¹.

Στον έλεγχο του ορθού χαρακτηρισμού εξετάζεται βέβαια και το εάν το διοικ. όργανο (η επιτροπή στην περίπτωση μας) εξειδίκευσε σωστά τις αόριστες νομικές έννοιες.

III. Κατά το συμπέρασμα, στο οποίο καταλήγει ο συλλογισμός συνδυάζοντας διαλεκτικά τις δύο προτάσεις (μείζονα και ελάσσονα), αναφύονται ορισμένα σημαντικά προβλήματα, τα οποία καλείται να ξεπεράσει ο ασκών έλεγχο νομιμότητας Υπουργός.

Το ένα πρόβλημα, που έχει αναδείξει βέβαια η νομολογία και κατ' επέκταση ενδιαφέρει και τον παρόμοιο εσωτερικό διοικητικό έλεγχο, αφορά τις πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια (και τέτοιες θα έχει πολλές ένα νομαρχιακό συμβούλιο). Το δεύτερο, συνέχεια και προέκταση του προηγούμενου με όσες από τις πράξεις διακριτικής εξουσίας είναι κανονιστικού χαρακτήρα (κατά το άρθρο 13 παρ. 3 ν. 2218/94).

Είναι δεδομένο, ότι η αρχή της νομιμότητας, ως απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου, διέπει και τη διεσμία αρμοδιότητα και τη διακριτική ευχέρεια καθώς και τον τρόπο με τον οποίο ασκούνται. Κατά συνέπεια, οι ατομικές, καταρχήν, διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας (ακυρωτικό) όπως βέβαια και σε

²¹ Σπηλιωτόπουλος "εγχειρίδιο....II" σελ. 486

ουσιαστικό. Κατά τον Σπηλιωτόπουλο ("εγχειρίδιο...II" σελ. 486), στον ακυρωτικό έλεγχο η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας αποτελεί περίπτωση παράβασης κατ' ουσία διάταξης νόμου.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου πάντως, η Διοίκηση (κεντρική ή αυτοδιοίκηση) υποχρεούται να ασκεί τη διακριτική της εξουσία όχι αυθαίρετα αλλά μέσα στα ακραία όριά της. **Ο ακυρωτικός έλεγχος συνίσταται ακριβώς στην έρευνα για το εάν ξεπεράστηκαν τα άκρα όρια της διακριτικής εξουσίας οπότε υποστασιοποιείται παράβαση νόμου.** Κάτι τέτοιο όμως, έχει διαπιστωθεί ότι είναι ιδιαίτερα δύσκολο, οπότε δημιουργούνται αρκετές δυσχέρειες, ακόμα και στους δικαστές πόσο μάλλον στους υπαλλήλους. Οι δυσκολίες εντείνονται περισσότερο στην περίπτωση των **κανονιστικών πράξεων** (που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 3 π.δ. 30/96), οπότε πλέον δεν μιλάμε για κακή χρήση διακριτικής ευχέρειας αλλά για **υπέρβαση εξουσιοδότησης** (ΣτΕ 1228/75, 1503/84).

Κατά την υπάρχουσα νομολογία, ο έλεγχος των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, η υπέρβαση των οποίων συνιστά κακή χρήση της και συνεπώς λόγο ακυρώσεως, γίνεται χρησιμοποιώντας τα εξής κριτήρια: α) **Το λογικό**, κατά την κοινή αντίληψη και πείρα, περιεχόμενο της αόριστης αξιολογικής έννοιας, ο ακριβής προσδιορισμός της οποίας ανατίθεται από τον εφαρμοστέο κανόνα στο διοικ. όργανο (το Νομαρχιακό Συμβούλιο για παράδειγμα) σε συνδυασμό πάντα με τον επιδιωκόμενο από τον κανόνα αυτόν, σκοπό δημοσίου συμφέροντος. β) **Την Συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας**²², δηλαδή της ίσης μεταχείρισης των όμοιων νομικών και πραγματικών καταστάσεων. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, ο κανόνας δικαίου που προβλέπει την έκδοση της διοικητικής πράξης, όπως διαμορφώνεται με

τον προσδιορισμό της αόριστης έννοιας την οποία περιέχει, πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο ομοιόμορφο²³. Τα πράγματα γίνονται πιο εύκολα, όταν η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας συνδυάζεται με την ταυτόχρονη κρίση ομοειδών καταστάσεων που περιέχουν όμως στοιχεία σύγκρισης οπότε η τήρηση της ισότητας επιτυγχάνεται αξιοποιώντας την πρόδηλη υπεροχή (ΣτΕ 2801/69). Στην περίπτωση που η σύγκριση των καταστάσεων δεν είναι ταυτόχρονη, η αρχή της ισότητας εφαρμόζεται διευρυμένη. Ειδικότερα, η μεταγενέστερη μεταβολή του προσδιορισμού από τη Διοίκηση του περιεχομένου της αόριστης έννοιας, που της αναθέτει ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου, δεν συνιστά άνιση χρήση διακριτικής ευχέρειας, εκτός εάν η μεταβολή αυτή δημιουργεί αδικαιολόγητα εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες στον πολίτη και αντίκειται έτσι στην **αρχή της επιείκειας** και της **προστατευόμενης εμπιστοσύνης του**. Δεν συντρέχει πάντως κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, λόγω άνισης εφαρμογής του ίδιου κανόνα δικαίου, όταν η Διοίκηση αρνείται να επαναλάβει σε νέες πράξεις παλιότερο λάθος της και αυτό γιατί δεν υφίσταται ισότητα στην παρανομία²⁴.

γ) **Τις συνταγματικές αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας ή αναλογίας**. Λειτουργώντας δηλαδή, σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα που επικρατεί στην κοινωνία, ενόψει και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης αλλά και εντός του πνεύματος επιείκειας που διέπει συνολικά την Ελληνική έννομη τάξη. Έκφανση της χρηστής διοίκησης είναι η αρχή της αναλογίας, σύμφωνα με την οποία, μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και

²² ΣτΕ 3524/82, 427/76

²³ ΣτΕ 1973/86, 3541/87

²⁴ ΣτΕ 415/83, 2427/84, 1691/87

του επιδιωκόμενου σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη, "ανάλογη" σχέση²⁵.

δ) Την **συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη** που είναι στηριγμένη και φυσική συνέπεια του κράτους δικαίου²⁶.

Πρέπει να τονιστεί ότι και η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας δεν ελέγχεται αυτεπάγγελτα αλλά πρέπει να προταθεί και να αποδεικνύεται από τον προσφεύγοντα.

Όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις, που ελέγχονται για υπέρβαση της εξουσιοδότησης²⁷, νομίζω ότι δεν δικαιολογείται αυτός ο περιορισμός της εξουσίας του ελέγχοντος διοικητικού οργάνου. Και αυτό γιατί δεν υπάρχει λόγος να διαφοροποιείται η ευχέρεια της Διοίκησης, στις μεν ατομικές να ελέγχεται χρησιμοποιώντας τις ανωτέρω αρχές, που είναι **Συνταγματικά κατοχυρωμένες**, στις δε κανονιστικές, οι οποίες αντικειμενικά προηγούνται των ατομικών να μπορεί να αυθαιρετεί! Σε ένα κράτος δικαίου, είναι λογικό και σκόπιμο, οι δευτερεύοντες κανόνες που τίθενται από τη Διοίκηση κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, να είναι εντός του πλαισίου της νομιμότητας, όχι μόνο αυτού του περιορισμένου της εξουσιοδότησης αλλά του συνολικού πλαισίου νομιμότητας, που συνθέτουν οι συνταγματικοί κανόνες και αρχές που εξάγονται από αυτούς και αναγνωρίζονται νομολογιακά, μαζί με τον συγκεκριμένο νόμο και τις εξουσιοδοτήσεις του.

Το ΣτΕ με την περίφημη 2112/84 απόφαση έχει ήδη δεχτεί και εφαρμόσει και μάλιστα ανέλυσε αρκετά, τη Συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, κατά την εξέταση της νομιμότητας μιας κανονιστικής πράξης (απόφασης Υπουργού Πολιτισμού, που εκδόθηκε με βάση την

²⁵ ΣτΕ 2270/87, 5057/87, 2953/89

²⁶ ΣτΕ 2270/87, ΠΕ 703/90 προπάντων

²⁷ ΣτΕ 1933/83, 4570/87

εξουσιοδότηση του άρθρου 8 παρ. 3 ν. 1218/81) σχετικά όμως (μόνο), με τον περιορισμό άσκησης ατομικών δικαιωμάτων.

Προς αυτή την κατεύθυνση στοιχίστηκε και η απόφαση 13/1992 του Αρείου Πάγου, με την οποία ελέγχθηκε η υποχρέωση της Διοίκησης να εκδώσει κανονιστική πράξη κατά νομοθετική εξουσιοδότηση και εφόσον θεωρήθηκε "δεσμία ως προς την έκδοση της κανονιστικής πράξης" κάτι που η Διοίκηση δεν έκανε οπότε και καταδικάστηκε σε πληρωμή αποζημίωσης κάθε ζημιωθέντος από την παράνομη αυτή παράλειψη!

Χαρακτηριστικά στην απόφαση αναφέρεται: **"η πολιτεία είτε όταν νομοθετεί δια των αρμοδίων οργάνων της είτε όταν παραλείπει να νομοθετήσει, δεν αδικεί και εξ' αυτού δεν υπέχει ευθύνη προς αποζημίωση σε περίπτωση που προκαλείται έτσι ζημία σε τρίτο"** τούτο όμως με την επιφύλαξη ότι ισχύει **"με την προϋπόθεση ότι από την αιτία αυτή (της νομοθετήσεως ή μη) δεν προκύπτει αντίθεση, ευθεία ή έμμεση, προς υπερκείμενους (συνταγματικούς) και επικρατούντες κανόνες δικαίου"** όπως είναι και οι διεθνείς συμβάσεις που επικυρώθηκαν με νόμο κατά Σ 28 (π.χ. η Ε.Σ.Δ.Α.).

Με την ρητή αυτή επιφύλαξη του, ο ΑΠ στην ανωτέρω απόφαση, δέχεται τη δημιουργία υποχρέωσης αποζημίωσης του Δημοσίου (συνεπώς και των ΟΤΑ β' βαθμού) κατά ΕισΝΑΚ 105-106 και σε περίπτωση νομοθετικής παράβασης υπέρτερων κανόνων δικαίου, όπως είναι κυρίως οι Συνταγματικοί.

Με δεδομένο, τον μεγάλο αριθμό εξουσιοδοτήσεων προς την Νομ. Αυτοδιοίκηση για έκδοση διαφόρων κανονιστικών πράξεων (όχι μόνο στο π.δ. 30/96 αλλά και σε πληθώρα άλλων νόμων που ρυθμίζουν πιο ειδικευμένα θέματα, όπως για παράδειγμα ο ν. 2323/95 για το υπαίθριο εμπόριο), προεξοφλείται η μεγάλη σπουδαιότητα της στάσης αυτής της νομολογίας, ενόψει και του έντονου πολιτικού χαρακτήρα του Νομαρχιακού Συμβουλίου

(άρα οι πολιτικές εκτιμήσεις, για τον αν συμφέρει ή όχι η έκδοση μιας προβλεπόμενης κανονιστικής πράξης θα έχουν βαρύνουσα σημασία).

Κατάχρηση εξουσίας

Τελευταίος λόγος, που αφορά όμως μόνο τις ατομικές διοικητικές πράξεις, που χρησιμοποιείται κατά τον έλεγχο νομιμότητας, είναι η **κατάχρηση εξουσίας**. Ο λόγος αυτός αποβλέπει στο βαθύτερο δυνατό ακυρωτικό έλεγχο για την ανεύρεση του πιο κρυμμένου ελαττώματος της πράξης. Η έννοια του λόγου αυτού προσδιορίζεται στα νομοθετήματα: π.δ. 18/89 αρ. 48 π 4 και π.δ. 341/78 αρ. 53 παρ. 2: **κατάχρηση εξουσίας υπάρχει όταν η διοικητική πράξη "φέρει μεν καθ' εαυτήν όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίον έχει νομοθετηθεί"**.

Τέτοιος λόγος ακυρώσεως στοιχειοθετείται, όταν η ρύθμιση που θεσπίζεται με την πράξη είναι μεν σε αρμονία με τους κανόνες που προβλέπουν την έκδοσή της αλλά το Νομαρχιακό Συμβούλιο την εκδίδει επιδιώκοντας α) σκοπό τελείως ξένο προς το δημόσιο συμφέρον (π.χ. για κάποιο ιδιωτικό συμφέρον) ή β) σκοπό, ο οποίος έχει σχέση με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος είναι όμως άλλος από εκείνον που προβλέπουν οι εφαρμοσθείσες διατάξεις (έτσι ΣτΕ 1066/66, 1889/61).

Η κατάχρηση εξουσίας προϋποθέτει διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου και δεν νοείται σε περίπτωση δεσμίας αρμοδιότητας ούτε σε περίπτωση κανονιστικών πράξεων (έτσι ΣτΕ 1722/83, 1934/77, 2918/86, 509/87).

Η τάση της νομολογίας του ΣτΕ πάντως, είναι να απορρίπτει αυτό το λόγο ακυρώσεως εκτός από κάποιες ολοφάνερες εξαιρέσεις, οπότε το κριτήριο αυτό με τον καιρό φαίνεται να εξασθενεί. Ανάλογη φαίνεται να είναι και η τάση των τακτικών διοικ. δικαστηρίων, ενώ δεν ευδοκίμησαν οι προσπάθειες να συνδεθεί το κριτήριο αυτό με τις ρήτρες του Συντ. 25 παρ. 2 και ΑΚ 281 (κατάχρηση δικαιώματος ιδιωτικού δικαίου).

Στο εξεταζόμενο σύστημα όμως, ενδέχεται να παρουσιαστεί νέο και

μάλιστα εκτεταμένο πεδίο εφαρμογής. Και αυτό γιατί, δεν είναι πλήρως οριοθετημένες οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Οι νόμοι 2218/94 αρ. 3 και 2240/94 αρ. 5, που ίδρυσαν το νέο θεσμό, του ανέθεσαν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου και -όσες από τις αρμοδιότητες του παλιού κρατικού νομάρχη είναι σχετικές μ' αυτές. Η αοριστία αυτή έχει δημιουργήσει, εδώ και 3 χρόνια, ένα μεγάλο πρόβλημα οριοθέτησης, με σαφήνεια, των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ β' βαθμού, που παρόλες τις προσπάθειες τόσο της θεωρίας (βλέπε, Κων. Παπαδημητρίου "Η έννοια της τοπικής υπόθεσης Νομαρχιακού επιπέδου", αδημοσίευτη μελέτη στη βιβλιοθήκη ΕΚΔΔ, Χ. Χρυσανθάκη "Η Τοπική Δημοκρατία σε δοκιμασία, η νομοθ. πραγμάτωση του β' βαθμού...") όσο και του νομοθέτη δεν φαίνεται να βρίσκει σύντομα τη λύση του. Με δεδομένο το δυναμισμό του νέου, ελπιδοφόρου θεσμού και τις φιλοδοξίες των εκλεγμένων εκπροσώπων του, πρέπει να περιμένουμε πολλές περιπτώσεις επέκτασης της εξουσίας τους και ενδεχομένως καταχρηστικής άσκησης της. Γι' αυτό, το κριτήριο παραμένει πάντα χρήσιμο.

B.4. Συνέπειες απόφασης Υπουργού

Ο Υπουργός εξετάζοντας την προσφυγή έχει διαζευκτικά τις εξής εναλλακτικές δυνατότητες:

1) Να σιωπήσει, δηλαδή να μην εκδώσει απόφαση εντός των 60 ημερών που έχει προθεσμία. Στην περίπτωση αυτή θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή, συνεπώς επικύρωσε την απόφαση της Επιτροπής. Αν η τελευταία είχε ακυρώσει την πράξη του Ν.Σ. τότε αυτή (η πράξη) θεωρείται άκυρη γιατί εξακολουθεί να ισχύει η ακυρωτική απόφαση της Επιτροπής. Αν όμως η Επιτροπή είχε θεωρήσει νόμιμη την εκδοθείσα πράξη, τότε αυτή ισχύει ανεμπόδιστα πλέον.

Κατά της σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής επιτρέπεται άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Η ΣτΕ 926/65 μάλιστα τονίζει ότι "**η σιγή απορρίψασα προσφυγήν κατά πράξεως του Νομάρχου, τεκμαιρόμενα αρνητική πράξις του Υπουργού έχει ιδίαν εκτελεστικότητα και παραδεκτώς προσβάλλεται αυτοτελώς**".

2) Να θεωρήσει την προσφυγή απαράδεκτη για κάποιο σχετικό λόγο. Συνεπώς, την απορρίπτει χωρίς να μπει σε έλεγχο της ουσίας της. Οπότε επικυρώνεται η απόφαση της Επιτροπής όποια και να είναι αυτή.

3) Να θεωρήσει την προσφυγή παραδεκτή και να εξετάσει την ουσία της αλλά κατόπιν να την απορρίψει ως αβάσιμη. Κατά συνέπεια επικυρώνει την οποιαδήποτε απόφαση της Επιτροπής.

4) Να θεωρήσει την προσφυγή παραδεκτή και κατόπιν βρίσκοντας κάποια παρανομία, να την κάνει δεκτή ως βάσιμη, κατά συνέπεια να ακυρώσει την απόφασή της Επιτροπής.

Στην περίπτωση αυτή, αν η ακυρωθείσα απόφαση της Επιτροπής είχε ακυρώσει την πράξη του Ν.Σ., τότε αυτοδικαίως η πράξη θεωρείται νόμιμη και μάλιστα αναδρομικά (κατά ΚΝΑ 66, οι πράξεις των οργάνων της Ν.Α. είναι αμέσως εκτελεστές). Αν η ακυρωθείσα είχε επικυρώσει την πράξη του

Ν.Σ. τότε δημιουργείται η εξής **προβληματική κατάσταση**: Η μεν απόφαση της Επιτροπής (που επικύρωνε τη νομιμότητα της πράξης) να έχει εξαφανιστεί η δε ανεπικύρωτη πλέον πράξη του Ν.Σ. να εξακολουθεί να ισχύει, μέχρι να της απαγγελθεί ρητά η ακύρωσή της. Και αυτό γιατί οι πράξεις των Ν.Σ. είναι αμέσως εκτελεστές μέχρι να ακυρωθούν από το αρμόδιο (την Επιτροπή ή τον Υπουργό) όργανο. Το πρόβλημα γίνεται εντονότερο, όταν ο Υπουργός ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής για κάποιο τυπικό λόγο που αναφέρεται σε αυτήν (π.χ. κακή σύνθεση) χωρίς να εξετάσει το ενδεχόμενο παρανομίας της επικυρούμενης πράξης του Ν.Σ.

Η κατάσταση αυτή δημιουργείται από τον χαρακτηρισμό της Επιτροπής, **ως ανεξάρτητης δημόσιας αρχής**, χωρίς να διευκρινίζεται τι ακριβώς σημαίνει αυτό. Δηλαδή, αν η Επιτροπή οφείλει να συμμορφώνεται με την ακυρωτική απόφαση του Υπουργού ή μπορεί, ως ανεξάρτητη να αρνηθεί, επικαλούμενη ενδεχομένως την εξάντληση της χρονικής της αρμοδιότητας (των 20 ημερών κατά ΚΝΑ 68 παρ. 7)²⁸.

Υπό το παλιό καθεστώς, του μετακλητού Νομάρχη, ο οποίος ήταν ιεραρχικά υφιστάμενος του Υπουργού δεν ετίθετο τέτοιο ζήτημα. Ο Νομάρχης δεν μπορούσε να μη συμμορφωθεί με όσα είχε κρίνει ο Υπουργός με την ακυρωτική πράξη του (ΣΤΕ 4608/80, 2134/79 κλπ.). Πάντως και η εξουσία του Υπουργού δεν έφτανε μέχρι την υποκατάσταση του Νομάρχη, να εκδώσει δηλαδή ο ίδιος την πράξη που οφείλει ο Νομάρχης (ΣΤΕ 1248/59).

Στο ισχύον όμως σήμερα σύστημα πρέπει, για να δώσουμε λύση, να εντοπίσουμε την ακριβή, νομική φύση της επιτροπής του άρθρου 68 ΚΝΑ.

²⁸ Πρακτική που ακολουθούν κάποιες επιτροπές, όπως αυτή του Νομ. Διαμερίσματος Αθηνών.

Είναι η επιτροπή ανεξάρτητη διοικητική αρχή;

Ο θεσμός αυτός αποτελεί νεωτερισμό του σύγχρονου δυτικοευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου. Αποσκοπεί, στην εξασφάλιση αποτελεσματικότερης κρατικής εποπτείας επί σημαντικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής, στην ορθολογικότερη κοινωνική ρύθμιση αποφεύγοντας φθοροποιές εξαρτήσεις και προβλήματα έλλειψης εμπιστοσύνης, προπάντων όμως στην ουσιαστικότερη και δραστικότερη προστασία ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων²⁹.

Προκειμένου να επιτυγχάνονται οι παραπάνω στόχοι και με δεδομένη την αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών, γραφειοκρατικών μηχανισμών, επιλέχθηκε ως λύση, η ίδρυση διοικητικών οργάνων ξεχωριστών από τις υπάρχουσες δομές, προικισμένων με τέτοια λειτουργικά χαρακτηριστικά που να τους εξασφαλίζουν ουσιαστική ανεξαρτησία επιλογών και εξοπλισμένων με ευρείες κανονιστικές και ελεγκτικές εξουσίες.

Τη δεκαετία που διανύουμε, ο Έλληνας νομοθέτης προσπάθησε (και προσπαθεί) να μεταφέρει στη δικιά μας έννομη τάξη παρόμοιους θεσμούς, παρά τους ενδοιασμούς και τις αντιρρήσεις μέρους της θεωρίας (που αφορούν κυρίως την απουσία Συνταγματικής πρόβλεψης διοικητικών οργάνων που δεν ελέγχονται από τους υπεύθυνους Υπουργούς-φορείς της λαϊκής εντολής). Έχουν έτσι συσταθεί ως Α.Δ.Α., το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ν. 2190/94 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 2527/97), η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ν. 2166/93), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ν. 2075/92), το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (ν. 2328/95) κλπ. ΟΙ περιπέτειες του τελευταίου (συνεχείς τροποποιήσεις της σύνθεσης και των εξουσιών του, ακόμη και με Υπουργικές αποφάσεις!)

²⁹ Ν. Κουλούρης "Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα" Δ. Δίκη 1993 και 1995.

αναδεικνύουν τις δυσκολίες κάθε μορφής, που παρουσιάζει η ένταξη του νέου θεσμού στην Ελληνική πραγματικότητα.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία πάντως, έχει δείξει ότι δεν αρκεί η πανηγυρική αναγνώριση μιας αρχής ως Α.Δ.Α. προκειμένου αυτή να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της. Αν δεν συνοδεύεται η ονομασία αυτή από ανάλογες εξουσίες και εγγυήσεις έναντι των ποικίλων δυνατών επεμβάσεων, τότε περιορίζεται δραστικά ο δυναμισμός και η ικανότητα παρέμβασης του νέου θεσμού.

Ένας παρόμοιος προβληματισμός εύλογα αναπτύσσεται και για την επιτροπή του άρθρου 68 ΚΝΑ, η οποία εκτός του ότι είναι "ανεξάρτητη δημοσία αρχή", υπάγεται ωστόσο στο Υπουργείο Εσωτερικών (νυν ΥΠΕΣΔΔΑ) κατά το άρθρο 68 π. 2 ΚΝΑ. Όσο και να αναλύσει κανείς τις σχετικές διατάξεις, δεν θα μπορέσει να βρει εκείνα τα χαρακτηριστικά που υποστασιοποιούν μίαν Α.Δ.Α. Όπως πολύ πετυχημένα επισημαίνει ο Δανόπουλος³⁰ **"...ο νομοθέτης απλώς περιγράφει τη συγκρότηση μιας επιτροπής, υπέρ της οποίας θεσπίζεται μία και μόνο συγκεκριμένη αρμοδιότητα, αυτή δηλαδή του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, και μάλιστα ενταγμένη σ' ένα γενικότερο σύστημα διοικητικής εποπτείας των πράξεων αυτών. Απουσιάζουν δηλαδή οιεσδήποτε κανονιστικές, διοικητικές και γενικότερα ελεγκτικές αρμοδιότητες που χαρακτηρίζουν μια ΑΔΑ.**

Παράλληλα δεν υπάρχει στο νόμο καμία πρόβλεψη για την εξασφάλιση διοικητικής ή οικονομικής αυτοτέλειας της επιτροπής αυτής, όπως επίσης δεν υπάρχει ρύθμιση για προσωπική ή λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της, ως μελών βέβαια του συγκεκριμένου

³⁰ Στο "Εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Ν.Α." ανακοίνωση σε συνέδριο του τομέα δημοσίου δικαίου Α.Π.Θ., 1997.

συλλογικού οργάνου, αφού ο συμμετέχων δικαστής διαθέτει τέτοιες εγγυήσεις ήδη από την ιδιότητά του αυτή και για άλλη βέβαια -την αμιγώς δικαιοδοτική- λειτουργία".

Ύστερα από τις καίριες αυτές επισημάνσεις γίνεται φανερό, ότι η επιτροπή του άρθρου 68 ΚΝΑ δεν πρέπει να χαρακτηρίζεται ως ΑΔΑ, παρά την ονομασία της. Από τις ρυθμίσεις που την προβλέπουν, προκύπτει καθαρά η εξουσία της, η λειτουργία της και η ένταξή της, άρα και ο χαρακτήρας της. Δεν είναι λοιπόν, **παρά ένα διοικητικό συλλογικό όργανο, που διαθέτει σχετική αυτοτέλεια και στο οποίο έχει ανατεθεί μια μόνο αρμοδιότητα, αυτή του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Ν.Α., εντασσόμενη ως κόμβος ελέγχου στο σύστημα αποκεντρωμένης (σε ευρεία έννοια συμπεριλαμβάνουσα και την Τ.Α.) διοίκησης του Κράτους.** Το μειονέκτημα που έχει πλέον διαφανεί, έγκειται στην απουσία σαφούς προσδιορισμού της σχέσης της επιτροπής με τον Υπουργό. Χαρακτηριστικό είναι, ότι ο τελευταίος, στην ενδεχόμενη περίπτωση μη συμμόρφωσης της επιτροπής προς κάποια ακυρωτική απόφαση του, δεν διαθέτει κάποιο νόμιμο τρόπο να επιβάλλει αυτή(!), οπότε η λειτουργία του συστήματος αντιμετωπίζει κινδύνους πόλωσης!

Μία πιθανή λύση του προβλήματος, που ανταποκρίνεται και στην απαίτηση της τήρησης της προθεσμίας και της οικονομίας όλης της διαδικασίας, μας δίνει η αναγνώριση στον Υπουργό εξουσίας υποκατάστασης της επιτροπής και της ακύρωσης από αυτόν και της σχετικής πράξης του Ν.Σ., στις περιπτώσεις που αυτό καθίσταται αναγκαίο.

Ακούγεται βέβαια αρκετά σκληρό, στη νέα διαδικασία ο Υπουργός να έχει μεγαλύτερη εξουσία απ' ότι είχε επί του υφισταμένου του κρατικού (μετακλητού) νομάρχη. Αυτό όμως γίνεται, γιατί άλλαξε μεν το όργανο (αντί του νομάρχη η τριμελής επιτροπή) δεν μεταβλήθηκε όμως ο χαρακτήρας του μηχανισμού, που δεν παύει να είναι ο τρόπος μεθόδευσης της κρατικής

(Υπουργικής) εποπτείας επί των ΟΤΑ β' βαθμού.

Ο μηχανισμός αυτός (ο νέος), σύμφωνα με την αρχή της **διοικητικής αποτελεσματικότητας**, που κατά την άποψη κάποιων συγγραφέων³¹ έχει Συνταγματική κατοχύρωση, πρέπει να μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά, δηλαδή με συστημικούς όρους, οι εκροές του να ανταποκρίνονται στις εισροές του.

Για να επιτευχθεί αυτό λοιπόν και να αποφύγουμε το άτοπο και μειωτικό για το κύρος των Υπουργών φαινόμενο, να εκδίδεται Υπουργική Απόφαση η οποία να μένει ανεφάρμοστη, γιατί η επιτροπή θα αρνείται να αναμορφώσει τη δικιά της, αναγκαστικά πρέπει να δεχτούμε αυτή την εξουσία, σε οριακές βέβαια περιπτώσεις, για τον Υπουργό.

Οπωσδήποτε μ' αυτόν τον τρόπο θα ολοκληρώνεται εγκαίρως και νομίμως όλη η εσωτερική διοικητική διαδικασία, ο Υπουργός που είναι ο τελικός κριτής σ' αυτήν θα έχει, με την απόφασή του, αναλάβει την ευθύνη και θα ανοίγει πλέον ο δρόμος του δικαστικού ελέγχου για κάθε ενδιαφερόμενο.

Συνοψίζοντας λοιπόν ολόκληρο τον παραπάνω προβληματισμό, νομίζω πως, όταν ο Υπουργός ακυρώνει απόφαση της επιτροπής, **οφείλει ο ίδιος** (για να αποφεύγεται η παλινδρόμηση και το χάσιμο των αποκλειστικών προθεσμιών) **να κρίνει και να αποφασίζει και επί της πράξης του Ν.Σ. που προσβάλλεται.** Η πρόταση αυτή αποτελεί το ακραίο, λογικό βήμα του καθιερωμένου συστήματος ελέγχου της Τ.Α. από την κρατική (κεντρική) εξουσία, που είναι βέβαια γνήσια έκφανση της επικρατούσας αντίληψης για την Τ.Α. (**ως δοτής και ελεγχόμενης**), στην σημερινή Ελληνική έννομη τάξη.

³¹ έτσι Λαζαράτος

Γ' ΜΕΡΟΣ: ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Αποτελεί κοινή (και πικρή) διαπίστωση, όσων εμπλέκονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στην εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου στη χώρα μας, η μεγάλη απόσταση μεταξύ πορισμάτων της θεωρίας και συγκεκριμένης πραγματώσεώς τους από τα διοικητικά όργανα!

Επιθυμώντας να μην επαναλάβω κάτι ανάλογο αλλά αντίθετα θέλοντας, με την εργασία αυτή, να αναδείξω σχήματα και κανόνες όπως ακριβώς εφαρμόζονται και συνεπώς όπως ακριβώς λειτουργούν, ως εντολές εντός του συνολικού συστήματος της Ελληνικής έννομης τάξης, συμπεριλαμβάνω το Γ' αυτό μέρος. Σ' αυτό εξετάζεται η διοικητική πραγματικότητα, όπως αυτή δημιουργείται και καταγράφεται σε μία υπηρεσία που ασκεί "ενεργό διοίκηση", τη Διεύθυνση Οικονομικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μία από τις 13 διευθύνσεις του τέως Υπουργείου Εσωτερικών (σήμερα Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Γ.1. Η Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ

Μία από τις διευθύνσεις που αποτελούν τη Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ), είναι και αυτή των Οικονομικών των ΟΤΑ.

Η διάρθρωση και οι αρμοδιότητές της καθορίζονται στο άρθρο 5 του π. δ/τος 49/1988 (ΦΕΚ Α΄ 18/29-1-1988 "Οργανισμός του Υπουργείου Εσωτερικών"), όπως αυτό τροποποιήθηκε με μεταγενέστερα νομοθετήματα (π. δ/τα 535/1988, 396/1991, κλπ.).

Συγκεκριμένα η Διεύθυνση απαρτίζεται από 3 τμήματα, το Α: περιουσίας, το Β: φορολογικό και το Γ: οικονομικής διοίκησης Ο.Τ.Α., ενώ οι επιμέρους αρμοδιότητες τους προσδιορίζονται, χωρίς μεγάλη σαφήνεια είναι αλήθεια, στα παραπάνω π. δ/τα.

Οι αρμοδιότητες πάντως αυτές **"ανάγονται σε θέματα οικονομικά και περιουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων, ιδρυμάτων, επιχειρήσεων και των συνδέσμων τους, στην υποβοήθησή τους για την κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων και στην παρακολούθηση της εξέλιξης των αναπτυξιακών προγραμμάτων..."**

Η Διεύθυνση στελεχώνεται με 24 συνολικά υπαλλήλους, μόνιμους και συμβασιούχους. Οι 11 από αυτούς είναι κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ) και είναι αυτοί, που είτε ως υπάλληλοι σε τμήματα είτε τμηματάρχες είτε ως παρά διευθυντή απόφοιτοι Εθν. Σχολής Δημ. Διοίκησης είτε ως ειδικοί επιστήμονες, εξετάζουν προσφυγές προς τον Υπουργό. Και οι 11 υπάλληλοι έχουν γνώσεις, περισσότερες ή λιγότερες, δημοσίου δικαίου (1 με διδακτορικό δίπλωμα, 4 πτυχιούχοι Νομικής, 2 πτυχιούχοι Παντείου, 4 πτυχιούχοι σχολής Οικονομικών).

Μετά την εισήγηση του υπεύθυνου και την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της Διεύθυνσης, που τελειώνει με την υπογραφή του Διευθυντή, η απόφαση ως σχέδιο προωθείται προς τον Γενικό Γραμματέα,

για και η θέση του Γενικού Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κενή και στη συνέχεια στον αρμόδιο για αυτά τα θέματα Υφυπουργό (σύμφωνα με την ΔΙΔΚ/Φ44.1/21566/10-10-96 Κοινή Απόφαση Πρωθυπουργού και Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης). Η έκδοση της απόφασης τελειούται με την υπογραφή της από τον Υφυπουργό.

Στις ελάχιστες περιπτώσεις που δεν εκδίδεται απόφαση εντός του 60ημέρου, η Διεύθυνση με έγγραφό της (βλ. Παράρτημα) ενημερώνει σχετικά τον προσφεύγοντα για τα δικαιώματά του.

Κρίσιμο μειονέκτημα της όλης διαδικασίας είναι η έλλειψη ανάδρασης. Δηλαδή, οργανωμένου τρόπου ενημέρωσης για τον αριθμό και το περιεχόμενο των Αποφάσεων, που προσβάλλονται και τελικά ακυρώνονται από τα Διοικητικά Δικαστήρια καθώς και συστηματικής μελέτης και μετέπειτα συμμόρφωσης προς τις κατευθύνσεις των Δικαστικών Αποφάσεων. Ο υπάλληλος σπάνια μαθαίνει αν κάποια Απόφαση που εισηγήθηκε ακυρώθηκε ή όχι και γιατί.

Γ.2. Έλεγχος αποφάσεων επιτροπής αρ. 177 ΔΚΚ

Το 95% των εξεταζόμενων προσφυγών ανήκε το 1996 σ' αυτήν την κατηγορία. Το 1997 είχε μειωθεί λίγο προς όφελος όλων των άλλων αλλά εξακολουθεί να κατέχει τεράστια μερίδα ακόμη. Ενόψει του γεγονότος, ότι ίδιοι υπάλληλοι χειρίζονται και αυτές και τις άλλες προσφυγές (μεταξύ των οποίων αυτές του άρθρου 70 ΚΝΑ), έχει καθοριστική σημασία να δούμε την αντιμετώπιση που επιφυλάσσουν στα θέματα (παρόμοια όσον αφορά τη φύση του διενεργουμένου ελέγχου με αυτά που μας ενδιαφέρουν) που αποτελούν τον κύριο όγκο της δουλειάς τους.

Με την Υπουργική Απόφαση 48190/12-11-1996 έγινε δεκτή προσφυγή Κοινότητας και ακυρώθηκε απόφαση επιτροπής λόγω κακής συγκρότησης. Αντί για υπάλληλο κατηγοράς ΠΕ διοικητικού συμμετείχε υπάλληλος ΔΕ διοικητικού.

Με την 47236/96 Υ.Α. απορρίφθηκε ως απαράδεκτη προσφυγή Κοινότητας, γιατί ασκήθηκε από τον πρόεδρό της χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση του κοινοτικού συμβουλίου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 93 ΔΚΚ (π.δ. 410/95).

Με την 19536/96 Υ.Α. απορρίφθηκε προσφυγή ιδιώτη κατά απόφασης επιτροπής, η οποία είχε απορρίψει ως εκπρόθεσμη την προς αυτήν ένστασή του, γιατί δεν δικαιολόγησε το εκπρόθεσμο.

Με την 33005/96 Υ.Α. απορρίφθηκε προσφυγή δήμου κατά απόφασης επιτροπής, η οποία είχε ακυρώσει πράξη του δημοτικού συμβουλίου, που δεχόταν σύναψη προγραμματικής σύμβασης με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Με την 53165/96 Υ.Α. ακυρώθηκε απόφαση της επιτροπής, που επικύρωνε πράξη Κοινότητας που επέβαλε πρόστιμο σε ιδιώτη, γιατί δεν αποδεικνυόταν η ευθύνη του συγκεκριμένου ιδιώτη. Αντιθέτως, με την 22785/96 Υ.Α. απορρίφθηκε προσφυγή ιδιώτη, γιατί κρίθηκε ότι ορθά η

επιτροπή επικύρωσε πράξη επιβολής προστίμου ενός κοιν. συμβουλίου στον ιδιώτη, ο οποίος παραβαίνοντας προηγούμενη κανονιστική απόφαση του κοιν. συμβουλίου, προξένησε ζημιά μέσω προστηθέντος του σε αρδευτικό αυλάκι.

Το θέμα της ανάθεσης σε ιδιωτικές εταιρίες της ελεγχόμενης στάθμευσης κατά άρ 36. ΔΚΚ, φαίνεται να έχει απασχολήσει αρκετά τόσο τους δήμους όσο και τη Διεύθυνση. Έτσι, με την 3998/96 Υ.Α. απορρίφθηκε ως αβάσιμη προσφυγή κατά επιτροπής, που επικύρωσε απόφαση δήμου για επέκταση συστήματος ελέγχου στάθμευσης και προσδιορισμού τελών και τιμής μηνιαίας κάρτας. Με την 1303/96 όμως, είχε γίνει δεκτή προσφυγή ιδιωτικής εταιρίας κατά επιτροπής, η οποία είχε απορρίψει ως εκπρόθεσμη ένσταση της εταιρίας κατά πράξης δημ. συμβουλίου. Κρίθηκε ότι **"οι ατομικές διοικητικές πράξεις που επιβάλλουν δυσμενές μέτρο εν αγνοία του διοικουμένου πρέπει να κοινοποιούνται με τον προσήκοντα τρόπο στους ενδιαφερομένους και τέτοιος πρέπει να θεωρηθεί πως είναι η συστημένη επιστολή και όχι η απλή"**. Χαρακτηριστικό είναι, ότι ο Υπουργός ενώ ακύρωσε την απόφαση της επιτροπής που επικύρωνε την πράξη του ΟΤΑ, δεν ακύρωσε ταυτόχρονα και την τελευταία αλλά το ανέθεσε στην επιτροπή με τη γλαφυρή διατύπωση: **"Αναπέμπεται ο φάκελλος της υπόθεσης μέσω της Περιφερειακής Διοίκησης.... στην Επιτροπή του άρθρου 177 ΔΚΚ του ίδιου νομού για τα περαιτέρω"**.

Με την πολύ γνωστή 34161/96 Υ.Α. κρίθηκε ως βάσιμη προσφυγή ανταγωνίστριας ιδιωτικής εταιρίας και ακυρώθηκε απόφαση επιτροπής που επικύρωνε πράξη του Δήμου Αθηναίων, με την οποία εγκρινόταν σύμβαση διαχείρισης συστήματος ελεγχόμενης στάθμευσης, εντός των ορίων του Δήμου. Έγινε δεκτό, ότι η σχετική κανονιστική απόφαση Δημ. Συμβουλίου Αθηναίων δεν είχε δημοσιευτεί ολόκληρη όπως απαιτεί ο ΔΚΚ (άρθρα 37 παρ. 3 και 119), ότι η απόφαση του Δημ. Συμβουλίου δεν εγκρίθηκε με

απόλυτη πλειοψηφία των 2/3 του συνολικού αριθμού των συμβούλων (αρ. 36 ΔΚΚ) και τέλος, ότι η Επιτροπή επικαλέστηκε προηγούμενη απόφασή της η οποία όμως είχε ήδη εξαφανιστεί από άλλη Υ.Α. Όλη η παραπάνω διαφορά εκκρεμεί σήμερα (Φεβρουάριος 1998) ενώπιον του ΣτΕ, του οποίου η απόφαση αναμένεται με πολύ ενδιαφέρον από τους χιλιάδες ενδιαφερόμενους.

Με την ιδίου αντικειμένου Υ.Α. 58405/96 απορρίφθηκε προσφυγή ως αβάσιμη, γιατί κρίθηκε ότι ορθά η επιτροπή είχε θεωρήσει νόμιμες, πράξεις δημ. συμβουλίου που τροποποιούσαν διατάξεις σύμβασης, σύμφωνα όμως με τις προβλέψεις και τους όρους της τελευταίας.

Με αφορμή τον καθορισμό χώρων λειτουργίας λαϊκών αγορών, η Υ.Α. 33124/96 δέχτηκε ότι **"...αίτηση θεραπείας κατά κανονιστικής διοικητικής πράξης απορρίπτεται"**.

Από τις πιο σημαντικές η Υ.Α. 28132/97 αναγνώρισε ότι **"...σύμφωνα με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, η Διοίκηση οφείλει, όταν απευθύνεται στους ιδιώτες προσκαλώντας τους να συμμετάσχουν σε μία διαδικασία (π.χ. δημοπρασία) και να συνάψουν μαζί της συμβατικές σχέσεις, να έχει εξετάσει πλήρως τα πραγματικά και νομικά δεδομένα και να μην επιδεικνύει αντιφατική συμπεριφορά, βλάπτοντας έτσι τα συμφέροντα του ιδιώτη"**.

Στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση, έναντι της προστασίας του πολίτη, βρίσκεται η 21416/96 με την οποία: **"Επειδή, στη συγκεκριμένη περίπτωση παρήλθε άπρακτη η προθεσμία των 20 ημερών χωρίς δηλ. η επιτροπή του άρθρου 177 ΔΚΚ να αποφανθεί επί της ασκηθείσης ενώπιόν της προσφυγής.**

Επειδή, ...προκύπτει ότι η εξεταζόμενη προσφυγή... δεν στρέφεται κατά συγκεκριμένης απόφασης της επιτροπής του άρθρου 18 ν. 2218/94

αλλά κατά της τεκμαιρόμενης άρνησης της επιτροπής... ..Για τους λόγους αυτούς... Απορρίπτουμε ως απαράδεκτη.... Η απόφαση πάντως δεν δικαιολογεί, γιατί η τεκμαιρόμενη άρνηση της επιτροπής δεν εξετάζεται καθόλου από τον Υπουργό και γιατί τελικά ο προσφεύγων δεν ευτύχησε να πάρει απάντηση ούτε από την επιτροπή ούτε από τον Υπουργό!

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η 3119/98 γιατί σ' αυτήν κρίθηκε ότι **"...στο άρθρο 177 παρ. 2 ΔΚΚ προσδιορίζεται ρητά και εξαντλητικά το έργο της επιτροπής, που είναι η άσκηση ελέγχου νομιμότητας μόνο στις περιπτώσεις παραπομπής και προσφυγής, χωρίς να προβλέπεται δυνατότητα αυτεπάγγελτου ελέγχου. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή είχε εξουσία να απορρίψει την εκπρόθεσμη προσφυγή, χωρίς όμως να μπορεί να προβεί σε περαιτέρω έλεγχο γιατί έτσι διέπραξε υπέρβαση εξουσίας"**. Η παραπάνω επιτροπή είχε θεωρήσει τον εαυτό της αρμόδιο και είχε διενεργήσει αυτεπάγγελο έλεγχο σε πράξη δημοτικού συμβουλίου, αφού πρώτα είχε απορρίψει ως εκπρόθεσμη σχετική ένσταση!

Εξ ίσου ενδιαφέρουσα αλλά για τελείως διαφορετικό λόγο είναι η 359/97, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση θεραπείας δήμου κατά προηγηθείσας Υπουργικής Απόφασης επί προσφυγής. Έγινε λοιπόν δεκτό ότι: **"...προκειμένου να γίνει δεκτή αίτηση θεραπείας, θα πρέπει οι αιτούντες ή να επικαλεσθούν στοιχεία τα οποία καίτοι ήταν εν γνώσει του εκδόντος την πράξη οργάνου, παρά ταύτα δεν ελήφθησαν από αυτό υπόψη ή να προσκομίσουν νεώτερα της πράξης στοιχεία που δικαιολογούν την ανάκλησή της"**, χωρίς όμως να διευκρινίζεται τι νόημα έχει η 60ήμερη αποκλειστική προθεσμία, που τάσσει ο νόμος.

Κάτι τέτοιο πάντως φαίνεται να συνέβη με την 23419/96 Υ.Α., η οποία ανακάλεσε την προηγούμενη 10652/96, ύστερα από ασκηθείσα αίτηση θεραπείας!

Πιο σημαντική όλων όμως νομίζω πως είναι η 5718/98, με την οποία

κρίθηκε ότι: **"...ο νόμος... δίνει την εξουσία στους δήμους να καθορίζουν τα τμήματα των κοινοχρήστων χώρων των οποίων παραχωρείται η χρήση, η σχετική όμως κανονιστική τους απόφαση πρέπει να είναι σε αρμονία με τους Συνταγματικούς κανόνες της ισότητας και της χρηστής διοίκησης..."**, για να προχωρήσει στη συνέχεια σε έλεγχο της κανονιστικής αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου, χρησιμοποιώντας Συνταγματικούς κανόνες και να καταλήξει πως "Η διαφορετική αντιμετώπιση, χωρίς προφανή λόγο γενικότερου συμφέροντος, ... αντίκειται ευθέως στην αρχή της χρηστής διοίκησης και της αμεροληψίας εντός του πλαισίου των οποίων οφείλουν να τίθενται οι κατά νομοθετική εξουσιοδότηση τιθέμενοι κανόνες"!!

Πιο πρωτότυπη πάντως, φαίνεται να είναι η 36310/97, γιατί μ' αυτήν κρίθηκε πως **"...η Επιτροπή ελέγχου... διατάζει "να επιστραφεί η 3/97 απόφαση του Κ.Σ.. και να ληφθεί νέα επί του θέματος στην οποία θα αναφέρονται συγκεκριμένες ημερομηνίες και τοποθεσίες της αυθαίρετης βόσκησης" χωρίς να έχει εξουσία για κάτι τέτοιο. Μπορούσε μόνο να επικυρώσει, αν τη θεωρούσε νόμιμη ή να ακυρώσει αν τη θεωρούσε παράνομη, την απόφαση του Κοιν. Συμβουλίου. Όχι όμως, να υπαγορεύσει στο Κοιν. Συμβούλιο τι απόφαση πρέπει να πάρει, γιατί υπερβαίνει την εξουσία που της παρέχει ο νόμος (άρ. 177, 178, ΔΚΚ)".**

Γ.3. Έλεγχος αποφάσεων επιτροπής αρ. 68 ΚΝΑ

Παρότι διανύουμε τον τέταρτο χρόνο λειτουργίας της Ν.Α., χρόνο μάλιστα στον οποίο πρόκειται να διεξαχθούν οι δεύτερες εκλογές για την ανάδειξη Νομαρχιακών αρχόντων (Οκτώβριο 1998), πολλά είναι τα ζητήματα που παραμένουν ακόμα σε εκκρεμότητα. Το πιο σοβαρό από αυτά, η διευκρίνιση και η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ν.Α. και Περιφερειών αφενός και Ν.Α. και ΟΤΑ α' βαθμού αφετέρου. Εκκρεμεί ακόμη και η εκχώρηση πολλών εξουσιών από τα Υπουργεία στις πρόσφατα αναδιοργανωθείσες Περιφέρειες, ώστε τα τελευταία να μείνουν μόνο ως "στρατηγεία" με καθαρά επιτελικό ρόλο³². Οι Ν.Α. εξακολουθούν να μην έχουν δικό τους προϋπολογισμό³³ και να αντλούν τα έσοδά τους αποκλειστικά σχεδόν από την κρατική επιχορήγηση, ενώ οι ελλείψεις τους σε ειδικευμένο προσωπικό παραμένουν μεγάλες αν και αναγνωρισμένες απ' όλους τους υπεύθυνους.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο δραστηριοποίησης είναι επόμενο, οι αποφάσεις των Νομ. Συμβουλίων να είναι σχετικά λίγες και να αφορούν τα περιορισμένα θέματα, στα οποία μπορούν σήμερα να παρεμβαίνουν (π.χ. δημόσια έργα, απαλλοτριώσεις, επιβολή ανταποδοτικών τελών). Ακόμα λιγότερες είναι και οι προσβαλλόμενες αποφάσεις της επιτροπής ελέγχου, που φτάνουν τελικά στον Υπουργό.

Στην Διεύθυνση, οι προσφυγές που εξετάζονται αντιπροσωπεύουν ένα ελάχιστο ποσοστό του συνόλου, με τάση όμως αυξητική (βλ. κεφ. Γ.4). Από τις λίγες σχετικές Υ.Α. ξεχωρίζουμε τα εξής:

Με την 7836/97 κρίθηκε ότι **"...κατά την εξέταση της προσφυγής του άρθρου 178ΔΚΚ ο Υπουργός δεν υποχρεούται να περιοριστεί μόνο στην**

³² Κυβερνητικό πρόγραμμα για τη Δημ. Διοίκηση.

³³ Ανακοίνωση ΕΝΑΕ Φεβρουάριος 1998.

εξέταση των λόγων που προβάλλονται με την προσφυγή αλλά μπορεί να προχωρήσει σε πλήρη έλεγχο της νομιμότητας και να την ακυρώσει και για λόγους που δεν προτείνονται (ΣΤΕ 370/96)". Για να καταλήξει στο τέλος να επικυρώσει την απόφαση της επιτροπής, χρησιμοποιώντας όμως διαφορετική αιτιολογία.

Με την 29897/97 κρίθηκε πως η Επιτροπή **"...αναρμόδια εκδίκασε την προσφυγή του... διότι σύμφωνα με τον ΚΝΑ αρμόδια ήταν η επιτροπή του άρθρου 68 παρ. 1 ΚΝΑ (ν. 2218/94 άρθρο 18) και όχι η επιτροπή του άρθρου 178 παρ. 2 ΔΚΚ (ν. 2218/94 άρθρο 47) η οποία ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Στη συγκεκριμένη περίπτωση τρίτο μέλος της επιτροπής έπρεπε να ήταν μέλος του Νομαρχιακού Συμβουλίου και όχι εκπρόσωπος της ΤΕΔΚ".**

Παρόμοιος λόγος ακυρότητας (κακή σύνθεση) έγινε δεκτός και στην 34591/97 για την Επιτροπή του ίδιου Νομού, η τύχη όμως της Απόφασης του Υπουργού ήταν σ' αυτήν την περίπτωση διαφορετική. Ανακλήθηκε με την 53910/97 γιατί έγινε δεκτό πως **"...κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση των παρανόμων ή πλημμελών διοικητικών πράξεων εντός ευλόγου χρόνου από της εκδόσεώς τους. Στις περιπτώσεις δε της ανάκλησης υπάγονται μεταξύ άλλων και πράξεις που έχουν εκδοθεί εξαιτίας πλάνης περί τα πράγματα, δηλ. εξαιτίας καταφανώς πεπλανημένης αντίληψης περί της συνδρομής πραγματικών δεδομένων, που αποτέλεσαν προϋπόθεση της έκδοσής της..."**.

Με την 48735/97 αναγνωρίστηκε πως **"...η επιτροπή με την 100/97 απόφασή της σαφώς, ειδικώς και εμπειριστατωμένα έκρινε ότι οι προσφεύγοντες στην από 10-5-97 προσφυγή τους δεν αναφέρονται ούτε επικαλούνται συγκεκριμένο ατομικό έννομο συμφέρον ώστε να εξεταστεί η βασιμότητα του από την κρίνουσα επιτροπή και συνεπώς ορθά την απέρριψε ως απαράδεκτη".**

Με τις παρόμοιες Υ.Α. 25723/96 και 26959/96, που αφορούσαν και οι δύο περιπτώσεις απαλλοτριώσεων, κρίθηκε πως **"...σε περίπτωση προσφυγής ενώπιον του Υπουργού η αρμοδιότητά του συνίσταται στην εξακρίβωση της παράβασης νόμου, από δε τα στοιχεία του φακέλλου προκύπτει ότι δεν παραβιάστηκε διάταξη νόμου και συνεπώς ορθά η Επιτροπή..."** στην πρώτη, ενώ στη δεύτερη η διατύπωση ήταν πιο λιτή **"...η επιτροπή του άρθρου 68 ΚΝΑ, με την 10/96 απόφασή της, εκτιμώντας όλα τα ανωτέρω, ορθά απέρριψε την από 31-5-1996 προσφυγή..., εφόσον από τα στοιχεία του φακέλλου δεν εξακρίβωσε παράβαση κάποιας διάταξης νόμου"**.

Γ.4. Στατιστικά στοιχεία

Στο πλαίσιο της οντολογικής έρευνας, που αποτελεί σκοπό αυτής της εργασίας, έγινε προσπάθεια συγκέντρωσης στατιστικών στοιχείων και σχετικής επεξεργασίας τους. Η αρμόδια όμως υπηρεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ δεν έδειξε ανάλογο ενδιαφέρον. Έτσι, το προταθέν ερωτηματολόγιο (βλ. παράρτημα) τον Οκτώβριο του 1997 δεν στάλθηκε "αρμοδίως" προς όλες τις επιτροπές του άρθρου 68 ΚΝΑ, παρά τον Ιανουάριο 1998 και μάλιστα καθοριστικά αλλαγμένο. Το αποτέλεσμα είναι, να μην μπορεί να γίνει εγκαίρως συγκέντρωση και καταγραφή των απαντήσεων, ώστε να συμπεριληφθούν στην παρούσα εργασία κάποιες χρήσιμες πληροφορίες.

Τα μόνα στοιχεία που ήσαν διαθέσιμα αφορούσαν τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ και είναι αυτά που τελικά παρατίθενται:

Για το 1996 έτσι, η Διεύθυνση εξέτασε συνολικά 251 προσφυγές, οι 2 των οποίων αφορούσαν δραστηριότητες της ΝΑ (ποσοστό 1%).

Το 1997 ο συνολικός αριθμός ήταν 243 και οι στρεφόμενες εναντίον αποφάσεων της επιτροπής του άρθρου 68 ΚΝΑ 5, δηλαδή ποσοστό 2%.

Ο μικρός αριθμός μάλλον φωτογραφίζει το "νεαρόν" του καινούριου θεσμού και τα "παιδικά" προβλήματα που αντιμετωπίζει, ενώ η αυξητική τάση την ανερχόμενη δυναμικότητά του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1) Οι Διατάξεις των άρθρων 101, 102, 20 π.2 και 10 του Συντάγματός μας, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (περιορισμένα) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό δίκαιο (πολύ περιορισμένα) συγκροτούν το βασικό θεσμικό πλαίσιο, εντός του οποίου το Ελληνικό Κράτος οφείλει να οργανώνει την εποπτεία της κεντρικής Διοίκησης του επί των ΟΤΑ, **δρομολογώντας και εξασφαλίζοντας για όλους τους συμμετέχοντες** (ΟΤΑ, πολίτες, άλλα ν.π.) **μια νόμιμη αλλά και αποτελεσματική διαδικασία.**

2) Με τους νόμους 2218/94 και 2240/94 και όσους μεταγενέστερα τους τροποποίησαν, ιδρύθηκε και λειτουργεί στη χώρα μας Αυτοδιοίκηση β' βαθμού σε επίπεδο Νομού. Στα άρθρα 68 και 70 του π. δ/τος 30/96, που κωδικοποίησε όλη τη νομοθεσία για τη Νομ. Αυτοδιοίκηση (μέχρι τότε), προσδιορίστηκε η διαδικασία ελέγχου του Υπουργού (κεντρικής Διοίκησης) επί των οργάνων της Ν.Α. Η παρεμβολή μιας τριμελούς επιτροπής μικτής σύνθεσης (δικαστικός, εκπρόσωπος Κράτους, εκπρόσωπος Ν.Α.) κατά το άρθρο 68 αποτελεί την καινοτομία. Η παραπομπή στην προσφυγή του άρθρου 8 ν. 3200/55 κατά αρ. 70, δαιωνίζει την παλιά κατάσταση.

3) Ο Υπουργός, ως τελευταίος κριτής, ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων της Επιτροπής και ως προς το παραδεκτό (ποιος προσφεύγει, κατά ποιάς αποφάσεως, σε ποια προθεσμία κλπ.) και ως προς το βάσιμο (παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, αναρμοδιότητα, παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, κατάχρηση εξουσίας), αξιοποιώντας όλο τον πλούτο της συσσωρευθείσας νομολογίας του ΣτΕ, επί παρόμοιων ζητημάτων υπό το προηγούμενο όμως σύστημα.

4) Το νέο σύστημα παρουσιάζει ένα κρίσιμο πρόβλημα, που μπορεί να το οδηγήσει σε πόλωση. Αυτό οφείλεται στο ότι άλλαξε το όργανο (η

επιτροπή αντί του κρατικού Νομάρχη υφιστάμενου των Υπουργών) **χωρίς ταυτόχρονα να αλλάξει η φιλοσοφία του ελέγχου της Τ.Α. από την κεντρική Διοίκηση.**

Η ονομασία έτσι της επιτροπής ως "ανεξάρτητης δημόσιας αρχής", αν και στην πράξη δεν προικίζεται με ανάλογες εξουσίες, δημιουργεί μια ασυγχρονία με τον ρόλο της, εντός ενός συστήματος ιεραρχικού (ουσιαστικά) ελέγχου, που στο μέλλον μπορεί να προσλάβει έντονες διαστάσεις και να οδηγήσει στην καταρράκωση του κύρους του θεσμού.

Η διορθωτική επέμβαση του νομοθέτη είναι εδώ απαραίτητη, με τον σαφή προσδιορισμό της σχέσης επιτροπής και Υπουργού και την πρόβλεψη για έλεγχο από αυτόν όλων των αποφάσεων της Επιτροπής (ρητών ή σιωπηρών, επί εκτελεστών ή μη πράξεων των Ν.Σ.).

5) Σε τελευταία ανάλυση, οι όποιοι διοικητικοί θεσμοί, δεν είναι δυνατόν να αποδώσουν το σκοπούμενο αποτέλεσμα όσο αριστοτεχνικά και να είναι φτιαγμένοι, αν δεν τύχουν της δέουσας εφαρμογής κατά το γράμμα αλλά κυρίως κατά το πνεύμα τους³⁴. Και επειδή οι εφαρμοστές τους είναι οι άνθρωποι, αναδεικνύεται για άλλη μια φορά η σημασία, η καθοριστική σημασία που έχει Ο ΑΝΘΡΩΠΟΣ, που θα στελεχώνει τις θέσεις και θα πραγματώνει τις εντολές του νομοθέτη!

³⁴ Τάχος "Διοικητική επιστήμη" σελ. 158.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αθανασόπουλος Κ. "Η οργάνωση της Περιφερειακής Διοίκησης στα πλαίσια της Αποκέντρωσης: ο θεσμός της Περιφέρειας: Ελλάδα, Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία" Αθήνα 1992.

Αθανασόπουλος Κ. "Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικά θέματα" Αθήνα 1980.

Αθανασόπουλος Κ. "Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης" Αθήνα 1995.

Ανδρονόπουλος Β-Μαθιουδάκης Μ. "Νεοελληνική διοικητική ιστορία" Αθήνα 1991.

Βεγλερής Φ. "Η Διοικητική Οργάνωση" Αθήνα 1963.

Βεγλερής Φ. "Η θέση του ΣτΕ στο σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων" Δ και Π.

Βελώνιας Ευθ. "Περιφερειακή διοίκηση και Τ.Α. Η υφιστάμενη κατάσταση" στο συλλογικό "Το Ελληνικό Κράτος" Αθήνα 1987.

Δαγτόγλου Πρ. "Γενικό Διοικητικό δίκαιο" Αθήνα 1991.

"Ατομικά Δικαιώματα" Αθήνα 1991.

Δένδιας Μ. "Διοικητικόν δίκαιον 2" Αθήνα 1966.

Δαρζέντας Εμ. "Κράτος Δικαίου και Αίτηση Ακυρώσεως" Αθήνα 1995.

"Εξουσίες και πολιτική του δικαστού απέναντι στην Τ.Α." ΝοΒ 1986.

Δανόπουλος Γ. "Η Νομ. Αυτοδιοίκηση υπό τον δικαστικό έλεγχο, ουσιαστική πραγμάτωση ή ουσιαστική αποδυνάμωση" Τοπ.Α. 1997

"Εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Ν.Α."

Εμμανουλίδης Δ. "Ο έλεγχος της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια και αφορούν την προστασία ή τη μη προστασία του περιβάλλοντος" ΕΔΔΔ 1988.

Ζώρας Κ. "Αποκέντρωση, ΤΑ, προγραμματικές διακηρύξεις και νομοθετική πολιτική" ΕΠΕ 5 1984.

Θεοδώρου Θ. "Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση τ. 3 η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση" 1995.

Κοντογιώργης Γ. "Πολιτικό σύστημα και πολιτική" Αθήνα 1985.

Κατσούλης Δ. "Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση" Αθήνα 1993.

"Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του ΕΧΤΑ" Τοπ.Α. 5-6 1993.

Κουλούρης Ν. "Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα" Δ. Δίκη 1995.

Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου Δ. "Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως" 1980.

Κέρκυρα-Ξυθάλη Θ. "Τοπική υπόθεση και πολιτική αναπλάσεων" Περιβάλλον και Δίκαιο 2 Αθήνα 1995.

Κορδαλή Βασ. "Δευτεροβάθμια Τ.Α." Homo politikus 5 1994.

Καλογερόπουλος Α. "Το κριτήριο της διάκρισης μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων εις το Γαλλικόν δίκαιον" ΕΔΔΔ 1975.

Καστανίδης Χ., Λεντάκης Α., Μαΐστρος Π., Μπένος Στ., Ρέμελης Κ., "Τ.Α. και κοινωνία" Αθήνα 1986.

Λαζαράτος Παν. "Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία" 1992.

Λύτρας Σωτ. "Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης" Αθήνα 1993.

Μάνεσης Αρ. "Συνταγματική θεωρία και πράξη" Αθήνα 1980.

"Ατομικές ελευθερίες α'" 1979.

Μπερνίτσας Π. "Το δικαίωμα της ακροάσεως" ΕΕΝ 1987.

Μακρυδημήτρης Αντ. "Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο νομό" ΕΔΔΔ 1995.

Μπακογιάννης Κων. "Γαλλία: Σύνταγμα και νομοθετική παρέμβαση στην οργάνωση των θεσμών της Τ.Α." Αθήνα 1997.

- Ματθαίου Παν. "Νεώτερα από την περιπέτεια της έννοιας "Τοπική υπόθεση" (σκέψεις με αφορμή τις ΣΤΕ 3194/90 και 2309/94). Κριτ. Επιθεώρηση 1 1994.
- Ξυνόπουλος Γ. "Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία στη Γαλλία"
- Μπέϊκος Γ. "Η λαϊκή εξουσία στην ελεύθερη Ελλάδα" Αθήνα 1979.
- Παπαθανασόπουλος Αθ. "Λαϊκό δημόσιο δίκαιο" Αθήνα 1982.
- Παπαδημητρίου Γ. "Η Τ.Α. στη σύγχρονη Δημοκρατία" Τ.Σ.Δ. Αθήνα 1993.
- Παπαδημητρίου Γ. και Κατσούλης Δ. "Τ.Α. οδηγός μελέτης" Αθήνα 1989.
- Παπαδημητρίου Κων. "Η Τοπική υπόθεση Νομαρχιακού επιπέδου" Αθήνα 1995.
- Παυλόπουλος Πρ. "Τοπικές υποθέσεις και Τ.Α. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές του" ΕΠΕ 5 1984
- "Η αστική ευθύνη του Δημοσίου" Αθήνα 1989.
- "Η Συνταγματική κατοχύρωση της Αιτήσεως Ακυρώσεως. Μια σύγχρονη άποψη του Κράτος Δικαίου" Αθήνα 1982.
- Παπαβασιλείου Πρ. "Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών" Τοπ. Α. 5-6 1993.
- Παπαγιάννης Π. "Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση" Τοπ. Α. 5-6 1993.
- Παπαγαρυφάλλου Π. "Το σχέδιο Συντάγματος και η Τ.Α." ΕΤΑ 1975.
- Παναγόπουλος Θ. "Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων" 1976.
- Παπαλάμπρου Α. "Αι αόριστοι έννοιαι και ο έλεγχος της νομιμότητας της Διοικήσεως" ΕΔΔΔ 1966.
- Παπαχατζής Γ. "Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου" 1983.
- Παπαχρήστου Β. "Αντισυνταγματικότητα της διοικητικής εκτέλεσης πριν ακουστεί ο οφειλέτης" Δ. 1980.
- Παππιάς Σπ. "Αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης" ΔΜΤ 1987.
- Πετρόγλου Α. "Η αίτηση προς την Διοίκηση" ΕΔΚΑ 1984.

Πολίτης Χ. "Η ενδικοφανής προσφυγή" Το σ. 1978.

Ραΐκος Αθ. "Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου. Τα θεμελιώδη δικαιώματα" 1984.

Ρέμελης Κ. "Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές" 1987.

"Προβλήματα αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ" ΤΑ και Κοινωνία 1986.

Ρώτης Β. "Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος" στο "Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη" 1989.

Σακελλαρίου Ν. "Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν" Το Σ 1979.

Σαρμάς Ι. "Η Συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας" 1990.

Σπανός Κ. "Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος" Διοικ. Μεταρρύθμιση 9 1982.

Σπηλιωτόπουλος Επ. "Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου" 1991.

"Οι προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου" ΝοΒ 1987.

Σπυρόπουλος Φ. "Η κανονιστική δύναμη του πραγματικού" ΤοΣ 1983.

Στασινόπουλος Μιχ. "Ο έλεγχος της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως" Αθήνα 1939.

"Δίκαιον των διοικητικών πράξεων" 1951.

"Μαθήματα διοικητικού δικαίου" 1957.

"Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία" 1966.

"Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών" 1974.

"Το δικαίωμα υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρον 20 παρ. 2 του Συντάγματος" ΕΔΔΔ 1988.

"Η Συνταγματική προστασία του δικαιώματος της ακρόασεως του διοικουμένου" ΕΔΔΔ 1976.

Στεφάνου Ε. "Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ στη διαμόρφωση λόγων ακυρώσεως σχετικών με τα ελαττώματα χειρισμού της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως" 1976.

Συμεωνίδη Ι. "Πτυχές της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος" Διοικ. Δ. 1990.

Τάχος Αν. "Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον" 1973.

"Διοικητική επιστήμη" 1985.

"Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον ν. 1599/86" ΕΔΔΔ

Τάχος Αν., Κουτούπα Λ. "Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τη γαλλική νομολογία" ΕΔΔΔ 1990.

Τσούτσος Α. "Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία" στο "Διοίξεις και Δίκαιον" 1979.

Φλογαίτης Σπ. "Το ελληνικό διοικητικό σύστημα" 1987.

"Νομοθεσία Τοπ. Αυτοδιοίκησης" 1989.

"Τ.Α. και Σύνταγμα 1975. Μύθος και πραγματικότητα" Σύγχρονα Θέματα 8 1980.

Φορτσάκης Θ. "Η προδήλως εσφαλμένη εκτίμηση και η αρχή της σταθμίσεως κόστους οφέλους" 1987.

Χιώλος Κων. "Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ" ΕΤΑ 1987.

"Η συνταγματική αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου υπό της διοικήσεως προ της λήψεως δυσμενούς διοικητικού μέτρου" Αρμ 42 1988.

"Ο έλεγχος των πράξεων του νομάρχη" ΕΤΑ 1978.

Χρυσόγονος Κων. "Ο αντισυνταγματικός νόμος και η Δημ. Διοίκηση" Τ.Σ.Δ. 1995.

Χρυσανθάκης Χαρ. "Η Τοπική Δημοκρατία σε δοκιμασία. Η νομοθετική πραγμάτωση του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης" ΕΔΔΔ 1995.

Χριστοφιλοπούλου Παρ. "Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό πολιτικό σύστημα" ΕΕΠΕ 7 1996.

Χλέπας Ν.Κ. "Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση" 1994.

Ψυχοπαίδης Κοσμ. "Η Τ.Α. ως πολιτικός θεσμός" Τοπ. Α. 1983.

Ψυχοπαίδης Κ., Γετίμης Π. "Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων" 1989.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Dourdon J.-Pontier J.-Ricce J.: "Droit des collectivités territoriales" Themis Paris 1987.

Delcamp A: "La Region, nouvelle Collectivite Territoriale" AJDA Paris 1986.

Rev. Int. des sc. adm "Les rapports entre l' Etat et les Regions en Italie" Paris 1980.

Due O. "Le respect des droits de la defense dans le droit administratif communautaire" CDE 1987.

de Lanbadere "Traite de droit administratif" 1984.

Pavlopoulos P. "La garantie constitutionnelle du principe "audi et alteram partem" dans l' order juridique grec" RHDJ 1979.

Rousseau D. "Le controle de l' opportunité de l' action administrative par le juge administratif" 1979.

Stassinopoulos M. "Le droit de la defense devant les autorites administratives" 1976.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	8
ΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ	9
Α' ΜΕΡΟΣ: ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	11
A.1. ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1975/86.....	11
A.2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.....	29
A.3. Νόμος 3200/55 "Περί διοικητικής αποκεντρώσεως"	32
A.4 ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	35
A.4.α Ρυθμίσεις νόμων 2218/94 και 2240/94.....	35
A.4.β. Νεότερες Ρυθμίσεις	40
A.4.γΠρόσφατες ρυθμίσεις	43
A.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ	46
A.6. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	48
Παράγωγο Κοινοτικό δίκαιο	49
A.7. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	52
A.7.α. Γαλλία.....	52
A.7.β. Γερμανία.....	56
A.7.γ. Ιταλία.....	58
Β' ΜΕΡΟΣ: ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ-	
ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ	61
B.1. ΑΠΟΨΕΙΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΓΙΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗ Αρ. 8 ν. 3200/55.....	62
B.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	66
B.2.α. Φύση Ελέγχου	66
B.2.β. Έκταση ελέγχου.....	67

B.3. ΈΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Αρ. 68 ΚΝΑ	
ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	70
3.α. Έλεγχος παραδεκτού.....	71
Ποιος νομιμοποιείται.....	71
Κατά ποιας απόφασης.....	74
Προθεσμίες.....	77
Επιτροπή άρθρου 68 ΚΝΑ.....	80
Αρμόδιος Υπουργός.....	82
Τύπος προσφυγής.....	83
3.β. Έλεγχος βασιμότητας.....	84
Αναρμοδιότητα διοικητικού οργάνου.....	84
Παράβαση ουσιώδους τύπου.....	88
Παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου.....	91
Κατάχρηση εξουσίας.....	103
B.4. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΣ ΥΠΟΥΡΓΟΥ.....	105
Γ' ΜΕΡΟΣ: ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....	111
Γ.1. Η Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ.....	1112
Γ.2. Έλεγχος αποφάσεων επιτροπής αρ. 177 ΔΚΚ.....	114
Γ.3. Έλεγχος αποφάσεων επιτροπής αρ. 68 ΚΝΑ.....	119
Γ.4. Στατιστικά Στοιχεία.....	122
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	123
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	125
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	