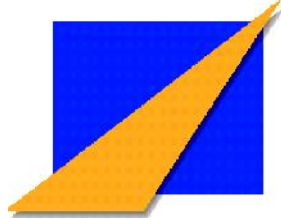




**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ**



ΕΘΝΙΚΟ  
ΚΕΝΤΡΟ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Τελική εργασία**

**«Από την Ν.Α. στην Περιφέρεια ως Β΄ βαθμός Τ.Α.: τα κριτήρια ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και η συγκριτική προσέγγιση με τη μετάβαση από την κρατική Νομαρχία στη Ν.Α.»**

**Σπουδάστρια: Κρανιώτη Ευαγγελία**

**Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης**

**Επιβλέπων: Ιωάννης Σπηλιωτόπουλος**

**Δ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

---

**ΑΘΗΝΑ 2011**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ/ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	12
2.1. Η περίοδος 1833-1836.....	13
2.2. Η περίοδος 1836-1845.....	14
2.3. Η περίοδος 1845-1911.....	15
2.4. Η περίοδος 1912-1953.....	17
2.5. Η περίοδος 1974-1994.....	18
2.6. Η περίοδος 1994-2010.....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΣΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.....	22
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	22
3.1. Η καθ' ολοκληρίαν μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τις παλαιές κρατικές νομαρχίες στις νεοσύστατες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις σύμφωνα με τον ν. 2218/1994 και ο περιορισμός τους από το ν. 2240/1994.....	23
3.2. Η νομολογιακή προσέγγιση στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις παραπεμπτικές αποφάσεις 263 και 888/1997 του ΣΕ.....	29
3.3. Η απόφαση 3440/1998 της Ολομέλειας του ΣΕ.....	35
3.4. Ερμηνευτική προσέγγιση της έννοιας 'τοπική υπόθεση' βάσει του Συντάγματος 1975/1986 και της θεωρίας.....	41
3.4.1. Η έννοια της 'τοπικής υπόθεσης' γενικά.....	41
3.4.2. Η έννοια της 'τοπικής υπόθεσης νομαρχιακού επιπέδου'.....	48

3.5. Το σύστημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.- περιφερειακών κρατικών οργάνων και Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού-Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού.....	51
Τελικές παρατηρήσεις.....	55

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ Ν. 3852/2010.....**

Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	57
4.1. Από τη Ν.Α. στις αιρετές Περιφέρειες.....	58
4.2. Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο.....	60
4.3. Οι επιλογές του νομοθέτη στο ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων....	62
4.4. Η αρχή της επικουρικότητας ως ερμηνευτική παράμετρος κατά την κατανομή των αρμοδιοτήτων.....	66
Τελικές παρατηρήσεις.....	69

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....**

71

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....**

73

**ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ.....**

73

**ΒΙΒΛΙΑ.....**

74

**ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....**

75

**ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....**

77

**ΣΧΕΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....**

77

**ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....**

78

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....**

79

**ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/1986.....**

79

**ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/1986/2001.....**

80

**ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ.....**

82

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ/ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

<b>Α.Δ.Ε.Δ.Υ.</b>	<b>Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων</b>
<b>Αρ.</b>	<b>Άρθρο</b>
<b>Β.Ι.Ο.Π.Α.</b>	<b>Βιομηχανικό Πάρκο</b>
<b>Γ.Ο.Ε.Β.</b>	<b>Γενικός Οργανισμός Εγγείων Βελτιώσεων</b>
<b>Γ.Σ.Ε.Ε.</b>	<b>Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος</b>
<b>Εδ.</b>	<b>Εδάφιο</b>
<b>ΕΔΔΔ</b>	<b>Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου</b>
<b>ΕλλΔικ</b>	<b>Ελληνική Δικαιοσύνη</b>
<b>Ε.Δ.Χ.</b>	<b>Επιβατικό Δημόσιας Χρήσης</b>
<b>Ε.Ε.</b>	<b>Ευρωπαϊκή Ένωση</b>
<b>ΕΕΕυρΔ</b>	<b>Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου</b>
<b>ΕΕΠολΕ</b>	<b>Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης</b>
<b>ΕΚΔΔΑ</b>	<b>Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης</b>
<b>ΕΣΠΑ</b>	<b>Ευρωπαϊκό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς</b>
<b>Ε.Υ.Δ.Ε.</b>	<b>Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων</b>
<b>Ε.Χ.Τ.Α.</b>	<b>Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής Αυτονομίας</b>
<b>Ζ.Ο.Ε</b>	<b>Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου</b>
<b>Ι.Τ.Α.</b>	<b>Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>
<b>Κ.Ν.Α.</b>	<b>Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης</b>
<b>Κ.τ.λ.</b>	<b>Και τα λοιπά</b>
<b>Λ.χ.</b>	<b>Λόγου χάρη</b>
<b>Ν.</b>	<b>Νόμος</b>
<b>Ν.Α.</b>	<b>Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση</b>
<b>Ν.Δ.</b>	<b>Νομοθετικό Διάταγμα</b>
<b>Ν.Π.Δ.Δ.</b>	<b>Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου</b>
<b>Ολομ.</b>	<b>Ολομέλεια</b>
<b>Ο.Σ.Κ.</b>	<b>Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων</b>
<b>Ο.Τ.Α.</b>	<b>Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>
<b>Παρ.</b>	<b>Παράγραφος</b>
<b>ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ</b>	<b>Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών (Αγροτικών) Συνεταιρισμών</b>

<b>Π.Δ.</b>	<b>Προεδρικό Διάταγμα</b>
<b>Π.Ε.</b>	<b>Πρακτικό Επεξεργασίας</b>
<b>Π.χ.</b>	<b>Παραδείγματος χάρη</b>
<b>Σελ.</b>	<b>Σελίδα</b>
<b>Σ.Ε.</b>	<b>Συμβούλιο της Επικρατείας</b>
<b>Συντ.</b>	<b>Σύνταγμα</b>
<b>Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.</b>	<b>Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης</b>
<b>Τ.Α.</b>	<b>Τοπική Αυτοδιοίκηση</b>
<b>Τ.Ε.Δ.Κ.</b>	<b>Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων</b>
<b>ΤοΣ</b>	<b>Το Σύνταγμα</b>
<b>Φ.Ε.Κ.</b>	<b>Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως</b>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά ένα από τα μέσα πραγμάτωσης της δημοκρατικής αρχής. Το ίδιο το Σύνταγμα αναγνωρίζει τη μείζονος σημασίας αποστολή που καλείται να εκπληρώσει και για το λόγο αυτό κατοχυρώνει τη διοικητική και δημοσιονομική του αυτοτέλεια, καθώς και την αιρετή ανάδειξη των άμεσων οργάνων του. Μέσα στο πλαίσιο των διεθνών εξελίξεων, η προϊούσα σημασία που αποκτά ο θεσμός αυτός οδηγεί στην υποχώρηση του συγκεντρωτικού κράτους και στην ανάδυσή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πόλο που διαδραματίζει νευραλγικό ρόλο στη διαμόρφωση των νέων οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών κλπ. συνθηκών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει αναγνωριστεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης η σημασία της απρόσκοπτης λειτουργίας της και προστατεύεται ως προς τις βασικές της συνιστώσες από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.). Και η Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως, μεριμνά για τη διασφάλισή της μέσω της κατοχύρωσης στις πρωτογενείς της συνθήκες της αρχής της επικουρικότητας του κράτους και της θέσπισης της Επιτροπής των Περιφερειών.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνηθεί η πορεία της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσα στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, από τις απαρχές του ελληνικού κράτους μέχρι την πρόσφατη μεταρρύθμιση του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Η ιστορική αναδρομή που παρατίθεται στην πρώτη ενότητα, παρουσιάζει τα νομοθετήματα που κατά καιρούς θέσπισε ο κοινός νομοθέτης και που έμμεσα συνδέονταν με την πρόθεση ή μη της συγκρότησης ενός βαθμού αυτοδιοίκησης ευρύτερης χωρικής έκτασης από αυτή των Δήμων και Κοινοτήτων.

Ακολούθως, καταγράφεται το θεσμικό πλαίσιο που εισήγαγε ο νόμος για την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, όπως επίσης και τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κυρίως στο ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της κρατικής αποκέντρωσης και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το ζήτημα προσεγγίζεται τόσο από τη σκοπιά της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και από τις αναλύσεις που έλαβαν χώρα σε επίπεδο θεωρίας.

Στη συνέχεια εξετάζεται το νέο θεσμικό καθεστώς που εισήγαγε ο νόμος του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» από το πρίσμα της μεταβολής που επέφερε στις σχέσεις των κρατικών οργάνων (κεντρικών και περιφερειακών) και των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα του δεύτερου βαθμού, το οποίο τοποθετείται πλέον σε ευρύτερο γεωγραφικό του νομού επίπεδο, αυτό της Περιφέρειας. Τέλος, συνάγονται ορισμένα γενικά συμπεράσματα

που αφενός αποτιμούν τη διαδρομή της Ν.Α. και αφετέρου εκτιμώνται τα αναμενόμενα αποτελέσματα που ενδέχεται να επιφέρουν οι εξεταζόμενες νομοθετικές προβλέψεις του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ».

## **ABSTRACT**

Local government is a means of implementing the principle of democracy. Its major importance is underlined by the Constitution itself, and for that reason, the latter fortifies the administrative and financial independence of local government as well as the elective appointment of its direct bodies. Within the frame of international developments, the importance of this institution leads to the weakening of the unitary state and the emersion of local government which acquires a neuralgic role in forming the new economic, social and cultural conditions. On a European level, the importance of the unobstructed operation of the local government has been recognized by the Council of Europe and its basic components are being protected by the European Charter of Local Self-Government (ECLSG). The European Union on its side as well takes action for its preservation, through consolidation of the principle of subsidiarity in its primary conditions and establishment of the Committee of the Regions.

The aim of this work is to investigate the course of secondary local government within the Greek administrative system, from the beginning of the course of the Greek state until the recent “KALLIKRATIS” plan. The historical facts mentioned in the first section help in order to present the enactments that were passed by the common legislator. Those are indirectly linked to the presence or absence of intention of forming a type of local government in the wider sense than that of Municipalities or Communities.

Furthermore, the institutional framework introduced by law for the establishment of Prefectural Administrations is being stated. In addition to that, the problems which aroused are also mentioned, especially those concerning the matter of distributing powers within the bodies of state decentralization and secondary local government. The matter is being discussed, on the one hand, from the point of view of the Council of State case law and, on the other hand, from the point of view of the analyses that were performed on a theoretical level.

Additionally, the new institutional framework introduced by “KALLIKRATIS” plan is being examined, from the point of view of the changes it brought to the relations of state bodies (central and regional) and local government bodies, especially those of secondary local government, now discussed on a wider geographical level than that of the county; that of the Region. Finally, some general conclusions are drawn, according to which, on the one hand, an assessment of the course of Prefectural Administration is made and, on the other hand, an

estimation is performed regarding the expected results of the “KALLIKRATIS” legislative forecasts.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν από τους θεσμούς της κατ' εξοχήν εκδήλωσης της λαϊκής κυριαρχίας, όπου αναδεικνύονται αιρετές αρχές με εξουσία αυτοδιοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Η σημασία της απρόσκοπτης λειτουργίας του συγκεκριμένου θεσμού για το δημοκρατικό πολίτευμα αποτυπώνεται στην κατοχύρωσή του απευθείας από το Σύνταγμα, το οποίο εξοπλίζει τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης με αυτοτέλεια διοικητική και δημοσιονομική.

Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση εισήλθε στο πολιτικό-διοικητικό προσκήνιο της χώρας μόλις το 1994, όταν ιδρύθηκε με τους ν.2218 και 2240/1994 η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά από μακρά κυοφορία του θεσμού στα προγενέστερα νομοθετήματα. Γρήγορα έγινε αντιληπτό ότι δύναται να διαδραματίσει νευραλγικό ρόλο στην αναπτυξιακή περιφερειακή πορεία και να συντελέσει αποφασιστικά στην ανάδειξη της ιδιαίτερης ταυτότητας των περιοχών που περιλαμβάνει χωρικά. Η πορεία της Ν.Α. συνοδεύτηκε από αρκετούς προβληματισμούς που ανάγονταν αφενός στην επιφύλαξη για το εάν το μέγεθος του νομού ήταν το κατάλληλο για να 'φιλοξενήσει' τους Ο.Τ.Α. β' βαθμού και αφετέρου στα ζητήματα των αρμοδιοτήτων τους, που προέκυψαν κατά την εφαρμογή της (τότε) κείμενης νομοθεσίας. Η μεταρρύθμιση, όμως, που επέφερε ο ν. 3852/2010 του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» συνετέλεσε σε μεγάλο βαθμό στην υποχώρηση πολλών επιφυλάξεων και αμφισβητήσεων για τους δευτεροβάθμιους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. Πρώτον, διότι αναδιέταξε πλήρως τον περιφερειακό χάρτη της Ελλάδας ανταποκρινόμενος στις σύγχρονες κλίμακες σχετικά με τα χωρικά μεγέθη και, επίσης, επειδή επαναπροσδιόρισε τις αρμοδιότητες όλων των οργάνων, κεντρικών-αποκεντρωμένων και οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στους δευτεροβάθμιους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων τους. Συγκεκριμένα, ο σκοπός της συνίσταται στην αποτύπωση του ζητήματος των υποθέσεων που απονέμονται στους οργανισμούς αυτούς, καθώς και τη συνακόλουθη κατανομή και διάκρισή τους τόσο απέναντι στις αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν τα κεντρικά και περιφερειακά (αποκεντρωμένα) όργανα του κράτους όσο και προς αυτές των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Βάσει αυτού, στόχος μας είναι να αποδώσουμε με εναργή τρόπο το σκεπτικό σύμφωνα με το οποίο ανευρίσκονται τα πρόσφορα εκείνα κριτήρια, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ερμηνευτικά εργαλεία τόσο για τον κοινό νομοθέτη όσο και για τον ερμηνευτή του δικαίου κατά το διαχωρισμό των

λειτουργιών που επιτελεί η κάθε διοικητική μονάδα. Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου, προσεγγίζουμε το ζήτημα από τη σκοπιά του νομοθέτη (κοινού και συντακτικού), της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και της θεωρίας επιχειρώντας να εντοπίσουμε αφενός την ‘καρδιά’ της προβληματικής και αφετέρου τα θεμέλια ενός συλλογισμού που θα τη θεραπεύσει. Το ενδιαφέρον μας συγκεντρώνει η εμπειρία των Ν.Α., η οποία αντιπαραβάλλεται με την πρόσφατη μεταρρύθμιση του ν.3852/2010.

Όλα όσα προαναφέραμε, σκιαγραφούνται μέσα από τα αντίστοιχα κεφάλαια, τα οποία αποτυπώνονται με την ακόλουθη μορφή:

- Στο πρώτο κατά σειρά κεφάλαιο καταγράφονται τα σχέδια νόμου και τα νομοθετήματα που εισήγαγαν άμεσα ή έμμεσα στοιχεία αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού. Η αναδρομή ξεκινά χρονολογικά από το 1833 και φτάνει ως τη μεταρρύθμιση του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ».
- Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται ολόκληρη η διαδρομή της Ν.Α. Το βάρος δίνεται στις διατάξεις των συστατικών της νόμων (2218 και 2240/1994) που διευθετούσαν τις αρμοδιότητές των Ν.Α., καθώς και στα ερμηνευτικά προβλήματα που ανέκυψαν.
- Στο τρίτο κεφάλαιο ασχολούμαστε με την τελευταία ‘καλλικρατική’ μεταρρύθμιση και εξετάζουμε τις βασικές συνιστώσες πάνω στις οποίες κινήθηκε ο κοινός νομοθέτης όσον αφορά στις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. β’ βαθμού.
- Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο λαμβάνει χώρα η αποτίμηση όσων έχουν εξετασθεί στην παρούσα εργασία και εκφράζονται ορισμένες σκέψεις με σημείο αναφοράς τις προοπτικές που διαφαίνονται μέσα από την επαναθεμελίωση των θεσμών της Τ.Α. και της αποκέντρωσης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ**

Αν και η συγκρότηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης συνδέεται με τις απαρχές της σύστασης του ελληνικού κράτους, εντούτοις εντοπίζονται αυτοδιοικητικοί θεσμοί από τα προεπαναστατικά κιόλας χρόνια με τη μορφή των Κοινοτήτων, που αποτελούσαν την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε κάθε πόλη, κωμόπολη ή χωριό συγκροτούνταν μια Κοινότητα, η οποία διέθετε νομική προσωπικότητα και η αποστολή της συνίστατο στη διοίκηση των υποθέσεων της περιοχής της (Μ. Μουστάκας, 2000). Η διοικητική διαίρεση των εδαφών του υπόδουλου ελληνισμού σε Κοινότητες υπαγορεύθηκε κυρίως από την ανάγκη της εύρυθμης λειτουργίας του φοροδοτικού μηχανισμού για την απόδοση των φόρων που όφειλαν οι Κοινότητες στην τούρκικη εξουσία. Η αυτοδιοίκηση δεν περιοριζόταν σε ένα και μοναδικό βαθμό. Διακρίνουμε την ύπαρξη και λειτουργία ενός δεύτερου και, σε ορισμένες περιοχές, κι ενός τρίτου βαθμού (Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ., 1988) που βασίστηκαν στις αντίστοιχες τουρκικές διαιρέσεις: ο δεύτερος βαθμός ήταν η Επαρχία, που αντιστοιχούσε στα όρια του καζά, τη μικρότερη διοικητική διαίρεση των Τούρκων και ο τρίτος βαθμός, το σαντζάκι, που περιελάμβανε όρια ευρύτερα της Επαρχίας και λειτούργησε στην Πελοπόννησο και, σε πιο περιορισμένο βαθμό, στην Ήπειρο (Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ., 1988).

Η ιστορική περιοδολόγηση της αυτοδιοίκησης στην παρούσα εργασία εστιάζεται στο θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Καταγράφεται η ιστορική διαδρομή που ακολούθησε από την πρώτη επίσημη εισαγωγή της σε νομοθετικό κείμενο και τη λειτουργία της ως πρώτος βαθμός αποκέντρωσης του κράτους μέχρι και την τελευταία μεταρρύθμιση που υπέστη από το νόμο 3852/2010, με τον οποίο αντικαταστάθηκε από τις Αιρετές Περιφέρειες, που συνιστούν πλέον το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έχοντας ως σκοπό να καταστεί περισσότερο ευχερής η ανάγνωση της ιστορικής διαδρομής του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και να αποδοθεί μια συνολική θέασή της, την έχουμε διακρίνει σε ιστορικές περιόδους.

## 2.1. Η περίοδος 1833-1836

Η αφετηρία της ιστορικής μας καταγραφής τοποθετείται την άνοιξη του 1833, όπου αφικνείται στη χώρα μας ο πρίγκιπας της Βαυαρίας, Όθωνας. Μαζί του και η Τριμελής Αντιβασιλεία που θα ασκούσε τα δικαιώματα του βασιλιά μέχρι την ενηλικίωσή του. Πρώτο μέλημα της Αντιβασιλείας αποτέλεσε η διοικητική διαίρεση της χώρας. Έτσι, με το ιδρυτικό διάταγμα της 3<sup>ης</sup> Απριλίου 1833 («Περί διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του») συστήθηκαν δέκα (10) Νομοί, σαράντα επτά (47) Επαρχίες και τριών τάξεων Δήμοι (βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων). Τόσο οι Νομοί όσο και οι Επαρχίες εντάσσονταν στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοίκησης του κράτους, ενώ οι Δήμοι μετατράπηκαν με την πάροδο του χρόνου σε αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα συγκροτώντας τον πρώτο και μοναδικό βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

Η ανώτατη διοικητική διεύθυνση του νομού ανατέθηκε στο νομάρχη και της επαρχίας στον έπαρχο, ο οποίος υπόκεινταν στις διαταγές του πρώτου. Τόσο ο νομάρχης όσο και ο έπαρχος συνιστούσαν κρατικά όργανα διοριζόμενα από την κεντρική εξουσία. Στον πρώτο, αποδόθηκαν γενικές και ειδικές αρμοδιότητες, που ανάγονταν στα θέματα σχεδόν όλων των υπουργείων, ενώ ως προς τον έπαρχο δεν εκδόθηκε διάταγμα που να τις προσδιορίζει (Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ., 1988). Προβλέφθηκε ακόμη η σύσταση νομαρχίας ως υπηρεσία του υπουργείου εσωτερικών με σκοπό την υποβοήθηση του νομάρχη στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του, όπως επίσης και αιρετά νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια. Οι αρμοδιότητες που τους εκχωρήθηκαν ήταν συμβουλευτικής φύσεως και αφορούσαν αποκλειστικά σε θέματα της κρατικής Διοικήσεως. Ως εκ τούτου, λογίζεται ότι εντάχθηκαν στο αποκεντρωτικό σχήμα.

Το νομοθέτημα της Αντιβασιλείας δέχθηκε αρκετές επικρίσεις κυρίως για το πνεύμα απολυταρχισμού που το χαρακτήριζε (Μ. Μουστάκας, 2000), αλλά και για το γεγονός ότι δε λήφθηκε υπόψη η ιστορία της χώρας για τη διαίρεσή της σε νομούς. Παρά τις έντονες αμφισβητήσεις που εκφράστηκαν, το διάταγμα του 1833 παραμένει ορόσημο στη διοικητική μας ιστορία, γιατί αποτέλεσε τη συστατική πράξη γέννησης του θεσμού της νομαρχίας στη χώρα μας.

## 2.2. Η περίοδος 1836-1845

Το διάστημα από το 1836 μέχρι το 1845, αποτέλεσε τη μοναδική χρονική περίοδο που παρατηρείται η απουσία της νομαρχίας από το οργανωτικό-διοικητικό σχήμα της χώρας. Πράγματι, η διαίρεση της ελληνικής επικράτειας εκείνη την περίοδο πραγματοποιείται σε επίπεδο αποκέντρωσης με την εισαγωγή του συστήματος των διοικήσεων και υποδιοικήσεων. Με το διάταγμα της 20ης Ιουνίου 1836 («Περί διοικητικού οργανισμού») προβλέφθηκε η ίδρυση των διοικήσεων, οι οποίες ανέρχονταν στις τριάντα (30) και εκτεινόταν σε πολύ μικρότερης γεωγραφικής έκτασης εδάφη σε σύγκριση με τους νομούς. Ως επικεφαλής τους είχαν τεθεί οι διοικητές, που διέθεταν αρμοδιότητες ανάλογες με εκείνες των νομαρχών (Μ. Μουστάκας, 2000).

Αξίζει να σταθούμε στο σχέδιο διατάγματος που καταρτίστηκε το 1836 (όταν ιδρύθηκαν οι διοικήσεις) και που προέβλεπε τη σύσταση ενός διοικητικού συμβουλίου σε κάθε διοίκηση με γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Το ενδιαφέρον που αποκτά η διάταξη με την οποία εισάγεται ο θεσμός του διοικητικού συμβουλίου, συνίσταται στο ότι διακρίνουμε την πρόθεση του νομοθέτη να προσδώσει στις διοικήσεις χαρακτήρα αυτοδιοικούμενης μονάδας σε περιφέρεια ευρύτερη από την περιφέρεια της επαρχίας ή του δήμου (Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ.,1988). Σύμφωνα με το νομοσχέδιο, ο βασιλιάς θα προέβαινε σε διορισμό των διοικητικών συμβούλων από διπλάσιο αριθμό υποψηφίων που θα εκλέγονταν από τους δήμους. Πέρα από το αιρετό των μελών του συμβουλίου (βασικό χαρακτηριστικό ενός αυτοδιοικούμενου οργανισμού), αναγνωρίζονταν έμμεσα και η διακριτή από το κράτος νομική προσωπικότητα της διοίκησης. Τελικά, δεν προσέλαβε ποτέ το σχέδιο την ιδιότητα του νόμου κι έτσι, τα διοικητικά συμβούλια δεν κατέστησαν πραγματικότητα. Παρόμοια ήταν και η πορεία των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, που προβλέφθηκαν στο διάταγμα της 18<sup>ης</sup>/30<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1836, πλην όμως αυτό δεν κατέστη ποτέ νόμος του κράτους.

Ολοκληρώνοντας την περίοδο που σημαδεύτηκε από το καθεστώς των διοικήσεων, αναφέρουμε ότι το σύστημα αυτό δεν κατάφερε να λειτουργήσει αποτελεσματικά διότι δεν μπόρεσε να διευκολύνει την κεντρική διοίκηση ως προς την ταχεία διεκπεραίωση του διοικητικού της έργου. Αντιθέτως, το επιβράδυνε εξαιτίας της έλλειψης στελέχωσης των διοικήσεων με ικανό προσωπικό και της οικονομικής επιβάρυνσης που προκαλούσε η λειτουργία τους (Ανδρονόπουλος Β. και Μαθιουδάκης, Μ.,1988· Μ. Μουστάκας, 2000). Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν η οριστική εγκατάλειψη του συστήματος των διοικήσεων και ο αναπροσανατολισμός της κεντρικής διοίκησης στην υιοθέτηση ενός αποκεντρωτικού

σχήματος με βάση τους νομούς.

### 2.3. Η περίοδος 1845-1911

Η αναβίωσή των Νομαρχιών έλαβε χώρα με το νόμο ΚΕ΄ της 5<sup>ης</sup> /17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1845, με τον οποίο θεσπίστηκαν 10 Νομοί και 49 Επαρχίες. Όπως και με το προηγούμενο σύστημα, επικεφαλής της διοικητικής περιφέρειας του νομού τέθηκε ο νομάρχης και της επαρχίας ο έπαρχος, που τελούσε υπό τις εντολές του νομάρχη. Επανήλθε με αυτόν τον τρόπο στο διοικητικό σκηνικό το προϊσχύσαν καθεστώς του 1833 (νομαρχιακό σύστημα), χωρίς όμως να ισχύουν αυτούσιες όλες οι ρυθμίσεις που εκείνο είχε προβλέψει. Η διαφοροποίηση που εισάγεται με το νέο νόμο, έγκειται στη φύση των αρμοδιοτήτων του νομάρχη: σε αυτές που ήδη ασκούσε, σύμφωνα με το προηγούμενο σύστημα, έρχονται να προστεθούν και νέες, που όμως συνοδεύτηκαν από ένα ισχυρό αντίβαρο, τον προληπτικό έλεγχο της κεντρικής εξουσίας επί του συνόλου σχεδόν των πράξεών του.

Η ίδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή συνέταξε και ένα νομοσχέδιο για την εισαγωγή και τη λειτουργία των νομαρχιακών συμβουλίων, ως αιρετών οργάνων αυτοδιοικήσεως του νομού με σκοπό την καθιέρωση αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού. Οι ρυθμίσεις όμως που προβλέφθηκαν, μαρτυρούν το αντίθετο. Οι αρμοδιότητές τους δεν ήταν αποφασιστικής φύσεως αλλά συμβουλευτικού χαρακτήρα και η διαχείριση των δαπανών της νομαρχίας ανατίθετο στο νομάρχη, σε κρατικό δηλαδή όργανο, και όχι στο αιρετό συμβούλιο (Μ. Μουστάκας, 2000). Ο νόμος αυτός δεν εκδόθηκε ποτέ, κι έτσι, δεν τελεσφόρησε ούτε αυτή τη φορά -όπως συνέβη και με το διάταγμα του 1833- η σύσταση των νομαρχιακών συμβουλίων.

Όσον αφορά στις επαρχίες, επιγραμματικά θα αναφέρουμε ότι εξακολουθούσαν να υφίστανται τα επαρχιακά συμβούλια για μεγάλο μέρος της περιόδου 1845-1911, όπως είχαν ισχύσει κατά το χρονικό διάστημα 1836-1845. Στην πραγματικότητα όμως επρόκειτο για περιθωριοποιημένα όργανα, που τελικά καταργήθηκαν το 1887. Επανασυστάθηκαν ορισμένες από αυτές με το νόμο 108/1975 ("Περί συστάσεως επαρχιών") ως αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες της αντίστοιχης νομαρχίας. Όταν καθιερώθηκαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (ν.2218/1994), τα υφιστάμενα επαρχεία αποτέλεσαν αποκεντρωμένες μονάδες (διαμερίσματα) με αιρετά όργανα διοίκησης στις αντίστοιχες

νομαρχίες και καταργήθηκαν οριστικά με το νόμο 2539/1997. Τα επαρχεία εξακολούθησαν να υφίστανται ως όργανα εσωτερικής αποκέντρωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μέχρι που καταργήθηκαν από την πρόσφατη μεταρρύθμιση του "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ".

Το όραμα, όμως, για τη συγκρότηση ενός δεύτερου επιπέδου τοπικής αυτοδιοίκησης δεν εγκαταλείφθηκε. Κατά την πρωθυπουργική θητεία του Τρικούπη θεσπίστηκε ο νόμος ΑΦΝΣΤ/1887, με τον οποίο χαρακτηρίστηκε για πρώτη φορά ο νομός ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και όργανα του ορίστηκαν το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή. Συγκεκριμένα, το νομαρχιακό συμβούλιο εκλέγονταν από τους κατοίκους του νομού κάθε τέσσερα χρόνια και η νομαρχιακή επιτροπή συγκροτούνταν από τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και ασκούσε την καθημερινή διοίκηση του νομού. Οι αρμοδιότητές τους ήταν κατά βάση εποπτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές, όχι όμως αποφασιστικές. Επομένως, μπορεί να γίνει λόγος μόνο για περιορισμένη και όχι για γνήσια αυτοδιοίκηση (Ν.-Κ. Χλέπας, 1994· Μ. Μουστάκας, 2000). Προς αυτήν την άποψη συνηγορεί και η έλλειψη της οικονομικής αυτοτέλειάς της.

Ο νομάρχης παρέμενε κρατικό όργανο, που ασκούσε την εποπτεία στο νομικό πρόσωπο του νομού. Προέκυψε, έτσι, το εξής καινοφανές: η «συγκατοίκηση» του αιρετού νομαρχιακού συμβουλίου με το διορισμένο από την κυβέρνηση νομάρχη που, σύμφωνα με τον καθηγητή Α. Μακρυδημήτρη (2006), συγκροτούσε ένα "ιδιότυπο θεσμικό υβρίδιο". Το εν λόγω σύστημα διέγραψε μικρής εμβέλειας τροχιά, μιας και τερματίστηκε σύντομα η πορεία του, το 1890 από την κυβέρνηση Δεληγιάννη. Οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν στην τόσο σύντομη εγκατάλειψη της εφαρμογής του εν λόγω συστήματος αφορούν στις ίδιες τις σχεδιαστικές ατέλειες του νόμου και, κυρίως, στην οικονομική κατάσταση της χώρας.

Νέα διοικητική διαίρεση της χώρας επιχειρείται ξανά το 1899, όπου μετά το γίνεται προσπάθεια περιφερειακής ανασυγκρότησης, αλλά και γενικότερα αναδιοργάνωσης του κράτους. Ο νόμος ΒΧΕ'/1899 ("Περί νομών και της διοικήσεως αυτών"), που τέθηκε σε ισχύ επί πρωθυπουργίας Γ. Θεοτόκη, διαιρεί τη χώρα σε είκοσι έξι (26) νομούς, με όργανα το (αιρετό) νομαρχιακό συμβούλιο, την επιτροπή του νομού και τον κρατικό νομάρχη, ο οποίος επιφορτιζόταν, με την άσκηση εποπτείας επί του νομικού προσώπου του νομού. Διατηρήθηκε, επομένως, η δυαρχία στο νομό ανάμεσα σε ένα συλλογικό αιρετό όργανο και στο διορισμένο νομάρχη. Στα αιρετά συμβούλια αναγνωρίζεται η δυνατότητα λήψης αποφάσεων (μαζί με γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες) σε μεγάλο φάσμα θεμάτων, που ανάγονται σε ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος, αλλά περιλαμβάνουν και ευρύτερης φύσης υποθέσεις, όπως η κοινωνική πρόνοια, τα δημόσια έργα, η γεωργική και κτηνοτροφική ανάπτυξη, η επαγγελματική εκπαίδευση και ο πολιτισμός (Ν.-Κ. Χλέπας, 1994)

Ο νόμος ΒΕ'1899 θεωρήθηκε ως ένα από τα αρτιότερα συστήματα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, διότι οι ρυθμίσεις του καταγράφονται με τρόπο λεπτομερειακό και προσδιορίζονται με ενάργεια οι αρμοδιότητες του κάθε οργάνου. Παρά τις ευνοϊκές προϋποθέσεις που δημιουργούσε το παρόν σύστημα για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, δεν πρόλαβε καν να τύχει εφαρμογής. Η ενεργοποίησή του εξαρτήθηκε από την έκδοση βασιλικού διατάγματος, το οποίο δεν εκδόθηκε ποτέ.

#### **2.4. Η περίοδος 1912-1953**

Το πιο προωθημένο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα για τα ιστορικό-πολιτικά δεδομένα της εποχής θεσμοθετήθηκε με το «νομοθετικό βασιλικό διάταγμα» της 9<sup>ης</sup> /10<sup>ης</sup> Μαΐου 1923 «Περί διοικήσεως των νομών». Με το συγκεκριμένο νομοθέτημα προβλέφθηκε ένα σύστημα που στόχευε στη δημιουργία μιας ανεπτυγμένης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, γεγονός εξαιρετικά καινοτόμο για τη μέχρι εκείνου του χρονικού σημείου διοικητική εμπειρία του ελληνικού κράτους. Σύμφωνα λοιπόν με τις προβλέψεις του, ο νομός συνιστούσε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με όργανα διοίκησης το αιρετό νομαρχιακό συμβούλιο, τη νομαρχιακή επιτροπή και το νομάρχη, ο οποίος κι εδώ, όπως και σε προηγούμενα νομοθετήματα, διέθετε διττό ρόλο, συνιστούσε όργανο τόσο της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Ο νέος φορέας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αποκτούσε τη δυνατότητα ανάπτυξης πρωτοβουλιών σε ένα ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων, που αφορούσαν κατά πρώτο λόγο σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος αλλά και σε τομείς κρατικής δράσης (Ν.-Κ. Χλέπας, 1994). Η ρύθμιση που συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον αφορά στον έλεγχο των αποφάσεών τους από τα ειδικά συνιστώμενα για το σκοπό αυτό δικαστήρια νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και σε δεύτερο βαθμό από το Ανώτερο Δικαστήριο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, που είχε ως έδρα του την Αθήνα, χωρία να προβλέπεται κανενός άλλου είδους ελέγχου, πχ. διοικητικός (Ν.-Κ. Χλέπας, 1994). Η πορεία του βασιλικού διατάγματος του 1923 δεν ήταν διαφορετική από αυτή των προηγούμενων νομοθετημάτων που αναφέραμε: παράγοντες πολιτικοί και οικονομικοί ανέστειλαν την εφαρμογή του. Στο μεταξύ, οι νομαρχίες εξακολουθούσαν να υφίστανται σύμφωνα με την αρχική νομοθετική τους πρόβλεψη (διάταγμα του 1833), δηλαδή με τη μορφή της διοικητικής αποκέντρωσης.

Η περίοδος 1954-1974 δεν έχει να παρουσιάσει καμία νομοθετική «ανησυχία» σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Οι νομαρχίες λειτούργησαν κατ' εξοχήν ως όργανα της αποκέντρωσης και για το λόγο αυτό, θα παρακάμψουμε το σχολιασμό των αντίστοιχων νομοθετημάτων.

## **2.5. Η περίοδος 1974-1994**

Η περίοδος της μεταπολίτευσης ξεκινά με ευοίωνες συνθήκες για την εδραίωση και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1975 εισάγει ένα σύστημα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης και καταλείπει την ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να ορίσει δεύτερο ή και περισσότερους βαθμούς Τ.Α. Με το νόμο 1232/1982 («Άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς») επανεισάγεται ο θεσμός των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, που συγκροτούνταν από το νομάρχη (ως πρόεδρο), το δήμαρχο της πρωτεύουσας του νομού ή τον αντιδήμαρχο που αυτός όριζε, τους αιρετούς νομαρχιακούς συμβούλους, δυο εκπροσώπους της Τ.Ε.Δ.Κ και, τέλος, από εκπροσώπους των επιστημονικών, επαγγελματικών, συνεταιριστικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων που λειτουργούσαν με έδρα τους το νομό. Οι αρμοδιότητές που τους απονέμονταν, ανάγονταν κατά βάση σε υποθέσεις κρατικής χροιάς (Μ. Μουστάκας, 2000). Ο νομάρχης φέρει κι εδώ την ιδιότητα του άμεσου εκπροσώπου της κυβέρνησης και του ανώτατου οργάνου για την άσκηση της διοίκησης στο νομό.

Το πρώτο ουσιαστικό εγχείρημα την περίοδο της μεταπολίτευσης για την επίτευξη της αυτοδιοίκησης στο νομό, αποτυπώνεται στο ν.1622/1986 («Τοπική Αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»). Τα όργανα που ασκούν τη διοίκηση των Ν.Α. είναι το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή. Το νομαρχιακό συμβούλιο, που χαρακτηρίζεται από το νόμο ως το ανώτατο αποφασιστικό όργανο της Ν.Α., συγκροτείται κατά τα  $\frac{3}{4}$  από αιρετά πρόσωπα, που αναδεικνύονται με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία, και κατά το  $\frac{1}{4}$  από αντιπροσώπους των τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης που ορίζονται από το νομάρχη. Η θητεία των αιρετών μελών ήταν η τετραετία και των υπόλοιπων μελών διετής. Η νομαρχιακή επιτροπή εκλέγεται από τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και ο ρόλος τους είναι υποβοηθητικός απέναντι στο νομαρχιακό συμβούλιο: αναλαμβάνουν την προετοιμασία των υποθέσεων που θα συζητηθούν στο συμβούλιο και παρακολουθούν την εκτέλεση των αποφάσεών του.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες των νεοσυσταθέντων οργανισμών, ο νόμος του 1622/1986 αρκείται στη διατύπωση ότι «η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση επιφορτίζεται με την αποστολή της «οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιφέρειάς της με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Αποφεύγεται ο ορισμός ενός σταθερού τεκμηρίου καθολικής αρμοδιότητας επί των τοπικών υποθέσεων κατ' αντιστοιχία με το Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Απαριθμούνται αρκετοί τομείς κρατικής δραστηριότητας (δεκατέσσερις τομείς), που εντάσσονται στην εμβέλεια των υποθέσεών τους, αλλά οι ρυθμίσεις που καθόριζαν τις αρμοδιότητες των Ν.Α συγκέντρωσαν αρνητικά σχόλια εξαιτίας της ασάφειας των προβλέψεών τους (Ν.-Κ. Χλέπας, 1994· Μ. Μουστάκας, 2000).

Αξίζει, τέλος, να αναφέρουμε ότι με τον παρόντα νόμο συστήθηκε δεύτερος βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, οι διοικητικές Περιφέρειες, με επικεφαλής το Γενικό Γραμματέα Περιφέρεια (μετακλητός υπάλληλος) και το Περιφερειακό Συμβούλιο, το οποίο εξοπλίζονταν με γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες για θέματα δημοκρατικού προγραμματισμού της περιφερειακής ανάπτυξης (Γ. Σιούτη, 2001). Η σχέση που συνέδεε τη νομαρχία με την Περιφέρεια συνίστατο στη συνεργασία μεταξύ των δυο επιπέδων αποκέντρωσης και όχι στην ιεραρχική σχέση ή εξάρτηση. Επρόκειτο για δυο διακριτά και αυτοτελή επίπεδα της κρατικής διοίκησης. Η εφαρμογή του συστήματος των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που τέθηκε με το ν.1622/1986, δεν πραγματοποιήθηκε, διότι δεν εκδόθηκαν ποτέ τα σχετικά διατάγματα που θα προέβλεπαν ρητά την ημερομηνία διεξαγωγής εκλογών για τις Ν.Α.

Προτού εισέλθουμε στο νέο κεφάλαιο της ελληνικής αυτοδιοικητικής ιστορίας, που άρχεται με τις εκλογές του 1994, διαπιστώνουμε συμπερασματικά ότι ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης απασχόλησε εκτενώς τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές που ανέλαβαν να μεταρρυθμίσουν την περιφερειακή οργάνωση του ελληνικού κράτους. Παρά το γεγονός ότι εξέλειπε η πρόθεση να αποσυνδεθεί από το πρόσωπο του νομάρχη η ιδιότητα του διορισμένου υπαλλήλου που λειτουργούσε ως τοποτηρητής της κεντρικής εξουσίας σε επίπεδο νομού, εντούτοις μπορούμε να ανιχνεύσουμε στα νομοθετήματα που κατά καιρούς καταρτίστηκαν, στοιχεία λανθάνουσας αυτοδιοίκησης με την πρόβλεψη σύστασης αιρετών, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων, νομαρχιακών συμβουλίων.

## 2.6 Η περίοδος 1994-2010

Τον Οκτώβρη του 1994 πραγματοποιούνται οι πρώτες εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οπότε αρχίζει επισήμως η νέα τους πορεία. Τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου συστήματος, σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο των Ν.Α. 2218 και 2240/1994, συμπυκνώνονται στα ακόλουθα:

- Οι υφιστάμενες νομαρχίες ως μονάδες αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης καταργούνται και αντικαθίστανται από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.), που συνιστούν διακριτά ΝΠΔΔ και αποτελούν πλέον το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους (αρ.1 ν.2218/1994).
- Επιλέγονται δυο διαφορετικά οργανωτικά σχήματα για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, οι απλές Ν.Α. και οι ενιαίες ή διευρυμένες. Στην πρώτη περίπτωση, η διοικητική περιφέρεια των απλών Νομαρχιών συμπίπτει με αυτήν του νομού και στις ενιαίες η διοικητική τους περιφέρεια εκτείνεται στην περιφέρεια περισσότερων του ενός νομού ή της μιας νομαρχίας, που καλούνται 'νομαρχιακά διαμερίσματα'. Προβλέπονται επίσης και τα επαρχεία, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (εσωτερική αποκέντρωση).
- Τα όργανα που θεσμοθετούνται σε επίπεδο διευρυμένων Νομαρχιών συνίστανται στο Νομαρχιακό Συμβούλιο, το συμβούλιο της Ενιαίας Ν.Α. και τον πρόεδρο της Ενιαίας Ν.Α. Η απλή Ν.Α.(όπως και τα νομαρχιακά διαμερίσματα των ενιαίων Ν.Α.) απαρτίζεται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο, τη Νομαρχιακή Επιτροπή και το Νομάρχη. Τέλος, τα επαρχεία ασκούν τις αρμοδιότητές τους μέσω του Επαρχιακού Συμβουλίου και του Έπαρχου.
- Συστήνεται η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ένα γνωμοδοτικής φύσεως όργανο, που συγκροτείται σε κάθε απλή Ν.Α. ή σε κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα με συμμετοχή εκπροσώπων της Τ.Ε.Δ.Κ., οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών, επιμελητηρίων, επιστημονικών οργανώσεων, συνεταιριστικών οργανώσεων και εργαζομένων στη Ν.Α.

Ο έλεγχος (εποπτεία) που ασκείται επί των πράξεων των οργάνων της Ν.Α., συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων, ενώ η εποπτεία επί των προσώπων των οργάνων αυτών

ασκείται από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

Όσον αφορά στις αρμοδιότητες των νεοσύστατων ΟΤΑ, θα αρκестούμε στη διατύπωση ότι σε αυτούς περιέρχονταν σχεδόν το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ασκούσαν οι νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες υπό το προηγούμενο καθεστώς (ως φορείς του αποκεντρωτικού συστήματος). Ακολουθεί εκτενής ανάλυση στο επόμενο κεφάλαιο.

Μετά από την μακρόχρονη πορεία της Ν.Α., καταλήγουμε στην πιο πρόσφατη μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε με το ν.3852/2010 («ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»). Φτάνουμε, λοιπόν, σε μια ιστορική στιγμή για το θεσμό των νομαρχιών, οι οποίες ολοκληρώνουν τον κύκλο ζωής τους, καθώς καταργούνται και αντικαθίστανται από τις αιρετές περιφέρειες. Σε μια συνοπτική απεικόνιση του νέου θεσμικού πλαισίου ως προς το δεύτερο βαθμό, σημειώνουμε ότι οι νέες δεκατρείς περιφέρειες αντικατέστησαν τις Ν.Α. και εκτείνονται στο γεωγραφικό επίπεδο των πρώην κρατικών Περιφερειών, με τους νομούς να ενσωματώνονται σε αυτές ως διαμερίσματα. Επικεφαλής του νέου θεσμού είναι ο περιφερειάρχης, που πλαισιώνεται από τους αντιπεριφερειάρχες, καθώς και από την εκτελεστική επιτροπή. Τα λοιπά θεσμικά όργανα της περιφέρειας, όπως θεσπίστηκαν στο ν.3852/2010 συνίστανται:

- στο περιφερειακό συμβούλιο
- στην οικονομική επιτροπή
- στην περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης και
- στον περιφερειακό παραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης.

Η νέα αρχιτεκτονική δομή του περιφερειακού χάρτη της χώρας αντανακλάται (και) στην επανίδρυση του τρόπου οργάνωσης του αποκεντρωτικού συστήματος. Οι δεκατρείς (κρατικές) Περιφέρειες καταργούνται και στη θέση τους συστήνονται οι επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, κάθε μια από τις οποίες διαθέτει πολύ μεγαλύτερη γεωγραφική έκταση από τις τέως κρατικές Περιφέρειες. Σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση συγκροτείται η γενική διεύθυνση, της οποίας προϊστάται ο γενικός γραμματέας ως μετακλητός και το συμβούλιο, που αποτελείται από τους περιφερειάρχες των αντίστοιχων χωρικών περιφερειών και εκπροσώπους των περιφερειακών ενώσεων δήμων. Στις αποκεντρωμένες διοικήσεις μεταφέρεται ο βασικός πυρήνας των αρμοδιοτήτων, που ασκούσαν από το 1997 οι κρατικές Περιφέρειες. Εκτενέστερη αναφορά στο ν.3852/2010 γίνεται στο τρίτο κεφάλαιο.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΣΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ**

#### *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο που τέθηκε σε ισχύ με το ν.3852/2010 αναδιαρθρώνει εκ βάθρων τον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Η μετάβαση που έλαβε χώρα με το νόμο αυτό προσεγγίζεται πιο ολοκληρωμένα με την καταγραφή της αντίστοιχης προγενέστερης εμπειρίας παρόμοιου περιεχομένου, όχι όμως της ίδιας μεταρρυθμιστικής εμβέλειας. Πρόκειται για την ανασυγκρότηση του συστήματος της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή αποτυπώθηκε στους ν.2218 και 2240/1994 (μαζί με μεταγενέστερα συμπληρωματικά νομοθετήματα), που εγκαθίδρυσαν τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ως δευτεροβάθμια Τ.Α. και κατάργησαν την κρατική νομαρχιακή διοίκηση

Η ανάλυση που θα ακολουθήσει επικεντρώνεται στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων που είχαν εκχωρηθεί στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στα αμφισβητούμενα σημεία των σχετικών (με τις αρμοδιότητες) νομοθετικών επιλογών, όπως αποτυπώθηκαν τόσο στον ιδρυτικό νόμο του νεοσύστατου θεσμού όσο και στους επόμενους νόμους που ακολούθησαν. Ζητούμενο, επομένως, είναι κατά πρώτο λόγο να αποτυπωθεί το πρόβλημα που προκλήθηκε από την (αρχικώς ολοκληρωτική με τις προβλέψεις του ν.2218/1994) μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τα αποκεντρωτικά στα αυτοδιοικούμενα όργανα δεύτερης βαθμίδας και εν συνεχεία να καταδειχτεί η δυσχέρεια της ακριβούς εννοιοδότησης των ‘τοπικών υποθέσεων’ - οι οποίες συνυφαίνονται άρρηκτα με το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων- αλλά και η διαχρονικότητα του προβλήματος αυτού, ιδίως στο πλαίσιο της σημερινής εποχής. Οι περιγραφέντες προβληματισμοί αντανακλώνται πλήρως στη θέση που έλαβε η νομολογία απέναντι στα κριτήρια εντοπισμού της φύσεως των αρμοδιοτήτων ως γενικών-κρατικών και ως τοπικών, παρέχοντας μια ερμηνευτική προσέγγιση της έννοιας ‘κρατικές και τοπικές υποθέσεις’ στη θεωρία και έναν ‘οδηγό’ που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από το νομοθέτη στη νομοθετική εξειδίκευση της έννοιας

### **3.1. Η καθ' ολοκληρίαν μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τις παλαιές κρατικές νομαρχίες στις νεοσύστατες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις σύμφωνα με τον ν. 2218/1994 και ο περιορισμός τους από το ν. 2240/1994.**

Ο κοινός νομοθέτης αξιοποίησε την ευρεία δυνατότητα που του κατέλειπε το Σύνταγμα του 1975 για τη δημιουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης και οδηγήθηκε στη θέσπιση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Με την κατοχύρωσή της δημιουργήθηκε ένα νομοθετικό κεκτημένο υπέρ του εν λόγω θεσμού. Η συνδρομή του νομοθετικού κεκτημένου συνεπάγεται ότι, άπαξ και ενεργοποιήθηκε ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης με την πρόβλεψη των αντίστοιχων διατάξεων, ο νομοθέτης δε δύναται πλέον να επανέλθει συρρικνώνοντας το θεσμό μέσω νέων προβλέψεων, πολύ δε περισσότερο δεν μπορεί να τον καταργήσει<sup>1</sup> (Χ. Χρυσανθάκης, 1995· Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000). Τα μοναδικά περιθώρια δράσης που διαθέτει συνίστανται στην τροποποίηση των θεσπισθεισών διατάξεων με σκοπό τη βελτίωση και την προαγωγή του συγκεκριμένου θεσμού.

Ο ν. 2218/1994 καταργεί τη νομαρχιακή διοίκηση και εγκαθιδρύει τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Συναφώς, ορίζει ότι στον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες που ασκούνταν από τους (κρατικούς) νομάρχες και τις νομαρχιακές υπηρεσίες. Αν και αρκετές από τις διατάξεις του παρόντος νόμου προκάλεσαν έντονες αμφισβητήσεις ως προς τη συνταγματικότητά τους<sup>2</sup>, περιοριζόμαστε σε εκείνες που ρυθμίζουν τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων προς τις Ν.Α.

Το καίριο σημείο του νομοθετήματος που παραθέτουμε εντοπίζεται στο ζήτημα των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων προς τους νεοπαγείς θεσμούς. Ο συντάκτης του 2218/1994 στο άρθρο 2 παρ.1 ορίζει ότι: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- 1) Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- 2) Της Εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- 3) Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

---

<sup>1</sup> Διαφορετικά, σε περίπτωση κατάργησης ή σημαντικής αποψίλωσης του θεσμού, η σχετική νομοθετική πρόβλεψη θα προσέκρουε στη δημοκρατική αρχή, καθώς και στη συνταγματική πρόβλεψη για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, οι οποίες δεν μπορούν πλέον να αφαιρεθούν από τους ήδη συνεστημένους Ο.Τ.Α. δεύτερης βαθμίδος (Χ. Χρυσανθάκης, 1995).

<sup>2</sup> Όπως αυτές που αφορούσαν το προσωπικό με το οποίο στελεχώνονταν οι Ν.Α.

- 4) Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας (με τον μεταγενέστερο νόμο 2240/1994 προστέθηκαν στις παραπάνω υπηρεσίες και οι δασικές υπηρεσίες, άρθρο 6 παρ.7)»

Στην αμέσως επόμενη παράγραφο προβλέπεται ότι με Π.Δ. μπορούν να μεταβιβάζονται στις Ν.Α. και αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης<sup>3</sup>, οι οποίες εναρμονίζονται με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους, καθώς και οι αναγκαίοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών. Καθίσταται δηλαδή δυνατή η ακόμη μεγαλύτερη διεύρυνση του πλήθους των αρμοδιοτήτων των ΝΑ., που είχε ήδη εξοπλιστεί με αρκετά μεγάλο εύρος υποθέσεων.

Προτού ξεκινήσουμε το σχολιασμό των ανωτέρω διατάξεων, πρέπει να σημειώσουμε ότι η παρουσία του κράτους σε επίπεδο νομού έπαυσε να υφίσταται, διότι σύμφωνα με το αρ. 39 παρ.17<sup>4</sup> «οι θέσεις των μετακλητών νομαρχών καταργούνται με την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α.», αφότου δηλαδή εκλεγούν και συγκροτηθούν τα όργανα των Ν.Α. και, ομοίως, κατά τη διάταξη του αρ. 39 παρ.2 «οι υφιστάμενες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες που συγκροτούν τη νομαρχία καθώς και τα επαρχεία και οι διοικητικές τους υπηρεσίες καταργούνται αυτοδικαίως με την έναρξη λειτουργίας της Ν.Α.»<sup>5</sup>. Για να αναπληρώσει ο νομοθέτης το κενό που δημιουργείται από την έλλειψη αποκεντρωμένων οργάνων στο νομό, συμπεριέλαβε στις προβλέψεις του ν.2218/1994 το άρθρο 49, που πραγματεύεται τη διοικητική διαίρεση του κράτους. Κατά τη εν λόγω διάταξη, οι περιφέρειες (στις οποίες διαιρέθηκε η χώρα με το αρ. 61 του ν. 1622/1986) είναι και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδα διοίκησης του κράτους (ενώ μέχρι τότε συνιστούσαν αποκλειστικά μονάδες προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης). Προκύπτει, κατά συνέπεια, ότι η αποκέντρωση οργανώνονταν σε επίπεδο περιφέρειας, αλλά με ιδιαίτερα ισχνή παρουσία, αφού δεν λειτουργούσαν ακόμη ως ενιαίες διακλαδικές μονάδες.

Σύμφωνα με τη διάταξη που ρυθμίζει τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες, ο κύκλος των λειτουργιών των Ν.Α. αναπτύσσεται σε δυο κατευθύνσεις: θα χειρίζεται εφεξής τόσο τις καθαρά αυτοδιοικητικού χαρακτήρα υποθέσεις (τις τοπικές υποθέσεις), όσο και τις (κατ' ανάθεση) κρατικές υποθέσεις που διαχειριζόταν ο καταργηθείς νομάρχης και που είχαν

---

<sup>3</sup> Εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.

<sup>4</sup> Όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το αρ.6 παρ.21 του ν.2240/1994.

<sup>5</sup> Η κατάργησή τους θα λάμβανε χώρα μετά τη δημοσίευση στο ΦΕΚ των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Ν.Α.

μεταβιβαστεί σε αυτόν με μια σειρά νόμων<sup>6</sup> όλες οι εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες των Υπουργείων (Εισηγητική έκθεση ν. 2218/1994)<sup>7</sup>. Σχετικά με το πρώτο σκέλος, ως αρμοδιότητες νομαρχιακού χαρακτήρα νοούνται, όπως διευκρινίζεται από την εισηγητική έκθεση, οι αρμοδιότητες τοπικής σημασίας του νομού, οι οποίες δεν ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού γιατί υπερβαίνουν τα όριά τους (διανομαρχιακές υποθέσεις). Ως παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων αναφέρονται η επαρχιακή οδοποιία, τα διακοινοτικά εγγειοβελτιωτικά έργα, τα νοσοκομεία, κλπ. Το κριτήριο για διάκριση των τοπικών υποθέσεων δεύτερου βαθμού από αυτές του πρώτου βαθμού (δήμοι και κοινότητες) αποτελεί η εδαφική περιφέρεια κάθε βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ για τις αρμοδιότητες που μπορεί να ανήκουν, κατά το περιεχόμενό τους, και στον πρώτο και στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (νοσοκομείο, γυμναστήριο, κλπ), χρησιμοποιείται σε κάθε περίπτωση ως κριτήριο η αρχή της επικουρικότητας της δράσης του δεύτερου βαθμού Τ.Α. (Εισηγητική Έκθεση ν. 2218/1994· Εγκύκλιος Υπ' Αριθμ. 52543/51/15.11.1994).

Έτσι, προκρίθηκε η γενική διατύπωση των υποθέσεων που περιέρχονται στις Ν.Α. αντί άλλης μεθόδου, όπως της λεπτομερειακής απαρίθμησης, διότι, όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση, η υιοθέτηση της συγκεκριμένης τακτικής θα ήταν άσκοπη, αλλά θα μπορούσε να δημιουργήσει και αμφιβολίες για το εύρος των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στη Ν.Α.<sup>8</sup>. Εμείς θα προσθέσουμε πως ορθώς και δεν προκρίθηκε η μέθοδος της αναλυτικής απαρίθμησης, που συνιστά ατελέσφορη τακτική στην προσπάθεια προσδιορισμού του κύκλου ευθύνης ενός Ο.Τ.Α., το πρόβλημα, παρ' όλα αυτά εξακολουθεί να υφίσταται εξαιτίας της συνολικής απορρόφησης των νομαρχιακών υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων από τις Ν.Α.

---

<sup>6</sup> Ν.3200/55, ν.δ.3620/56, ν.δ.532/70, ν.2026/92 και Διατάγματα που εκδόθηκαν με βάση εξουσιοδοτικές διατάξεις των νόμων αυτών.

<sup>7</sup> Στην επιλογή δυο κατευθύνσεων για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ν.Α. εντοπίζει ο Σ. Μπαμπάς (1998, σελ. 17) το πρόβλημα. Συγκεκριμένα, ο συγγραφέας διατείνεται ότι «ο ν. 2218/1994 επιλέγει σχετικά δυο κατευθύνσεις, που εξ' ορισμού αντιφάσκουν μεταξύ τους: Από τη μια πλευρά ορίζει στον κύκλο αρμοδιοτήτων της Ν.Α. όλες τις τοπικές υποθέσεις που ανάγονται στην περιφέρειά της. Εφαρμόζεται δηλαδή η αυτοδιοικητική αρχή της τοπικότητας των λειτουργιών και αρμοδιοτήτων της Ν.Α. Από την άλλη πλευρά ορίζει, πως η Ν.Α. διατηρεί (πλην των ρητά αναφερομένων εξαιρέσεων) όλες τις αρμοδιότητες που είχε η κρατική νομαρχία».

<sup>8</sup> Εξαίρεση αποτέλεσε η καταγραφή ορισμένων αρμοδιοτήτων στο άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 2218/1994, που αναφέρονταν στις αρμοδιότητες του Νομαρχιακού Συμβουλίου, όπως η «εφαρμογή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού» (εδ.β'), η «επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων» (εδ.δ'), το «πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών» (εδ.ι'), η «προστασία και αξιοποίηση των περιοχών» (εδ.ια'), η «μελέτη, η κατασκευή και η συντήρηση έργων» (εδ.ιβ'), η «ίδρυση κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών» (εδ.ιγ'), η «ανάθεση της παροχής υπηρεσιών και της εκτέλεσης εργασιών ή προγραμμάτων» (εδ.ιδ'), η «ίδρυση νομικών προσώπων και επιχειρήσεων ή η συμμετοχή σε επιχειρήσεις» (εδ.ιε'), η «ανάθεση της άσκησης δραστηριοτήτων στο κράτος ή σε νομικά πρόσωπα» (εδ.ιστ'). Οι λοιπές αρμοδιότητες που προσδιορίζονταν αναφέρονταν κυρίως σε ζητήματα λειτουργίας των Ν.Α. και στη διαχείριση των οικονομικών τους πόρων.

Η προβληματικότητα της διάταξης που διευθετεί το ζήτημα των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων εντοπίζεται στην ανάληψη όλων των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής κρατικής διοίκησης από τις Ν.Α., αδιακρίτως εάν οι αρμοδιότητες αναφέρονταν σε υποθέσεις γενικές-κρατικές ή σε τοπικές νομαρχιακού επιπέδου. Είναι βέβαια σύνηθες το φαινόμενο της διεκπεραίωσης και κρατικών υποθέσεων από αυτοδιοικούμενους οργανισμούς στο πλαίσιο ενός 'λειτουργικού διπλασιασμού'<sup>9</sup>, στο πλαίσιο δηλαδή της 'κατ' εντολήν' ανάθεσης αρμοδιοτήτων από τα κρατικά όργανα στους ΟΤΑ για την εξυπηρέτηση του πολίτη στο εγγύτερο επίπεδο διοίκησης. Η εν λόγω ρύθμιση, όμως, πάσχει ως προς τη συνταγματικότητά της στο μέτρο που προβλέπει την *καθ' ολοκληρίαν* μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που ασκούσαν οι κρατικές νομαρχίες και την αυτούσια μεταφορά τους σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999· Χ. Χρυσανθάκης, 1995). Συναξιολογώντας και το γεγονός ότι η αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους (με τη μορφή των περιφερειών) είχε αποδυναμωθεί σε μεγάλο βαθμό μετά την κατάργηση των νομαρχιών, η περιέλευση όλων των κρατικών υποθέσεων στις Ν.Α. προσέκρουε στο αρ.101 του Συντάγματος 1975 που εγγυάται το αποκεντρωτικό σύστημα: η άσκηση των υποθέσεων γενικής-κρατικής φύσεως που προσιδιάζει στον κύκλο των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών οργάνων του κράτους, μεταφέρονται στο σύνολό τους σε ΟΤΑ, οι οποίοι επιφορτίζονται πρωτίστως από το αρ. 102 παρ. του Συντάγματος με τη διοίκηση των *τοπικών υποθέσεων* τους και επικουρικά μπορούν να τους αποδοθούν και δοτές (κρατικές) αρμοδιότητες. Αλλά και αν ακόμη προσεγγίσουμε την επίμαχη ρύθμιση του αρ.2 από τη σκοπιά της εισηγητικής έκθεσης, όπου γίνεται λόγος για "κατ' εντολήν" ανάθεση κρατικών υποθέσεων σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, είναι τέτοιο το εύρος των κρατικών αρμοδιοτήτων που εκχωρείται, ώστε να μη συμβιβάζεται και πάλι με τη συνταγματική κατοχύρωση του αποκεντρωτικού συστήματος (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999). Η απώλεια, με άλλα λόγια, ενός τόσο μεγάλου όγκου κρατικών υποθέσεων δε δικαιολογεί το επιχείρημα περί άσκησης κατ' ανάθεση κρατικών υποθέσεων<sup>10</sup>.

Ο νομοθέτης του 2218/1994 αντιλήφθηκε εγκαίρως το πρόβλημα που δημιουργήθηκε από την *in toto* μεταφορά των αρμοδιοτήτων στις Ν.Α. και έσπευσε να το θεραπεύσει με έναν τροποποιητικό της μεταρρύθμισης νόμο (ή αντιμεταρρύθμιση, όπως χαρακτηρίστηκε), τον 2240/1994, σε διάστημα μόλις τεσσάρων μηνών από την έκδοση του ιδρυτικού των Ν.Α.

---

<sup>9</sup> Τέτοιες αρμοδιότητες είναι λχ. τα καθήκοντα ληξιάρχου που ανατίθενται στο δήμαρχο ή στον πρόεδρο της κοινότητας, η τήρηση του Μητρώου Αρρένων, η χορήγηση διάφορων πιστοποιητικών, η χορήγηση άδειας γάμου, η τέλεση πολιτικού γάμου, κλπ.

<sup>10</sup> Αναφερόμενος στην πρόβλεψη του αρ.3 παρ.1 του ιδρυτικού νόμου της Ν.Α., ο Σ. Μπαμπάς (1998) κάνει λόγο για «υποκατάσταση της κρατικής νομαρχίας από τη Ν.Α.», ζήτημα που συνδέεται με την οριοθέτηση μεταξύ των γενικών υποθέσεων, οι οποίες ανάγονται στον κύκλο αρμοδιοτήτων του κράτους, και των τοπικών υποθέσεων, που εντάσσονται στον κύκλο αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.

νομοθετήματος. Το ρυθμιστικό του πεδίο του νέου νομοθετήματος περιόρισε τις μεταφερόμενες από τις καταργηθείσες νομαρχίες αρμοδιότητες στις 'σχετικές' με τις τοπικές υποθέσεις («Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι *σχετικές* αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών που καταργούνται σύμφωνα με τα άρθρα 3 παρ. 2 και 17 του ν. 2218/1994»). Προστέθηκε ο προσδιορισμός 'σχετικές', που όμως δεν αποσαφήνισε το θολό τοπίο περί αρμοδιοτήτων. Δημιουργήθηκε κατά συνέπεια το εύλογο ερώτημα ποιες είναι αυτές οι σχετικές (δηλαδή τοπικής φύσης κρατικές) αρμοδιότητες που επρόκειτο να αναλάβουν οι Ν.Α., με άλλα λόγια ποιες από αυτές είναι τοπικές υποθέσεις και άρα μεταβιβάζονται και ποιες είναι κρατικές και θα πρέπει να παραμείνουν στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999· Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996). Ο σχετικός προβληματισμός επιτείνεται από την πρόβλεψη της θεσμοθέτησης της «Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης» με επικεφαλής τον Περιφερειακό Διευθυντή στο νομό<sup>11</sup>: το νέο αποκεντρωμένο όργανο αποκαθιστούσε το έλλειμμα της παρουσίας του κράτους σε επίπεδο νομού και θα ασκούσε τις αρμοδιότητες της πρώην νομαρχιακής διοίκησης, που δεν είχαν υπαχθεί στη Ν.Α., όπως επίσης και την εποπτεία των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Αναδύθηκε ένα σχήμα διπολισμού (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999) στα γεωγραφικά όρια του νομού που, δεδομένης και της αοριστίας της νομοθετικής πρόβλεψης, ήταν αναμενόμενο να προκαλέσει τριβές ανάμεσα στα κρατικά και τα αυτοδιοικούμενα όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Όπως τελικά κατέδειξε η πρακτική, η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις υπηρεσίες Περιφερειακής Διοίκησης και τις Ν.Α. αποτέλεσε μόνιμο σημείο αντιπαράθεσης, τις οποίες τελικώς επέλυσε το ΣΕ.

Έτσι, με ελάχιστες εξαιρέσεις, αποφεύγεται η έστω ενδεικτική απαρίθμηση των *σημαντικότερων* νομαρχιακών αρμοδιοτήτων για τοπικές υποθέσεις ή ο καθορισμός ορισμένων κύριων θεματικών κύκλων παρέμβασης των οργανισμών αυτών (Π. Μπακογιάννης, 1998), ώστε να περιορίζεται η ασάφεια γύρω από μια έννοια που διαθέτει ούτως ή άλλως πολυσημία. Η ανάγκη, όμως, να παρέχει ο νομοθέτης μέσω των ρυθμίσεων του ένα ερμηνευτικό εργαλείο καθίσταται ακόμα εντονότερη στην περίπτωση των Ν.Α., διότι οι υποθέσεις ενός δεύτερου βαθμού Τ.Α. διέπονται από μεγαλύτερη αοριστία σε σύγκριση με τις υποθέσεις ενός Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, καθώς αποτελούν το ενδιάμεσο επίπεδο διοίκησης ανάμεσα στους δήμους και τις κοινότητες από τη μια πλευρά και τις περιφέρειες από την

---

<sup>11</sup> Χαρακτηρίστηκε ως «κατάλοιπο της νομαρχίας και του κρατικού νομάρχη». Επιπλέον, αμφισβητείται η χρησιμότητά τους (του περιφερειακού διευθυντή και της αντίστοιχης υπηρεσίας), καθώς «οι αρμοδιότητες που θα τους απομείνουν, από τη στιγμή που οι Ν.Α. αναλάβουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεν είναι τόσες που να δικαιολογούν την ύπαρξη ιδιαίτερης υπηρεσίας σε κάθε νομό, αφού θα μπορούσαν κάλλιστα να ασκούνται στις περιφέρειες» (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996, σελ. 146).

άλλη. Απορρέει δηλαδή μέσα από τη θέση του στο οργανωτικό περιφερειακό σύστημα της χώρας η επιταγή της σαφούς οριοθέτησης (στο μέτρο του δυνατού) του πεδίου δραστηριοποίησής του με διπλή κατεύθυνση: τόσο απέναντι στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς όσο και απέναντι στα κρατικά όργανα με απώτερο σκοπό την αποτροπή πρόκλησης μελλοντικών συγκρούσεων και επικαλύψεων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων όλων των παραπάνω επιπέδων διοίκησης.

Συμπληρωματικά προς τα παραπάνω, αναφέρουμε ότι με μεταγενέστερες πράξεις της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας (νόμοι και προεδρικά διατάγματα) κατονομάστηκαν ρητά ορισμένες νέες αρμοδιότητες που περιέρχονταν στις Ν.Α. εξειδικεύοντάς τες έτσι ώστε να προσλαμβάνουν συγκεκριμένο χαρακτήρα. Ειδικότερα:

- στο Π.Δ. 30/1996 (Κ.Ν.Α.) ορίζεται ότι, με εξαίρεση την κατασκευή σχολικών κτιρίων του νομού Αττικής, η κατασκευή σχολικών κτιρίων υπάγεται στην αρμοδιότητα της Ν.Α. Επίσης, η Ν.Α. αποφασίζει για θέματα μεταφοράς των μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο τους, όταν η μεταφορά αναφέρεται σε μαθητές διαφορετικών Ο.Τ.Α.
- στο ν. 2503/1997 («Διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική διοίκηση και άλλες διατάξεις κοινότητας») αναφέρεται ότι με Π.Δ. μεταβιβάζονται «αρμοδιότητες που αφορούν περιφερειακές, νομαρχιακές ή τοπικές υποθέσεις και ασκούνται από υπουργείο ή αυτοτελή δημόσια υπηρεσία» και προστίθενται και άλλοι τομείς δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης στη Ν.Α., όπως ο αθλητισμός<sup>12</sup> και οι λιμένες της χώρας<sup>13</sup>.
- ο ν.2647/1998 («Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις») επεξέτεινε ακόμη περισσότερο την εμβέλεια του κύκλου

---

<sup>12</sup> Συγκεκριμένα, στη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 1 ορίσθηκε ότι: «Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Υπουργού Οικονομικών και του αρμόδιου για τον Αθλητισμό Υπουργού συγκροτείται επταμελής επιτροπή από ειδικούς επιστήμονες, ... έργο της οποίας είναι η εισήγηση για κατάταξη των Εθνικών Γυμναστηρίων του ν. 423/1976, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 665/1977, σε κατηγορίες Εθνικής, Περιφερειακής, Νομαρχιακής, Δημοτικής και Κοινοτικής σημασίας».

Κατά την παρ.2 της ίδιας διάταξης προβλέπεται ότι: «Με προεδρικά διατάγματα, ... η κυριότητα ή η χρήση των Νομαρχιακής και Τοπικής σημασίας Γυμναστηρίων, σύμφωνα με την κατάταξη της προηγούμενης παραγράφου, μεταβιβάζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού...».

Τέλος, σύμφωνα με την παρ. 3: «...Αν το αρμόδιο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο αρνηθεί τη μεταβίβαση της κυριότητας ή χρήσης ενός γυμναστηρίου ή δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας του προηγούμενου εδαφίου, η κυριότητα ή η χρήση του συγκεκριμένου γυμναστηρίου μπορεί να μεταβιβαστεί στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην περιοχή της οποίας βρίσκεται αυτό, ύστερα από απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου».

<sup>13</sup> Η σχετική ρύθμιση προέβλεπε ότι: «Με προεδρικά διατάγματα... τα λιμάνια της χώρας κατατάσσονται σε λιμάνια τοπικής, νομαρχιακής, περιφερειακής και εθνικής σημασίας, με κριτήρια λειτουργικά, οικονομικά, αναπτυξιακά, ασφαλείας και άμυνας της χώρας... Τα προεδρικά διατάγματα εκδίδονται ύστερα από γνώμη εννεαμελούς Επιτροπής, η οποία συγκροτείται με κοινή απόφαση των υπουργών του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής και αποτελείται από εκπροσώπους των αντίστοιχων υπουργείων, της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας...».

υποθέσεων των Ν.Α., με αρμοδιότητες των Υπουργείων Ανάπτυξης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης και, τέλος

- ο ν.2738/1999 («Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις»), που προέβλεπε την περιέλευση στις Ν.Α. θεμάτων σχετικά με τους λιμένες της χώρας (αρ. 10 παρ.6).

Η συνοπτική καταγραφή των ανωτέρω νομοθετημάτων, αποσκοπεί να καταδείξει κυρίως το εύρος των υποθέσεων *κρατικής φύσεως* με τις οποίες βαθμιαία εξοπλίστηκε ένας αυτοδιοικούμενος οργανισμός, έχοντας ήδη στη σφαίρα κατοχής του αρκετές εξουσίες από εκείνες που ασκούσαν οι πρώην νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες. Άμεσα συναφές με το ζήτημα της μεταβίβασης τέτοιου όγκου αρμοδιοτήτων είναι η συνταγματικότητα των προβλέψεων αυτών προς τα άρθρα 101 (καθιέρωση αποκεντρωτικού συστήματος) και 102 παρ.1, που αναφέρεται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

### **3.2. Η νομολογιακή προσέγγιση στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις παραπεμπτικές αποφάσεις 263 και 888/1997 του ΣΕ.**

Η λύση στο πρόβλημα της αντισυνταγματικότητας ή όχι του ιδρυτικού των Ν.Α. νόμου και των τροποποιητικών του, στο ζήτημα περί ‘τοπικών’ και ‘γενικών-κρατικών’ υποθέσεων, καθώς και στην προσήκουσα κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής διοίκησης απαντάται στην απόφαση της Ολομέλειας του ΣΕ 3440/1998. Προτού προβούμε στην καταγραφή και το σχολιασμό της εν λόγω απόφασης, θα αναφερθούμε πρωτίστως στις παραπεμπτικές αποφάσεις 263/1997 και 888/1997 του Ε΄ και ΣΤ΄ τμήματος αντίστοιχα (οι οποίες λόγω της βαρύνουσας σημασίας του κρινόμενου αντικειμένου παραπέμφθηκαν στην Ολομέλεια του ΣΕ), εξαιτίας του αυξημένου

ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν οι αντιλήψεις που απηχούν για τα αποκεντρωμένα και τα αυτοδιοικούμενα όργανα.

Η πρώτη απόφαση του Ε΄ τμήματος κρίνει τη διαφορά μεταξύ της Διδασκαλικής Ομοσπονδίας Ελλάδος<sup>14</sup>, η οποία στρέφεται κατά της Ν.Α. Βοιωτίας και ζητεί την ακύρωση των διατάξεων που περιέχονταν στα άρθρα 15 και 16 του Οργανισμού των Υπηρεσιών της Ν.Α. Βοιωτίας, όπου προβλέπονταν η συγκρότηση «Διεύθυνσης Παιδείας και Θρησκευμάτων». Αυτή περιελάμβανε «όλες τις αρμοδιότητες που κατά την ισχύουσα νομοθεσία (είχαν) μεταβιβασθεί στους νομάρχες και ειδικότερα τις αναφερόμενες σε θέματα αφορώντα την προσχολική, τη στοιχειώδη, τη μέση, την επαγγελματική και την ανώτερη εκπαίδευση».

Το ΣΤ΄ Τμήμα κλήθηκε αποφασίσει επί της αιτήσεως ακυρώσεως της Ν.Α. Βοιωτίας κατά των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Πολιτισμού, με την οποία ζητείτο η εξαφάνιση της αποφάσεως του Περιφερειακού Διευθυντή Βοιωτίας. Με την απόφαση αυτή αφενός συγκροτήθηκε εκ νέου η Επιτροπή Διοίκησης του Εθνικού Κολυμβητηρίου Λειβαδιάς (Ν.Π.Δ.Δ.), τα μέλη της οποίας είχαν ορισθεί με απόφαση του νομάρχη Βοιωτίας και αφετέρου ανανεώθηκε η θητεία των μελών αυτών για δυο ακόμη έτη.

Κοινό χαρακτηριστικό των δυο υποθέσεων είναι ότι οι περιγραφείσες διοικητικές πράξεις αφορούσαν αρμοδιότητες που υπάγονταν στον τομέα της κρατικής ευθύνης. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση τέθηκε το ζήτημα εάν μπορούν να εμπίπτουν ανάμεσα στις αρμοδιότητες της Ν.Α. ζητήματα παιδείας, ενώ στη δεύτερη κλήθηκε ο δικαστής να απαντήσει εάν μπορούσαν να αποτελέσουν αρμοδιότητες της Ν.Α. οι σχετιζόμενες με τον αθλητισμό.<sup>15</sup>

Ξεκινώντας από την απόφαση 263/1997 του Ε΄ Τμήματος, ο δικαστής εκκινεί από το αποκεντρωμένο σκέλος της κρατικής διοίκησης και υποστηρίζει ότι «εντός των διοικητικών διαμερισμάτων» που οργανώνονται σύμφωνα με την αντίστοιχη περί αποκέντρωσης επιταγή του Συντάγματος «καθιδρύνονται περιφερειακά κρατικά όργανα» που έχουν «καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα» για την άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων της διοικήσεως του κράτους. Τα κεντρικά όργανα περιορίζονται στην άσκηση μόνο των αρμοδιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα, που συνθέτουν τη γενική πολιτική της χώρας, την οποία καθορίζει και κατευθύνει η Κυβέρνηση. Σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση,

---

<sup>14</sup> Δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση των δασκάλων και νηπιαγωγών της χώρας.

<sup>15</sup> Έλαβε πλέον συγκεκριμένη μορφή ενώπιον του ΣΕ ο διάχυτος προβληματισμός που είχε επικρατήσει εξαιτίας του ασαφούς νομοθετικού πλαισίου: ποιες αρμοδιότητες λογίζονται ως γενικές-κρατικές υποθέσεις και, κατ' επέκταση, πρέπει να ανατίθενται στα κρατικά (κεντρικά ή περιφερειακά) όργανα και ποιες θεωρούνται 'τοπικές υποθέσεις' και πρέπει να ασκούνται από τους Ο.Τ.Α.

διαλαμβάνει ότι είναι ανατεθειμένη σε χωρικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με *περιορισμένες αρμοδιότητες που αναφέρονται μόνο στις τοπικές υποθέσεις*. Εξειδικεύοντας το Ε΄ Τμήμα τη σκέψη του για τη σχέση αποκεντρωτικού συστήματος και τοπικής αυτοδιοίκησης, τονίζει ότι «η λειτουργία των δυο συστημάτων διοικήσεως εις τα καθοριζόμενα υπό του νομοθέτου, κατά τ' ανωτέρω διοικητικά διαμερίσματα της χώρας προϋποθέτει την *θεμελιώδη διάκρισιν των δημοσίων υποθέσεων εις υποθέσεις γενικάς και υποθέσεις τοπικάς*». Οι μεν γενικές υποθέσεις απορρέουν από τη διαχείριση της γενικής κρατικής πολιτικής, πολιτικής δηλαδή που ισχύει για κατ' αρχήν για ολόκληρη την επικράτεια, ενώ οι τοπικές υποθέσεις αφορούν στην τοπική διοίκηση, που συνδέεται κατά τη φύση της και το αντικείμενό της *αποκλειστικά με τοπικά ενδιαφέροντα και ζητήματα της περιφέρειας του κάθε Ο.Τ.Α.*

Κατά τον διοικητικό δικαστή, πρέπει πάντοτε να συνυπάρχουν οι δυο αυτές μεγάλες κατηγορίες δημοσίων υποθέσεων, εκ των οποίων οι γενικές-κρατικές (κανόνας) ανήκουν στα περιφερειακά κρατικά όργανα και οι τοπικές (εξαιρέση) στα όργανα των Ο.Τ.Α. Δεν είναι απαραίτητο οι κρατικές υποθέσεις να διεκπεραιώνονται μόνο από κρατικά όργανα, αλλά μπορούν να ανατίθενται και σε όργανα των Ο.Τ.Α. μόνον «ειδικώς» και «δια της προβλέψεως πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το Κράτος» και εφόσον δεν οδηγεί στην «κατάλυσιν ή ουσιώδη μείωσιν των αρμοδιοτήτων των κρατικών περιφερειακών οργάνων». Επισημαίνει επίσης ότι οι υποθέσεις αυτές ουδέποτε παύουν να είναι κρατικές. Φτάνει, έτσι, στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων των νεοπαγών Ν.Α. και δέχεται ότι ο κοινός νομοθέτης κατά την κατάρτιση του οργανωτικού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως νόμου καλείται να εξεύρει τις υποθέσεις εκείνες, οι οποίες είχαν περιληφθεί στον κύκλο των υποθέσεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης (της νομαρχίας), που μπορούν να αφαιρεθούν από αυτήν και να μεταβιβασθούν στους νέους Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού και, χρησιμοποιώντας *ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια* που μπορούν να αντληθούν από το Σύνταγμα (ιδίως από το αρ. 102), να καταρτίσει έναν *κατάλογο υποθέσεων* με αρμοδιότητες, οι οποίες είχαν ανατεθεί μεν στην κρατική νομαρχία, πλην όμως δεν ήταν γνησίως κρατικές. Τέτοια κριτήρια θα μπορούσε να είναι η *διατοπικότητα* ορισμένων υποθέσεων και η *αδυναμία* των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. να διεκπεραιώσουν λειτουργίες που υπερέβαιναν τις δυνατότητές τους. Αποκλείεται, όμως, κατά την κατανομή, η ανάληψη εκ μέρους τους αρμοδιοτήτων που ανατίθενται ευθέως στο κράτος από ειδικές διατάξεις του Συντάγματος, όσων σχετίζονται με την εποπτεία των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και αυτών που από τη φύση και την υφή τους είναι κρατικές.

Σχετικά με το επίμαχο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας του ν.2218/1994, διαπιστώνεται πως η πρόβλεψη της συνολικής μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του νομάρχη

και της νομαρχίας στους Ο.Τ.Α. β' βαθμίδας κατέλυσε στην περιφέρεια την κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση, καταλείποντας σε αυτήν μόνο σκιάδεις αρμοδιότητες, οι οποίες μάλιστα αναφέρονται σε Υπουργεία, τα οποία ουδέποτε είχαν αποκεντρωθεί όπως λ.χ. το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εξωτερικών, κλπ. Η κατάλυση της κρατικής παρουσίας στο νομό ολοκληρώθηκε με τη κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών. Σύμφωνα με τα παραπάνω, το Ε' Τμήμα κατέληξε ότι τόσο ο ν. 2218/1994 κατά τις κύριες ρυθμίσεις του, όσο και οι τροποποιητικοί του (2240/1994, 2307/1995 και 2399/1996) πρέπει να θεωρηθούν ως *αντισυνταγματικοί* (ιδίως προς τα άρθρα 102 και 102) και *ανίσχυροι*. Έτσι, ο Οργανισμός της Ν.Α. Βοιωτίας έπρεπε να ακυρωθεί «δια τη θεμελιώδη αντισυνταγματικότητα του νόμου», βάσει του οποίου είχε εκδοθεί, διότι η λειτουργία της εκπαίδευσης και οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί θα έπρεπε να θεωρηθούν ότι δεν υπάγονται στις αρμοδιότητες της Ν.Α. Εξαιτίας, όμως, της σοβαρότητας του ζητήματος που έθετε η συγκεκριμένη υπόθεση, έπρεπε να παραπεμφθεί στην Ολομέλεια του ΣΕ.

Στην απόφαση 888/1997, το ΣΤ' Τμήμα έπρεπε να αποφανθεί εάν ο αθλητισμός μπορούσε να θεωρηθεί ότι συνιστούσε κατ' αρχήν τοπική υπόθεση, όπως ισχυριζόταν η Ν.Α. Βοιωτίας. Το δικαστήριο έχοντας ως σταθερά τα άρθρα 101, 102 και 118 παρ.3 του Συντάγματος, διατύπωσε σημαντικές σκέψεις σχετικά με τις ρυθμίσεις του νομοθέτη για τη Ν.Α. Συγκεκριμένα, δεν καθιερώνεται υπέρ των Ο.Τ.Α. αυτονομία και εξουσία να θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου, αλλά παρέχεται προς αυτούς μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή «εξουσία να αποφασίζουν για τοπικές υποθέσεις με δικά τους όργανα εντός των πλαισίων των γενικών κανόνων, που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους(...)η θέσπιση όμως των οποίων (των γενικών κανόνων) ανήκει στην αρμοδιότητα του κοινού πολιτειακού νομοθέτη ή της κανονιστικής δράσας διοίκησης». Από το συνδυασμό των διατάξεων 101 και 118 παρ. 3 προσθέτει ότι παγιωποιήθηκε το αποκεντρωτικό κεκτημένο του έτους 1975 και, επομένως, η τροποποίηση του καθεστώτος είναι θεμιτή μόνο υπό την έννοια ότι ειδικές αρμοδιότητες που ανήκουν σε κεντρική υπηρεσία μπορούν να μεταφερθούν σε περιφερειακές, ενώ αντιθέτως αρμοδιότητες που ανήκουν ήδη σε περιφερειακές υπηρεσίες νομαρχιακού ή διανομαρχιακού επιπέδου δεν επιτρέπεται να μεταφέρονται σε κεντρικές υπηρεσίες έστω και λόγω καταργήσεως των αντίστοιχων οργανικών μονάδων.

Σχετικά με το ζήτημα της ανάθεσης γενικές-κρατικές υποθέσεις στους Ο.Τ.Α. οποιασδήποτε βαθμίδας, το δικαστήριο υιοθετεί την άποψη ότι ο κοινός νομοθέτης «χωρίς να θίγει το οργανωτικό σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των Ο.Τ.Α.» μπορεί να αναθέτει σε αυτούς *κατ' εξαίρεση* και την άσκηση «*ορισμένων* μόνον γενικών-κρατικών υποθέσεων. Η ανάθεση μπορεί να γίνει υπό την προϋπόθεση ότι η φύση των

*συγκεκριμένων* αυτών υποθέσεων επιτρέπει «εν όψει της υφισταμένης σε ορισμένο Ο.Τ.Α. τεχνικής υποδομής αλλά και οικονομικής καταστάσεως, την αποτελεσματική άσκηση αυτών από τον οικείο Ο.Τ.Α.». Όπως είχε διατυπώσει και το Ε΄ Τμήμα, αυτές ουδέποτε αποβάλλουν τον χαρακτήρα τους ως γενικές-κρατικές και είναι δυνατόν να μεταφερθούν και πάλιν στις κρατικές υπηρεσίες. Κατά την άποψη αυτή, μπορούν να αναλαμβάνουν οι Ν.Α., εκτός από αρμοδιότητες που ανάγονται στις τοπικές υποθέσεις (νομαρχιακού επιπέδου) και γενικές-κρατικές υποθέσεις κατ' ανάθεση, οι οποίες δεν αλλοιώνονται ως προς τη φύση τους και εξακολουθούν να παραμένουν κρατικές, δυνάμενες να ανακτηθούν από το κράτος. Αρκεί, βέβαια, να πρόκειται για ανάθεση *ορισμένων* μόνο γενικών-κρατικών υποθέσεων για να συμφωνεί (η ανάθεση αυτή) προς το Σύνταγμα και όχι του συνόλου των τελευταίων. Σε αντίθετη περίπτωση, θίγεται το οργανωτικό σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των Ο.Τ.Α., το οποίο είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένο.

Έχει, ακόμη, την ευχέρεια ο κοινός νομοθέτης «προς εξυπηρέτησιν κρατικού σκοπού υπερτέρου του σκοπού θεραπείας τοπικών συμφερόντων και αναγκών, να αναγάγει ορισμένην τοπικήν υπόθεσιν, η οποία ασκείται από Ο.Τ.Α., εις υπόθεσιν γενικήν-κρατικήν και να αναθέσει αυτήν αποκλειστικώς εις το Κράτος...». Άρα, είναι συνταγματικώς ανεκτή η μετατροπή από τον κοινό νομοθέτη των τοπικών υποθέσεων σε γενικές-κρατικές υπό την προϋπόθεση ότι επιδιώκεται κρατικός σκοπός ανώτερος από το σκοπό που εξυπηρετούν τα τοπικά συμφέροντα και ανάγκες, αλλά και ότι ορισμένες από τις τοπικές υποθέσεις (και όχι το σύνολό τους) μπορούν να χαρακτηρισθούν ως γενικές-κρατικές.

Καταλήγοντας, ο εν λόγω δικαστικός σχηματισμός αποφαινεται πως ο αθλητισμός τελεί «κατά ρητή διάταξη του Συντάγματος υπό την προστασία και την άμεση εποπτεία του κράτους» και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά, προεχόντως, τοπική υπόθεση νομαρχιακού επιπέδου, παραπέμποντας την υπόθεση για περαιτέρω εκδίκαση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

Οι απόψεις που υιοθετήθηκαν από τους ανωτέρω δικαστικούς σχηματισμούς εμφανίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον αφενός ως προς την αντίληψη περί αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης που απαντάται στα κείμενα των παραπεμπτικών αποφάσεων, αλλά και ως προς τις διαφορές που εμφανίζουν, τις οποίες τελικά έταμε η Ολομέλεια με την απόφαση 3440/1998. Κι επειδή η διεξοδική τους ανάλυση διαφεύγει των σκοπών της παρούσας εργασίας, θα αρκεστούμε στη διαπίστωση ότι και τα δυο Τμήματα διαχωρίζουν τις τοπικές υποθέσεις από τις κρατικές βάσει κριτηρίων όπως η σύνδεσή τους με τη γενική κρατική πολιτική, τη φύση και τη σπουδαιότητά τους (Χ. Χρυσανθάκης, 2000). Κρίνουν, επίσης, ότι είναι δυνατή η μεταφορά γενικών-κρατικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α., υπό συγκεκριμένες

προϋποθέσεις και, τέλος, αποφαινόμενοι αρνητικά για τη συμβατότητα του αρ.3 παρ.1 (ν.2218/1994) προς το Σύνταγμα, με το οποίο θεσπίστηκε η καθ' ολοκληρίαν μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά όργανα του κράτους σε αυτά της Ν.Α. Επιπλέον, το Πέμπτο Τμήμα προχωρά στη διατύπωση κανόνα για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των περιφερειακών κρατικών οργάνων και των Ο.Τ.Α. Έτσι, οι δημόσιες υποθέσεις, που αναλαμβάνουν οι αποκεντρωμένες αρχές συνιστούν τον κανόνα και η αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. την εξαίρεση.<sup>16</sup>

Εντύπωση προκαλεί οπωσδήποτε η παράλειψη αναφοράς σε όλες τις παραπεμπτικές αποφάσεις στην προσθήκη της λέξης 'σχετικές' που επήλθε με το διορθωτικό του 2218/1994 νόμο, τον 2240/1994. Και αυτό γιατί έχει υποστηριχθεί πως η μετέπειτα διόρθωση της αμφισβητούμενης πρόβλεψης με το ν.2240/1994, δε μεταβιβάζει το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ασκούσε η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στο επίπεδο της νομαρχίας, αλλά μόνο εκείνες που είναι τοπικής φύσης ως αναφερόμενες στο επίπεδο αυτό διοίκησης (Γ. Δανόπουλος, 1997).

Παρά τη σύμπτωση που φαίνεται να διατρέχει τις προαναφερθείσες αποφάσεις, παρατηρούνται και ιδιαίτερης σημασίας διαφορές, όπως το είδος του ελέγχου που διενεργείται από το Ε' και από το ΣΤ' Τμήμα. Στην πρώτη περίπτωση, έλεγχος που διεξήχθη δεν αφορά συγκεκριμένη διάταξη νόμου, όπου ο δικαστής πρέπει να προσδιορίζει την κρίσιμη διάταξη, πριν από οποιοδήποτε έλεγχο συνταγματικότητας πάνω στην οποία θα θεμελιώσει το δικανικό του συλλογισμό. Αντιθέτως, κηρύσσεται ως αντισυνταγματική μια δέσμη διατάξεων: οι κύριες ρυθμίσεις του νομοθετήματος του 2218/194 και των τροποποιητικών του ως αντιβαίνουσες στα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος (Γ. Δανόπουλος, 1997). Αντιθέτως, στην απόφαση 888/1997 του ΣΤ' Τμήματος διενεργήθηκε in concreto έλεγχος συνταγματικότητας και δεν επεκτάθηκε ο δικαστικός σχηματισμός στη διατύπωση σκέψεων γενικότερης εμβέλειας (Χ. Χρυσανθάκης, 2000).

Έτσι, η στάση της νομολογίας από τις περιγραφείσες αποφάσεις τείνει να χαρακτηριστεί ως αρνητική ή τουλάχιστον συντηρητική απέναντι στο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα για τη συγκρότηση των Ν.Α. Σε μια συνοπτική προσέγγιση των αποφάσεων, το ΣΕ μέσα από τη νομολογία που διαμόρφωσε τόσο από τις προεκτεθείσες αποφάσεις όσο και από αυτές που εξέδωσε αργότερα μετά τις παραπομπές στην Ολομέλεια (1960, 2318-2319 και

---

<sup>16</sup> «Αντιστρέφοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την αντίληψη περί τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α., μολοντί η τελευταία φερόταν πρόσφατα ως ιδιαίτερα ενισχυμένη, μετά την υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) αλλά και στην ίδια την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999, σελ.78-79).

2592/1999), απορρίπτει την άσκηση αρκετών σημαντικών αρμοδιοτήτων (λχ. πολεοδομία, εκπαίδευση κ.α.) από τη Ν.Α., με αποτέλεσμα να «αποβληθεί» αυτή από κρίσιμους για το πολιτικό-διοικητικό της βάρους τομείς (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999).

Οι απόψεις, όμως, που διατρέχουν τις παραπάνω αποφάσεις δεν έμειναν ασχολίαστες. Επικρίθηκαν με την αιτιολογία ήταν ότι ζητούμενο ήταν (κυρίως στις αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος) η προστασία του αποκεντρωμένου «περιφερειακού κράτους», γεγονός που προκύπτει από την απόλυτη παράκαμψη (στο σκεπτικό) της άμεσης (σε αντίθεση προς την *stricto sensu* κρατική διοίκηση) δημοκρατικής νομιμοποίησης της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ν.-Κ. Χλέπας, 2000).

### **3.3. Η απόφαση 3440/1998 της Ολομέλειας του ΣΕ.**

Από τις αποφάσεις που εκδόθηκαν στο πλαίσιο της Ολομέλειας (3440-3444/1998), η 3440/1998 θεωρείται η πιο σημαντική. Οι υπόλοιπες, δηλαδή 3441-3444/1998, που εκδόθηκαν επί των παραπεμπτικών αποφάσεων του Ε΄ και ΣΤ΄ Τμήματος, επαναλαμβάνουν τη θέση της 3440/1998. Η επίδικη υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, παραπέμφθηκε με πράξη του Προέδρου του ΣΕ να εκδικαστεί απευθείας στην Ολομέλεια εξαιτίας της σπουδαιότητας που παρουσίαζε.

Το δικαστήριο έπρεπε να αποφανθεί για την αίτηση ακυρώσεως της Νομαρχίας Αθηνών (Νομαρχιακό Διαμέρισμα Αθηνών) της Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς κατά του Υπουργού Εργασίας. Αίτημα της προσφεύγουσας ήταν η εξαφάνιση της απόφασης του τελευταίου, με την οποία ορίζονταν η αρμοδιότητα Επιτροπών του ΟΑΕΔ για ζητήματα που σχετίζονταν με την τοποθέτηση ή διάθεση προσώπων προστατευόμενων από το ν. 1648/1986 (πολεμιστές, ανάπηροι, θύματα πολέμου και μειονεκτούντα πρόσωπα), καθώς και με τη σύνθεση, τη συγκρότηση, τη θητεία, τον τρόπο λειτουργίας, τη θητεία και την αμοιβή των μελών των Επιτροπών αυτών. Ως λόγος ακύρωσης προβάλλονταν η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την απόφαση, γιατί η προστασία των προσώπων που υπάγονταν στο ρυθμιστικό πεδίο του ν. 1648/1986 ανήκε στον κύκλο των αρμοδιοτήτων της Ν.Α. και έπρεπε να ασκείται από το νομάρχη Αθηνών στην περιοχή της αρμοδιότητάς του. Ως εκ τούτου, η προσφεύγουσα καθίστατο η αρμόδια για την έκδοση της εν λόγω διοικητικής πράξης (Μ. Μουστάκας, 2000).

Ο οδηγός του δικαστή είναι και σε αυτήν την περίπτωση -όπως και στις παρατεθείσες παραπεμπτικές διατάξεις- τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος. Ερμηνεύοντας, λοιπόν, τις διατάξεις αυτές, δέχεται ότι «στον νομοθέτη, κατ' αρχήν, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή των υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας». Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. κριτήρια είναι «προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων».

Περαιτέρω, για υποθέσεις που στο παρελθόν ο ίδιος ο νόμος έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε Ο.Τ.Α. ορισμένης βαθμίδας, είναι δυνατόν να επανέλθει ο κοινός νομοθέτης και να μεταβάλει άποψη και πολιτική κρίνοντας ότι αποτελούν στο εξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στη δυνατότητά του νομοθέτη να μεταφέρει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι *το ίδιο το Σύνταγμα* «στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι *ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας*, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως *αδιαίρετου και ενιαίου* και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες». Το αδιάσπαστο και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας, εξασφαλίζεται μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Ομοίως με την παραπάνω περίπτωση, η ευχέρεια του νομοθέτη να αναγάγει υποθέσεις που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση σε υποθέσεις κρατικού ενδιαφέροντος και κατά συνέπεια να μεταβιβάσει τις σχετικές αρμοδιότητες σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) αφενός περιορίζεται από τις μνημονευθείσες συνταγματικές διατάξεις και

αφετέρου οι ρυθμίσεις που θεσμοθετεί υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του δικαστή (και όπως επισημαίνεται στην απόφαση, ο έλεγχος είναι οριακός).

Η Ολομέλεια επιλαμβάνεται στη συνέχεια μιας σειράς διατάξεων, με τις οποίες μεταφέρθηκαν στις Ν.Α. το σύνολο των αρμοδιοτήτων των πρώην κρατικών νομαρχιών και νομαρχιακών υπηρεσιών, καθώς και τις προβλέψεις της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ν.Α. με τη μεταβίβαση σε αυτήν υποθέσεων της κρατικής διοίκησης. Εκτός των ρυθμίσεων που μόλις παρατάχθηκαν, ο δικαστής μνημονεύει και το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2503/1997, με το οποίο εκχωρούνται στην περιφέρεια αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και που σχετίζονταν με περιφερειακές υποθέσεις. Αποφαίνεται, λοιπόν, τα ακόλουθα:

*«...με το μνημονευμένο άρθρο 3 (παρ.1) του ν. 2218/1994 και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, που ιδρύθηκαν με τον ίδιο νόμο, δεν προκύπτει, κατ' αρχήν, ότι όλες οι σημαντικές αρμοδιότητες αφαιρέθηκαν από τα περιφερειακά όργανα του κράτους, γιατί και οι μη μεταφερόμενες στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες...είναι σημαντικές· όπως ήδη αναφέρθηκε, το ίδιο το Σύνταγμα (αρ.118 παρ.3) προβλέπει ότι ο νόμος, προκειμένου για υποθέσεις της περιφέρειας, μεταφέρει αποφασιστικές αρμοδιότητες από τις κεντρικές σε περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες· ενόψει δε αυτής της συνολικής θεώρησης πρέπει να κριθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικής διοίκησης στην περιφέρεια και αυτοδιοίκησης (ειδικότερα, στην κρινόμενη υπόθεση, δεύτερης βαθμίδας)...με την υφιστάμενη κατά την θέσπιση του ν. 2218/1994 νομοθεσία για την αποκέντρωση (όπως ο ν.3200/1955) σημαντικές αρμοδιότητες είχαν παραμείνει σε περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους ή και στις κεντρικές υπηρεσίες, κατά το Σύνταγμα ενόσω δεν έχει μεταβληθεί η φύση τους (άρθρα 101 παρ.3 και 118 παρ.3) προβλέπεται να μεταφερθούν στα περιφερειακά κρατικά όργανα και δεν είχαν μεταβιβασθεί στους νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες, η διάταξη αυτή (άρθρο 3 παρ.1 του ν.2218/1994) και συνολικά ο ν.2218/1994 δεν αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις που έχουν παρατεθεί και μάλιστα στην παρ. 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος...Σε κάθε δε συγκεκριμένη περίπτωση θα κριθεί αν συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί κατά παράβαση του Συντάγματος, στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ενώ έπρεπε να παρακρατηθεί υπέρ της Κεντρικής Διοίκησης».*

Τελικώς, η Ολομέλεια απέρριψε την αίτηση ακυρώσεως της Νομαρχίας Αθηνών, με το επιχείρημα ότι «... δεν εμποδίζονταν από το Σύνταγμα ο νομοθέτης να αναγάγει την υπόθεση της προστασίας των προσώπων, για τα οποία πρόκειται, σε κρατικό μέλημα και αν ακόμη...η σχετική αρμοδιότητα είχε ανατεθεί (ενν. με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο) στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση».

Εντύπωση προκαλεί η διαφοροποίηση της θέσης της Ολομέλειας του δικαστηρίου από τις αποφάσεις του Ε΄ και του ΣΤ΄ Τμήματος, που δέχθηκαν ότι η περιέλευση στις Ν.Α. αρμοδιοτήτων που ανήκαν στους καταργηθέντες κρατικούς νομάρχες και τις νομαρχιακές υπηρεσίες προσκρούουν στα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος του 1975/1986. Η θέση περί αντισυνταγματικότητας ανάγεται σε δυο λόγους: αφενός απογυμνώθηκαν οι κρατικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες από τις αρμοδιότητές τους και αφετέρου έπαυσε να ισχύει η θεμελιώδης διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές-κρατικές και τοπικές. Αντιθέτως, θα μπορούσε ο νομοθέτης (κατά τις απόψεις που εκφράστηκαν στις αποφάσεις 263 και 888/1997) να είχε καταφύγει, βάσει των κριτηρίων που προτάθηκαν από τους εν λόγω δικαστικούς σχηματισμούς, στη διάκριση των αρμοδιοτήτων των πρώην κρατικών νομαρχιών σε αρμοδιότητες τοπικού-νομαρχιακού ενδιαφέροντος και στην απόδοση αυτών στις Ν.Α., ούτως ώστε να αποφευχθεί η τριβή με τις συνταγματικές προβλέψεις (Μ. Μουστάκας, 2000).

Η απόφαση, όμως, 3440/1998 δε συμφωνεί κατ' αρχήν με την κήρυξη του ν. 2218/1994 ως αντιβαίνοντος στις συνταγματικές διατάξεις 101 και 102, διότι ακόμη και οι υποθέσεις που δε μεταφέρθηκαν στις Ν.Α. και παρακρατήθηκαν υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων θεωρήθηκε ότι ήταν σημαντικές. Ως προς το πρώτο επιχείρημα της αναλυόμενης θέσης, διατυπώθηκαν στη θεωρία και αντίθετες απόψεις, ότι δηλαδή οι μη μεταφερθείσες αρμοδιότητες αναφέρονταν στο κείμενο του συστατικού των Ν.Α. νόμου περιοριστικώς<sup>17</sup> και ήταν ελάχιστες. Προς επίρρωση της άποψης αυτής, συμπληρώνουμε ότι οι αρμοδιότητες που δε μεταβιβάστηκαν στις Ν.Α. ουδέποτε είχαν αποκεντρωθεί βάσει του ν. 3200/1955.

Σχετικά με τη δεύτερη θέση στην οποία κατέληξε ο συλλογισμός της Ολομέλειας, ότι ενόψει της συνταγματικής πρόβλεψης της δυνατότητας μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες στις περιφερειακές (αρ. 118 παρ.3<sup>18</sup>) συνάγεται η ισχυρή παρουσία του κράτους σε περιφερειακό επίπεδο, αντιπαρατάσσεται το επιχείρημα ότι η εν λόγω μεταφορά μέχρι το χρόνο που εξεδόθη η απόφαση 3440/1998 δεν είχε ακόμη διενεργηθεί κι, επομένως, επρόκειτο για γεγονός που θα λάμβανε χώρα σε *μελλοντικό χρόνο*. Λήφθηκε, με άλλα λόγια,

---

<sup>17</sup> Υπενθυμίζουμε ότι οι αρμοδιότητες που δε μεταβιβάστηκαν στις νεοπαγείς Ν.Α. κατά τη διάταξη του άρθρου 3 παρ.1 του ν. 2218/1994 συνίσταντο σε θέματα δημόσιας περιουσίας, αρμοδιότητες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, καθώς επίσης και οι αρμοδιότητες της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και, τέλος, οι αρμοδιότητες των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας (και των δασικών υπηρεσιών, με την προσθήκη του ν. 2240/1994).

<sup>18</sup> «Ωσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παράγραφος 3 νόμος, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες».

υπόψη από το δικαστή ένα μελλοντικό γεγονός για να περιγράψει την υφιστάμενη κατάσταση όσον αφορά στην κρατική παρουσία σε περιφερειακό επίπεδο, ενώ ορθότερο θα ήταν να λαμβάνονταν υπόψη τα δεδομένα της παρούσης χρονικής στιγμής κατά το χρόνο εκφοράς της δικανικής κρίσεως (Μ. Μουστάκας, 2000). Υποστηρίζεται, ακόμη, ότι ο συνυπολογισμός των τρεχουσών αρμοδιοτήτων, καθώς και αυτών που αναμένεται να μεταφερθούν από τα κεντρικά στα περιφερειακά κρατικά όργανα στο νομό, συνιστά έμμεση αναγνώριση ότι από την ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέφθηκαν σημαντικές αρμοδιότητες υπέρ της κρατικής διοίκησης σε επίπεδο νομού (Μ. Μουστάκας, 2000).

Ο δικαστής στην αμέσως παρακάτω άποψη που υιοθέτησε και, που συνιστά τον 'πυρήνα' της απόφασης 3440/1998, δέχθηκε ότι ούτε η διάταξη που προέβλεπε την καθολική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κρατικές νομαρχίες στις Ν.Α. ούτε και συνολικά ο ν. 2218/1994 δεν αντιστρατεύεται τη διάταξη 102 παρ.1 του Συντάγματος, σε αντίθεση με την απόφαση 263/1998 του Ε' Τμήματος. Αποδεχόμενη η Ολομέλεια ότι επιφυλάχθηκαν από τη νομοθεσία σημαντικές αρμοδιότητες υπέρ των κρατικών περιφερειακών οργάνων, συνάγεται ότι στις Ν.Α. περιήλθαν κατά κύριο λόγο μόνο τοπικού ενδιαφέροντος αρμοδιότητες ή αρμοδιότητες, οι οποίες -δεδομένης της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη να μετατρέπει κρατικές υποθέσεις σε τοπικές- κατέστησαν τοπικές. Πάντως, στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας της επίμαχης διατάξεως (αρ.3 παρ.1) έχουν εκφρασθεί σοβαρές επιφυλάξεις για την ορθότητα των όσων τελικά δέχεται η πλειοψηφία της Ολομέλειας (Μ. Μουστάκας, 2000).

Το επόμενο σημείο της απόφασης 3440/1998 στο οποίο θα εστιάσουμε την προσοχή μας, έγκειται στη διενέργεια ελέγχου σε *κάθε συγκεκριμένη περίπτωση* από τον ακυρωτικό δικαστή εάν συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί κατά παράβαση του Συντάγματος στη Ν.Α., ενώ έπρεπε να παρακρατηθεί υπέρ της κεντρικής διοίκησης. Το γεγονός ότι θα κρίνεται κάθε φορά από το δικαστή ενόψει της συγκεκριμένης επίδικης υπόθεσης που θα άγεται ενώπιον του, το συνταγματικό ή μη της περιέλευσης μιας υπόθεσης στους δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αντιδιαστέλλεται με τον αφηρημένο έλεγχο που είχε διεξάγει το Ε' Τμήμα στην απόφαση 263/1998, προκρίνοντας η Ολομέλεια τη μέθοδο του συγκεκριμένου και παρεμπόδιου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Στην απόφαση 3440/1998 διαλαμβάνεται πως ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ελευθερία να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εξυπηρετεί υπερτοπικές ανάγκες και να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα, αλλά και το αντίστροφο: να μεταβάλει άποψη και πολιτική και να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων που

ανήκει στο κράτος ή σε κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου καθίστανται εφεξής υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος. Η ελευθερία όμως αυτή του νομοθέτη περιστέλλεται, σύμφωνα με το Ε΄ και το ΣΤ΄ Τμήμα από σοβαρές προϋποθέσεις, όπως ότι στους Ο.Τ.Α. οι υποθέσεις γενικής-κρατικής φύσεως περιέχονται μόνο κατ' ανάθεση με αποτέλεσμα αφενός να μην αποβάλουν ουδέποτε τον κρατικό τους χαρακτήρα και αφετέρου να μπορεί το κράτος να τις ανακτήσει οποτεδήποτε. Συναφώς, εκφράζονται διαφορετικές αντιλήψεις στο ζήτημα της μετατροπής από το νομοθέτη τοπικών υποθέσεων σε γενικές-κρατικές. Στην απόφαση της Ολομέλειας συναντάμε την κατ' αρχήν αναγνώριση της ευχέρειας του νομοθέτη στο συγκεκριμένο θέμα αλλά στις παραπεμπτικές αποφάσεις η δυνατότητα αυτή αντιμετωπίζεται πολύ πιο φειδωλά, καθώς τονίζεται πως περιορισμένος μόνο αριθμός τοπικών υποθέσεων δύναται να μεταβληθεί σε γενικές-κρατικές. Η διαφορά, πάντως, των θέσεων υποχωρεί, δεδομένου ότι στην απόφαση 3440/1998 τέθηκε ως όριο στην ευχέρεια του νομοθέτη το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι «ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών», όπως επίσης και ο περιορισμός που τίθεται από την ίδια τη μορφή της οργάνωσης του κράτους ως «αδιαίρετου και ενιαίου». Αν και διαφέρει το εύρος της ελευθερίας που δέχονται στη μετατροπή των υποθέσεων που μόλις εκθέσαμε, επέρχεται σύμπτωση των απόψεών τους, διότι αναγνωρίζουν ότι υπάρχουν υποθέσεις (ένας 'σκληρός πυρήνας') που «από τη φύση τους και την υφή τους είναι κρατικές».

Συνοψίζοντας, η Ολομέλεια αποφάνθηκε ότι, προκειμένου να κριθεί η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών οργάνων της περιφέρειας και των νεοσυσταθεισών Ν.Α., είναι απαραίτητη η προσφυγή στον συνυπολογισμό των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων οργάνων σε επίπεδο νομού (όσων δεν έχουν μεταφερθεί στους Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού) και αυτών που αναμένεται να μεταφερθούν, σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 118 παρ.3 του Συντάγματος 1975/1986. Επί τη βάση, λοιπόν, αυτού του συλλογισμού, καταλήγει πως οι αρμοδιότητες με τις οποίες εφοδιάστηκαν οι περιφερειακές (ή και οι κεντρικές) υπηρεσίες του κράτους είναι σημαντικές και, συνεπώς, δεν τίθεται πρόβλημα καταστρατήγησης του Συντάγματος (και, ιδίως, του άρθρου 101 παρ.3) από τη διάταξη του άρθρου 3 παρ.1 του ν. 2218/1994, αλλά και από συνολικά από το εν λόγω νομοθέτημα.

### 3.4. Ερμηνευτική προσέγγιση της έννοιας ‘τοπική υπόθεση’ βάσει του Συντάγματος 1975/1986 και της θεωρίας.

#### 3.4.1. Η έννοια της ‘τοπικής υπόθεσης’ γενικά.

Η συνταγματική κατοχύρωση των δυο συστημάτων διοικητικής οργάνωσης του κράτους, του αποκεντρωτικού συστήματος και του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στα καθοριζόμενα από το νομοθέτη διοικητικά διαμερίσματα της χώρας, συνεπάγεται τη θεμελιώδη διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές-κρατικές και τοπικές υποθέσεις. Οι γενικές-κρατικές υποθέσεις διεκπεραιώνονται από τα κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) σύμφωνα με τα αρ. 101 παρ. 3 και 118 παρ. 3 του Συντάγματος, ενώ οι τοπικές ασκούνται βάσει του αρ. 102 παρ. 1 από τους Ο.Τ.Α., υπέρ των οποίων συντρέχει το τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών τους υποθέσεων. Το συγκεκριμένο τεκμήριο βρίσκει εφαρμογή τόσο στους πρωτοβάθμιους όσο και στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. Συνυπάρχουν, δηλαδή, στα πλαίσια κάθε διοικητικού διαμερίσματος τόσο οι γενικές όσο και οι τοπικές υποθέσεις. Από τις τελευταίες, οι τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου ανήκουν αποκλειστικά στις Ν.Α., για ζητήματα που προκύπτουν στα όρια της γεωγραφικής τους έκτασης.

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα του 1975/1986 (αρ. 102) ως θεσμός με διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια έναντι του κράτους. Η αυτοτέλειά της βρίσκει πεδίο ανάπτυξης σε τρεις κατευθύνσεις: διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις που προκύπτουν στα όρια του αντίστοιχου χωρικού επιπέδου των φορέων της (κοινότητες, δήμοι και νομαρχίες), οι οποίες είναι *αυτοτελείς* υποθέσεις (διοικητική αυτοτέλεια των υποθέσεων), διαθέτει δικά της όργανα για τη διαχείριση των υποθέσεων αυτών (επικεφαλής αρχές που εκλέγονται από το τοπικό εκλογικό σώμα και ίδιο προσωπικό στελέχωσης των υπηρεσιών της, υπαγόμενο απευθείας σε αυτήν) και, τέλος, καταρτίζει το δικό της προϋπολογισμό (δημοσιονομική αυτοτέλεια). Η ανεξαρτησία που απολαύει στα τρία παραπάνω επίπεδα δράσης, εντάσσεται στο πλαίσιο που θέτουν το Σύνταγμα και οι νόμοι και δεν προσλαμβάνει διαστάσεις αυτονομίας. Αφορά στη διοικητική αυτοδιοίκηση και όχι στην πολιτική<sup>19</sup>. Διαθέτει εξουσία αυτοδιοίκησης των τοπικών υποθέσεων και όχι εξουσία ‘ρύθμισής’ τους,

---

<sup>19</sup> Η συμβολή των Ο.Τ.Α. στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και στη λειτουργία του ισχύοντος δημοκρατικού καθεστώτος είναι δυνατή μόνο στο ποσοστό που επιτρέπει ο συντακτικός και ο κοινός νομοθέτης (Α. Ι. Τάχος, 2000).

όχι δηλαδή δυνατότητα πρωτογενούς κανονιστικής αρμοδιότητας από μέρους της<sup>20</sup>, παρά μόνο δοτή κανονιστική αρμοδιότητα. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για ένα διοικητικό σύστημα οργάνωσης, όπου εδαφικά Ν.Π.Δ.Δ. ασκούν αυτοτελώς (με ίδια ευθύνη) τοπική δημόσια διοίκηση, με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του, υπό την εποπτεία του κράτους (Γ. Ι. Κούρτης, 1998).

Στο σημείο αυτό έχουμε να παρατηρήσουμε το εξής: η διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος που αναφέρεται στις τοπικές υποθέσεις, ορίζει ότι η «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Ο συντακτικός νομοθέτης δεν εξειδικεύει περαιτέρω τη σημασία της 'τοπικής υπόθεσης'. Αντιθέτως, χρησιμοποιεί μια αόριστη νομική έννοια προκειμένου να κατοχυρώσει ορισμένη δέσμη αρμοδιοτήτων υπέρ μιας θεσμικής εγγύησης<sup>21</sup>, όπως είναι οι Ο.Τ.Α. Από τη διατύπωση αυτή προκύπτει με σαφήνεια η ενσυνείδητη επιλογή του: αυτοπεριοριζόμενος ο ίδιος σε μια φειδωλή διατύπωση περί 'διοίκησης τοπικών υποθέσεων' ενισχύει την ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να ευθυγραμμίζει τις ρυθμίσεις του στις κατά καιρούς αναφύμενες ανάγκες<sup>22</sup>. Κάτι τέτοιο είναι εύλογο, αφού ένα συνταγματικό κείμενο διακρίνεται για την αφαιρετική του διατύπωση και τις ελλειπτικές του διατάξεις αποσκοπώντας να ορίσει ένα γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο υποχρεούται να κινηθεί ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Γι' αυτό, εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να τις ορίσει ακριβέστερα, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η διαρκής προσαρμογή της νομοθεσίας στις μεταβαλλόμενες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές, πολιτισμικές, κλπ συνθήκες. Η μαξιμαλιστική διατύπωση των συνταγματικών διατάξεων αντενδείκνυται ακόμη περισσότερο στην ελληνική περίπτωση, διότι ο αυστηρός χαρακτήρας του συντάγματός μας, θέτει ανελαστικά όρια τόσο ως προς το χρονικό διάστημα που πρέπει να παρεμβάλλεται μεταξύ δυο αναθεωρήσεων όσο και ως προς τη διαδικασία που

---

<sup>20</sup> Παραπεμπτική απόφαση 888/1997 ΣΕ.

<sup>21</sup> «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τον χαρακτήρα θεσμικής εγγύησης, αλλά δεν αποκλείει και αντίστοιχο δικαίωμα... Μπορεί να αναλυθεί σε τρία επίπεδα: στην εγγύηση υπέρ των ΟΤΑ ως υποκειμένων δικαίου, στην αντικειμενική-λειτουργική εγγύηση υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην υποκειμενική εγγύηση της έννομης θέσης, που κατοχυρώνει την έννομη άμυνα κάθε Ο.Τ.Α. απέναντι σε προσβολές σε βάρος των δυο προαναφερθέντων επιπέδων θεσμικής εγγύησης (αρ. 102 σε συνδυασμό και με το αρ. 20 παρ.1 Συντ)» (Ν.-Κ. Χλέπας, 2000).

Διευκρινιστικά αναφέρουμε ότι ο σκοπός της συνταγματικής κατοχύρωσης είναι η διασφάλιση του θεσμού, για την οποία δεν αρκεί η αποχή του κράτους, αλλά απαιτούνται και παροχές εκ μέρους του. Δε διαθέτει μόνο αρνητικό περιεχόμενο, δηλαδή απαγόρευση επεμβάσεων στην ελευθερία ή ανεξαρτησία συγκεκριμένων προσώπων φορέων της, αλλά και θετικό με την έννοια ότι ο νομοθέτης οφείλει να θεσπίζει τις ρυθμίσεις που είναι κάθε φορά κατάλληλες και αναγκαίες για την προστασία του σχετικού θεσμού (Κ. Χρυσόγονος, 1998).

<sup>22</sup> Πράγματι, αυτή η επιλογή του συντακτικού νομοθέτη είναι ηθελημένη, σύμφωνα με τον Γ. Παπαδημητρίου (1991, σελ.14), κατά τον οποίο «Με την υιοθέτησή της (της αόριστης έννοιας των 'τοπικών υποθέσεων') επιδιώκεται αφενός να διασφαλισθεί οπωσδήποτε μια δέσμη αρμοδιοτήτων υπέρ του Ο.Τ.Α. και αφετέρου να επιτραπεί, ανάλογα με τις διαμορφούμενες συνθήκες, η επαύξησή τους, ώστε οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να εξοπλίζονται με τις αναγκαίες αρμοδιότητες για να εξυπηρετούν αποτελεσματικότερα το τοπικό συμφέρον».

πρέπει να ακολουθηθεί. Έτσι, δε θα ήταν δυνατό να προβαίνει ο συντακτικός νομοθέτης σε λεπτομερείς προβλέψεις, από τη στιγμή που η τροποποίηση μιας συνταγματικώς κατοχυρωθείσας ρύθμισης θα μπορούσε να λάβει χώρα μόνο με μια επόμενη αναθεώρηση του Καταστατικού Χάρτη. Επιβάλλεται, λοιπόν, η θέσπιση ενός γενικού πλαισίου για τη διευκόλυνση της νομοθετικής ευελιξίας. Ορθώς λοιπόν αποφεύγεται η λεπτομερής αναφορά σε τοπικές υποθέσεις και εξουσιοδοτείται ο κοινός νομοθέτης να εξειδικεύσει τη γενική ρήτρα της 'τοπικής υπόθεσης'. Βέβαια από την αντίθετη πλευρά, εκφράζεται η άποψη πως μια εκ των προτέρων αδρομερής συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων, στην οποία η εννοιολογική αοριστία θα ήταν μικρότερη, θα περιόριζε τις πιθανότητες να συρρικνωθούν νομοθετικώς ή νομολογιακώς οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.

Επ' ευκαιρία της τελευταίας άποψης, σημειώνουμε ότι από την ευρύτατη ευχέρεια του νομοθέτη να οριοθετεί το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων (τόσο ως προς το εύρος όσο και ως προς τους βαθμούς που τις κατανέμει), γεννάται σοβαρός κίνδυνος συρρίκνωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>23</sup> (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999). Ως αντίρροπη δύναμη στην εξουσία του αυτή, προτάσσεται η ύπαρξη ενός 'σκληρού πυρήνα' που έχει αποκρυσταλλωθεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος είναι απρόσβλητος από κάθε νομοθετική (ή άλλη) επέμβαση και δεν μπορεί να παραβιασθεί<sup>24</sup>. Επίσης, οι περιορισμοί που μπορεί να προβλεφθούν πρέπει υποχρεωτικά να δικαιολογούνται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, να υπακούουν στην αρχή της αναλογικότητας και να μη θίγουν τον πυρήνα του προστατευόμενου έννομου αγαθού (Κ. Χρυσόγονος, 1998). Η διοίκηση, πάντως, των τοπικών υποθέσεων εντάσσεται αδιαμφισβήτητα μέσα στο σκληρό πυρήνα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από τη συνταγματική κατοχύρωση της γενικής ρήτρας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων συνάγονται τρία στοιχεία: η αναγνώριση της ύπαρξης *αυτοτελών υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο*, που διακρίνονται από τις λεγόμενες 'γενικές' ακριβώς επειδή τις χαρακτηρίζει ο σύνδεσμός τους με ορισμένο γεωγραφικό χώρο και που ασκούνται από τις αιρετές τοπικές αρχές, το *τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας* των τοπικών αρχών επί των υποθέσεων αυτών, που απορρέει από τη γενική ρήτρα του αρ. 102 και, τέλος, τα *κριτήρια* της έννοιας της 'τοπικής υπόθεσης' (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000). Σχετικά με το πρώτο στοιχείο, η συνταγματική αναγνώριση των τοπικών υποθέσεων σημαίνει παραδοχή της

---

<sup>23</sup> Και η Ολομέλεια του ΣΕ αναγνώρισε την αρμοδιότητα του νομοθέτη ως προς «την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων» με την απόφαση 3440/1998.

<sup>24</sup> Εντός του σκληρού πυρήνα κινούνται και οι 'ίδιες υποθέσεις', που περιλαμβάνουν «το σύνολο των υποθέσεων που ανήκουν στους τοπικούς οργανισμούς σύμφωνα με τον προορισμό τους και διεκπεραιώνονται αυτοτελώς από αυτούς». Αντίθετα, «δοτές είναι οι γενικές εκείνες υποθέσεις για τη διεκπεραίωση των οποίων το Κράτος χρησιμοποιεί τους τοπικούς οργανισμούς σαν όργανά του» (Ε. Μπέσιλα-Βήκα, 2000, σελ.211).

ύπαρξης μιας δέσμης τοπικών υποθέσεων, ένας σκληρός πυρήνας αρμοδιοτήτων που ασκούν οι Ο.Τ.Α., γεγονός που συνιστά το δικαιολογητικό λόγο της διοίκησής τους από αιρετές αρχές και της συνδρομής υπέρ αυτών της διοικητικής και της δημοσιονομικής αυτοτέλειας.

Παρακάτω, το τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας έχει διπλή έννοια: αφενός απαγορεύεται η αφαίρεση με νόμο από τους Ο.Τ.Α. ορισμένης τοπικής υπόθεσης και η ανάθεσή της σε κρατικά όργανα και αφετέρου οποιαδήποτε απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων από το νόμο (όπως λχ. συνέβη με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων) θα έχει απλώς ενδεικτικό χαρακτήρα και σε καμία περίπτωση δε θα συνάγεται ότι με αυτήν εξαντλείται το περιεχόμενο της έννοιας ‘τοπικές υποθέσεις’ (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000). Ως προς το πρώτο σκέλος, διευκρινίζουμε ότι η εν λόγω απαγόρευση τελεί υπό την επιφύλαξη της δυνατότητας που έχει ο νομοθέτης να αναγάγει μια ορισμένη κατηγορία υποθέσεων σε κρατικό μέλημα εφόσον εξυπηρετούν σκοπό υπέρτερο του τοπικού και να τις εντάξει σε ένα σύστημα διαχείρισης (διοικητικό, οικονομικό, κλπ) ενιαίο για όλη την επικράτεια<sup>25</sup>. Υπό την προϋπόθεση, ασφαλώς, ότι δεν μεταφέρονται συλλήβδην όλες οι αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα, με συνέπεια την ουσιαστική αποδυνάμωση του θεσμού. Σε περίπτωση νομοθετικής απαρίθμησης των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ή δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., τονίζουμε ότι και πάλι εξακολουθεί να ισχύει το τεκμήριο αρμοδιότητας, όσον αφορά στις υποθέσεις που θα προκύψουν εντός των γεωγραφικών ορίων του εκάστοτε Ο.Τ.Α. και που ο νομοθέτης δεν έχει συμπεριλάβει στη ρύθμισή του.

Σε περίπτωση, πάντως, αμφισβήτησης της φύσης μιας υπόθεσης, σημείο εκκίνησης για την άρση της είναι το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α., που, ειδικά για τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ενισχύεται από τις προβλέψεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)<sup>26</sup>, αλλά και από το ευρωπαϊκό δίκαιο μέσω της περίοπτης θέσης που κατέχει η αρχή της επικουρικότητας. Συνεπώς, το βάρος αποδείξεως το φέρει αυτός που ισχυρίζεται ότι μια υπόθεση έχει γενικό-κρατικό χαρακτήρα και όχι τοπικό, ότι υφίσταται, με άλλα λόγια, υπέρτερο γενικό συμφέρον που επιτάσσει την ανάληψη μιας υπόθεσης από το κεντρικό κράτος (Ν.-Κ. Χλέπας, 2000).

Παρά την αοριστία που διακατέχει τη συνταγματικώς θεσπισθείσα γενική ρήτρα περί αποκλειστικής αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α., προκύπτουν παρ’ όλα αυτά ορισμένα κριτήρια που συνθέτουν την έννοιά της. Τα κριτήρια αυτά συνίστανται στην ύπαρξη *τοπικών συμφερόντων* και *τοπικών αναγκών*, καθώς και στον *ιδιαίτερο σύνδεσμο* ανάμεσα στους κατοίκους του

---

<sup>25</sup> Απόφαση 3440/1998 (Ολομ.) ΣΕ

<sup>26</sup> Ο Ε.Χ.Τ.Α. ψηφίσθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και κυρώθηκε με το ν.1850/1989 και, ως διεθνής σύμβαση, διαθέτει υπερνομοθετική ισχύ.

εκάστοτε Ο.Τ.Α. και του τοπικού συμφέροντος<sup>27</sup> (Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000-Π. Σιούσουρας et al., 2006). Η έννοια του πρώτου κριτηρίου έγκειται στην ύπαρξη κοινών αναγκών των κατοίκων ενός συγκεκριμένου εδαφικού χώρου, όπως του νομού. Αναγκών και συμφερόντων καθαρά τοπικής εκτάσεως και σημασίας, που διαφοροποιούνται από τις ανάγκες και τα συμφέροντα του συνόλου των κατοίκων της επικράτειας, των οποίων την ικανοποίηση αναλαμβάνει απευθείας το κράτος και, κατά συνέπεια συγκροτούν τις κρατικές υποθέσεις.<sup>28</sup> Τέτοια παραδείγματα είναι η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη, κλπ. Η *εδαφικότητα*, επομένως, συγκροτεί τη μια παράμετρο για τον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, που, όπως είπαμε, είναι ο σύνδεσμος μιας υπόθεσης προς μια χωρικά προσδιορισμένη ομάδα πολιτών, τους δημότες ή τους πολίτες των νομαρχιακών Ο.Τ.Α. (Ν.-Κ. Χλέπας, 1999).

Το τοπικό συμφέρον αποτελεί έκφραση μιας ειδικότερης μορφής δημοσίου συμφέροντος, είναι έννοια είδους έναντι του γενικού δημοσίου συμφέροντος<sup>29</sup> και η διαφορά τους είναι μόνο ποσοτική και όχι ποιοτική, κρίνεται δηλαδή μόνο από άποψη εδαφικής εκτάσεως και αριθμού ενδιαφερόμενων προσώπων. Επειδή, όμως, το τοπικό συμφέρον αφορά μικρότερο κύκλο ατόμων, είναι ιεραρχικώς κατώτερο από το γενικότερο συμφέρον. Επομένως, είναι ζήτημα πολιτικής επιλογής η ιεράρχηση των αναγκών του λαού και, κατ' επέκταση, το εάν η ικανοποίηση των αναγκών αυτών θα ανατεθεί στα κρατικά όργανα ή στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού όμως πρώτα παρακρατηθούν υπέρ της κρατικής διοίκησης οι υποθέσεις, τις οποίες το Σύνταγμα έχει αναθέσει ευθέως στους σκοπούς του κράτους (Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000).

Το στοιχείο της τοπικότητας, που απορρέει από το πρώτο κριτήριο για την αξιολόγηση μιας υπόθεσης ως τοπικής ή όχι, υποδηλώνει ταυτόχρονα και τη σχετικότητα της φύσης μιας υπόθεσης. Είναι πιθανόν ένα ζήτημα προς το οποίο υπάρχει από τους κατοίκους ενός συγκεκριμένου Ο.Τ.Α. τοπικό συμφέρον, για τους πολίτες κάποιου άλλου Ο.Τ.Α. αυτό να μην υφίσταται. Δεν είναι, λοιπόν, δυνατή η ύπαρξη ομοιομορφίας σχετικά με το τοπικό συμφέρον, ακόμη και από Ο.Τ.Α. της ίδιας βαθμίδας για ολόκληρη τη χώρα. Γι' αυτό

---

<sup>27</sup> Το οποίο αποτελεί και το όριο που θέτει το Σύνταγμα για τις τοπικές υποθέσεις, δηλ. η στενότερη εδαφική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. Το γεγονός, με άλλα λόγια, ότι η διαχείριση κάποιων υποθέσεων έχει επιπτώσεις σε μια εντοπισμένη εδαφική περιφέρεια, στενότερη, οπότε πρόκειται για υποθέσεις που ανήκουν στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ή ευρύτερη, οπότε πρόκειται για υποθέσεις της Ν.Α. (Γ. Σιούτη, 2001).

<sup>28</sup> Το κράτος είναι αρμόδιο να μεριμνά κυρίως για τις γενικές υποθέσεις των πολιτών κατά τις διατάξεις των άρθρων 21, 22, 24, 106 παρ. 1 και 82 του Συντάγματος.

<sup>29</sup> Στην έννοια του τοπικού συμφέροντος έχουν αναφερθεί και άλλοι συγγραφείς, όπως ο Π. Παυλόπουλος (1984) την οποία έχει ορίσει ως «τη χρησιμότητα ή την ωφέλεια εκείνη, η οποία έχει ως υποκείμενο μια ομάδα προσώπων, που αφενός προσδιορίζονται με βάση το σύνδεσμό τους με ορισμένο χώρο και αφετέρου ενεργούν in concreto ως εκπρόσωποι της τοπικής εκείνης κοινότητας, στην οποία έχουν ενταχθεί».

θεωρείται εξαιρετικά δυσχερές μια εκ των προτέρων αναλυτική κατηγοριοποίηση των τοπικών υποθέσεων. Είναι, παρ' όλα αυτά δυνατός ένας γενικός προσδιορισμός κάποιων θεματικών κύκλων αρμοδιοτήτων από τον κοινό νομοθέτη.

Αναφορικά στο δεύτερο κριτήριο, που πρέπει να συντρέχει σωρευτικά με το πρώτο, είναι απαραίτητη και εδώ η εννοιολογική του αποσαφήνιση, γιατί η λέξη 'ιδιαίτερος' που προσδιορίζει το σύνδεσμο, δεν σημαίνει ότι αρκεί απλώς μια υπόθεση να ενδιαφέρει τον πληθυσμό ενός Ο.Τ.Α. για να χαρακτηριστεί ως τοπική. Ακριβώς εξαιτίας του λόγου αυτού, θέματα 'τοπικού ενδιαφέροντος' δεν συνιστούν ταυτόχρονα και τοπική υπόθεση. Απαιτείται, λοιπόν, ένας *ιδιαίτερος βαθμός συνδέσμου* ανάμεσα στους κατοίκους και τη συγκεκριμένη υπόθεση, *διαφορετικός και πιο αυξημένος* από τους υπόλοιπους κατοίκους της επικράτειας. Χρειάζεται, επομένως, η συνδρομή κι ενός επιπρόσθετου στοιχείου πέραν του τοπικού ενδιαφέροντος<sup>30</sup> προκειμένου να καταλήξουμε ότι ένα ζήτημα υπάγεται στην κατηγορία των τοπικών υποθέσεων. Η ανάγκη ύπαρξης ιδιαίτερου συνδέσμου εντοπίζεται, εξάλλου, και στην απόφαση του ΣΕ που εξετάσαμε παραπάνω, όπου απαιτείται μια υπόθεση να είναι 'προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος'<sup>31</sup> για να χαρακτηριστεί ως 'τοπική', εννοώντας ότι το βαρόμετρο είναι *ποιους αφορά* κατά κύριο λόγο και *πιο άμεσα* το συγκεκριμένο ζήτημα, ποιος είναι ο κύκλος των άμεσα ενδιαφερόμενων προσώπων από τις συνέπειες ή τις επιπτώσεις ενός ζητήματος. Η χρήση των κριτηρίων του τοπικού συμφέροντος και της ύπαρξης ιδιαίτερου συνδέσμου μεταξύ του τελευταίου και των κατοίκων μιας περιοχής, θα μπορούσε να αποτελέσει τον οδηγό για τον κοινό νομοθέτη στην προσπάθειά του να εξειδικεύσει τη γενική ρήτρα του αρ.102 παρ.1 του Συντάγματος.

Για την προσέγγιση του περιεχομένου της 'τοπικής υπόθεσης' θα παραθέσουμε κάποιες απόψεις που έχουν εκφραστεί, οι οποίες έχουν ως σταθερά το κριτήριο της εδαφικότητας. Ο καθηγητής Α. Ι. Τάχος (2000) φαίνεται να υιοθετεί την παραπάνω άποψη περί τοπικών υποθέσεων και την αποδίδει με τον εξής τύπο: «υπόθεση (δηλ. ανάγκη) + δεδομένος χώρος = τοπική υπόθεση» και ακολουθεί την αποφαστική μέθοδο για να την οριοθετήσει. Έτσι, δεν είναι τοπική υπόθεση εκείνη που αφορά ανάγκη του συνόλου των κατοίκων του κράτους και όχι αυτών που διαβιούν σε ορισμένη μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως επίσης και εκείνη που αφορά ανάγκη των ανθρώπων που διαβιούν σε άλλη μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο της ανάλυσής του, δέχεται ότι δεν

---

<sup>30</sup> ΣΕ ΠΕ 662/2986, όπου διευκρινίζεται ότι «κάθε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος δεν αποτελεί και τοπική υπόθεση» και συνεχίζει υποστηρίζοντας πως είναι δυνατόν «το συγκεκριμένο αυτό θέμα να περιλαμβάνεται στον κύκλο των κρατικών αρμοδιοτήτων η άσκηση των οποίων σε συγκεκριμένη εδαφική περιοχή βεβαίως είναι θέμα τοπικού ενδιαφέροντος». Η έννοια του τοπικού ενδιαφέροντος προσλαμβάνει ευρύτερες διαστάσεις από αυτήν της τοπικής υπόθεσης, πρόκειται δηλ. για έννοια γένους (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

<sup>31</sup> Παραπεμπτική απόφαση 888/1997 ΣΕ.

υφίσταται διαφορά στην αποστολή του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ουσιαστικά πρόκειται για διαφορετικά ποσοστά κατανομής άσκησης διοικητικής εξουσίας από την τοπική αυτοδιοίκηση σε σχέση προς το ποσοστό του κράτους. Αναφέρουμε, επίσης, τον ορισμό για τις ‘τοπικές υποθέσεις’ που έχει δώσει ο καθηγητής Ε. Σπηλιωτόπουλος (2001) και, σύμφωνα με αυτόν, στον πυρήνα της έννοιας ‘τοπική υπόθεση’ κινούνται όλες οι εκφάνσεις δραστηριοτήτων των κατοίκων μιας περιοχής (κοινωνικές, πολιτιστικές, πνευματικές, οικολογικές, οικονομικές), οι οποίες έχουν ως απώτερο σκοπό την προαγωγή των συμφερόντων τους.

Οφείλουμε να επισημάνουμε πως υπάρχει ομοφωνία στη θεωρία σχετικά με τη δυσκολία που συναντά κανείς στην προσπάθεια να εννοιοδοτήσει τις τοπικές υποθέσεις, καθώς και να προτείνει κριτήρια για το διαχωρισμό τους από τις γενικές-κρατικές. Το πρόβλημα δεν εντοπίζεται αποκλειστικά στην εγγενή ρευστότητα του σχετικού όρου, αλλά επιπροσθέτως στις κατά καιρούς μεταβαλλόμενες επικρατούσες συνθήκες (κοινωνικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, χωροταξικές, κλπ) και στις εκάστοτε αντιλήψεις σχετικά με το ‘τι συνιστά τοπική υπόθεση’, που έχουν αλλοιώσει ή και παραμορφώσει αρκετές φορές τη φύση των υποθέσεων αυτών. Έτσι, υποθέσεις που έχουν κριθεί ως τοπικές μπορούν να αναχθούν σε κρατικής φύσεως, όπως είχε συμβεί παλαιότερα με τα ζητήματα δημοτικής εκπαίδευσης, δημόσια υγείας, πολεοδομίας κλπ. και που στη συνέχεια ανάχθησαν από το Σύνταγμα του 1975 σε σκοπούς του κράτους ή στη συντρέχουσα (κατ’ ανάθεση) και όχι, πάντως, αποκλειστική αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου ή δεύτερου βαθμού (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000). Γίνεται αντιληπτό, βέβαια, πως στεγανοποίηση του διαχωρισμού τους δεν μπορεί να υπάρξει. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες κρατικών οργάνων και Ο.Τ.Α., όπως επίσης και οι υποθέσεις των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, συμπλέκονται (αυτό συμβαίνει άλλωστε και στο πλαίσιο της ούτως ή άλλως επιβεβλημένης συνεργασίας των επιπέδων διοίκησης), με αποτέλεσμα οι τοπικές υποθέσεις να μην είναι μόνο τοπικές και οι γενικές να μην είναι μόνο γενικές<sup>32</sup>.

Ως συνέπεια της περιγραφείσας αοριστίας και ρευστότητας των υποθέσεων, εμφανίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να μετατρέπει μια κατηγορία τοπικών υποθέσεων σε γενικές-κρατικές και το αντίστροφο, είτε άμεσα από τον ίδιο είτε κατόπιν παροχής εξουσιοδότησης προς τα όργανα της διοίκησης. Η εν λόγω αρμοδιότητά του

---

<sup>32</sup> Όπως χαρακτηριστικά διατυπώνει η Ε. Χριστοφιλοπούλου (1998, σελ. 144επ.) «Οι επιπτώσεις από την άσκηση λειτουργιών τις περισσότερες φορές δεν είναι δυνατόν να περιορισθούν στα στενά τοπικά όρια και αντίστοιχα πολλές λειτουργίες που αποτελούν υποθέσεις εθνικού χαρακτήρα έχουν και τοπική εφαρμογή, η οποία αφενός δεν είναι δυνατόν να είναι πανομοιότυπη ανά την επικράτεια (...) και αφετέρου πολλές φορές επιδρά καθοριστικά στο τοπικό γίγνεσθαι.». Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων προβάλλει την ανώτατη παιδεία, τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την περιβαλλοντική προστασία.

περιορίζεται από τη φύση της μεταβιβαζόμενης υπόθεσης και τον ακυρωτικό έλεγχο του δικαστή.

#### 3.4.2. Η έννοια της 'τοπικής υπόθεσης νομαρχιακού επιπέδου'.

Το πρόβλημα της διεκδίκησης υποθέσεων δεν εξαντλείται αποκλειστικά στα κρατικά όργανα και τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. Προεκτείνεται ως πεδίο έντασης και στη σχέση πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για δυο επάλληλα διοικητικά επίπεδα, δε συνιστά απλή υπόθεση ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων τους, εξαιτίας τόσο του συγκεχυμένου χαρακτήρα ορισμένων υποθέσεων τους (η δυσκολία επαυξάνεται στις περιπτώσεις εκείνες όπου τα όρια των μεγάλων δήμων -κυρίως των μητροπολιτικών περιοχών- τείνουν να συμπίπτουν με τα όρια των νομών) όσο και της διαφορετικής αποστολής που καλείται να διεκπεραιώσει η Ν.Α. σε σχέση με τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

Οι Ν.Α. επιτελούν κάποιες επιπλέον λειτουργίες, επειδή περικλείουν χωρικά την πρώτη βαθμίδα. Αυτές αφορούν στην *εξισορροπητική και συμπληρωματική* τους λειτουργία. Παρέχουν οικονομική ενίσχυση προς τους αδύναμους Ο.Τ.Α. της περιοχής τους και προβαίνουν σε κατανομή πιστώσεων για τοπικές υπηρεσίες (εξισορρόπηση των επιβαρύνσεων), μέσω του σχεδιασμού και του προγραμματισμού διαγράφοντας ένα πλαίσιο για τη χαμηλότερη βαθμίδα. Η συμπληρωματική τους αποστολή αντανάκλαται στην παροχή τεχνικής ή διοικητικής υποστήριξης σε αδύναμους Ο.Τ.Α. για την αποτελεσματική άσκηση ορισμένων πρωτοβάθμιων τοπικών υποθέσεων ή ακόμη και την πλήρη ή μερική ανάληψη κάποιων αρμοδιοτήτων που αδυνατούν να ασκήσουν οι δήμοι ή οι κοινότητες. Απώτερος σκοπός των επιπλέον λειτουργιών που ανατίθενται στις Ν.Α. είναι η ισότιμη εξυπηρέτηση όλου του πληθυσμού που περιλαμβάνουν<sup>33</sup> (Ν.-Κ.Χλέπας, 1999). Το αναγνωρίζει, άλλωστε, και ο ίδιος ο κοινός νομοθέτης, γεγονός που αντανάκλαται στη διαφορετική διατύπωση της αποστολής τους. Έτσι, για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ορίζεται στο αρ. 24 παρ.1 εδ. α' του

<sup>33</sup> Την άποψη ότι οι δευτεροβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν και επιπρόσθετες -σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού- λειτουργίες, την εξισορροπητική και τη συμπληρωματική, επιβεβαιώνει και το Ε' Τμήμα του ΣΕ στην παραπεμπτική του απόφαση 263/97, στην οποία θέτει ως κριτήριο, ανάμεσα στα άλλα, για την υπαγωγή στις Ν.Α. ορισμένων υποθέσεων στον κύκλο ευθύνης τους «...β) την αδυναμία των Ο.Τ.Α. α' βαθμίδος να επαρκέσουν είτε εξ' επόψεως της διαθεσίμου τεχνικής υποδομής και δεξιοτήτων είτε εξ' επόψεως των αναγκαίων οικονομικών πόρων εις την διεκπεραίωσιν ωρισμένων κατηγοριών υποθέσεων...».

Επίσης, και ο καθηγητής Α. Ι. Τάχος (2000) επισημαίνει την επιτέλεση διαφορετικής αποστολής (ποιοτικά και ποσοτικά) των Ν.Α. από εκείνη της πρώτης βαθμίδας.

Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ότι «Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, κύρια μέρη των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της». Η αντίστοιχη διατύπωση για την αποστολή των Ν.Α. είναι διαφορετική και συνδέεται με την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους (αρ. 1 παρ. 3 Κ.Ν.Α.).

Προσπαθώντας να προσδιορίσουμε τις αρμοδιότητες των Ν.Α., από το συνδυασμό του αρ. 102 παρ.1 του Συντάγματος, του ν.2218/1994 αρ.3 παρ.1 εδ. α' και του ν.2240/1994 αρ. 5 παρ. 1 και 3, συνάγεται ό,τι έχουμε αναφέρει και παραπάνω, ότι δηλαδή κατ' αρχήν ασκούν τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου (που επαναλαμβάνεται και από το αρ. 8 παρ.1 εδ. α' του Κ.Ν.Α.), ζητήματα υπερτοπικού χαρακτήρα στα όρια του νομού. Επίσης, περιέρχονται σε αυτές όλες οι «σχετικές» αρμοδιότητες των νομαρχιών και νομαρχιακών υπηρεσιών όταν αυτές αποτελούσαν αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους, όσες αρμοδιότητες δηλαδή έχουν σχέση με 'τοπικές υποθέσεις' της κρατικής διοίκησης (εξαιρουμένων αυτών που αναφέραμε στην πρώτη υποενότητα του παρόντος κεφαλαίου). Μπορούν, ακόμη, να μεταβιβασθούν στις Ν.Α. αρμοδιότητες που ανήκουν στο κράτος, καθώς και σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Οργανισμούς Κοινής Ωφελείας, εφόσον εναρμονίζονται με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους. Στα προαναφερθέντα προστίθενται οι αρμοδιότητες του ν.1622/1986, που αναφέρονται στο δημοκρατικό προγραμματισμό σε επίπεδο νομού, αλλά και όσες υποθέσεις επιφυλάσσουν για τους δευτεροβάθμιους οργανισμούς ο Κ.Ν.Α. και οι μεταγενέστεροι του 2218/1994 νόμοι (όπως ο ν. 2503/1997, ο ν. 2647/1998 και ο ν.2738/1999), όπως η κατασκευή σχολικών κτιρίων<sup>34</sup>, η αρμοδιότητα σύστασης των Επιτροπών Απαλλοτριώσεων, Οριστικών Διανομών, Αναδασμού και Εμπειρογνομώνων, αρμοδιότητες σε θέματα αλιευτικής παραγωγής, κλπ. Έτσι, συντρέχει αφενός υπέρ των Ο.Τ.Α. β' βαθμού η γενική ρήτρα, αλλά υπάρχει και η αποσπασματική συγκεκριμενοποίηση ορισμένων αρμοδιοτήτων σε διάφορα νομοθετήματα, ιδίως στα τελευταία σε χρονολογική σειρά. Ορισμένοι τομείς που εντάσσονται στο χώρο ευθύνης των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., αφορούν -ενδεικτικά- στις αρμοδιότητες υλικοτεχνικής υποδομής, κοινωνικής πρόνοιας, δημόσιας υγιεινής, εκπαίδευσης, αθλητισμού, πολιτισμού, πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος, τοπικής οικονομίας, κλπ.

Αξίζει, ωστόσο, στο πλαίσιο της θεματικής που αναλύουμε να σταθούμε στις αποφάσεις του ΣΕ, με τις οποίες έκρινε τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων των ιδρυτικών

---

<sup>34</sup> Με εξαίρεση την κατασκευή σχολικών κτιρίων στο νομό Αττικής, που παραμένει αρμοδιότητα του Ο.Σ.Κ.

νόμων της Ν.Α., και να υπενθυμίσουμε πως το ανώτατο δικαστήριο ακολούθησε μια στενή ερμηνεία του όρου ‘κράτος’ στις συνταγματικές διατάξεις που επικαλέστηκε, περιορίζοντας τη σημασία του στο νομικό πρόσωπο του κράτους *stricto sensu*. Απέκλεισε με αυτό τον τρόπο από τη σφαίρα των τοπικών υποθέσεων μια σειρά νευραλγικής σημασίας τομείς δημόσιας πολιτικής (υγεία, παιδεία, αθλητισμός, κοινωνική φροντίδα, περιβάλλον, κ.α.) και αναγνώρισε την αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων του υπό στενή έννοια κράτους για την άσκησή τους. Η άποψη που αντιτίθεται στην παραπάνω ερμηνευτική προσέγγιση, βασίζεται στο επιχείρημα ότι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να κατοχυρώσει ρητά την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους υπό τη στενή του όρου έννοια για κάποιο συγκεκριμένο τομέα ή αντικείμενο, διακρίνονται ευχερώς στο Σύνταγμα από τη διατύπωση των αντίστοιχων διατάξεων, όπως στο άρθρο 78 (φορολογικό μονοπώλιο του κράτους), στο αρ. 24 παρ.2 (χωροταξικός σχεδιασμός της χώρας), στο αρ. 22 παρ.5 (κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων), στο αρ. 102 παρ.4 και 5 (άσκηση εποπτείας του κράτους επί των Ο.Τ.Α. και μεταφορά προς αυτούς των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους), κ.ο.κ. Συνεπώς, η απλή αναφορά στο συνταγματικό κείμενο του όρου ‘κράτος’ και μάλιστα σε ένα ιδιαίτερα ευρύ πλήθος διατάξεων, δεν είναι δυνατό να εκληφθεί ως επιφύλαξη αποκλειστικής αρμοδιότητας υπέρ του νομικού προσώπου του κράτους για ολόκληρο το φάσμα των δημόσιων αυτών πολιτικών. Αποτέλεσμα της αποδοχής μιας τέτοιας ερμηνείας για το σύνολο των συνταγματικών προβλέψεων είναι, σύμφωνα με την άποψη αυτή, η ουσιαστική εκμηδένιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενός θεσμού συνταγματικά κατοχυρωμένου και δημοκρατικά νομιμοποιημένου και τον υποβιβασμό των Ο.Τ.Α. σε απλούς διεκπεραιωτές επιτόπιας εκτέλεσης κρατικών επιλογών (Μελέτη Ι.Τ.Α., 2008<sup>1</sup>).

Επιχειρώντας να οριοθετήσουμε ένα γενικό πλαίσιο για τις αρμοδιότητες εκείνες, που ασκούνται από τις Ν.Α., λαμβάνουμε ως αφετηρία το τοπικό συμφέρον, στην εξυπηρέτηση του οποίου αυτές αποβλέπουν. Πρόκειται για το τοπικό συμφέρον που αντιστοιχεί στο επίπεδο του νομού και είναι ευρύτερο από το μερικότερο τοπικό συμφέρον των Ο.Τ.Α. α’ βαθμού, αλλά και σαφώς στενότερο από το γενικό (ή εθνικό) συμφέρον. Άρα, ο κύκλος υποθέσεων των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. (ακολουθούμε για λόγους ευχρηστίας την αποθετική μέθοδο), τελεί υπό διπλό περιορισμό: περιλαμβάνει αφενός τις αρμοδιότητες που δεν ανήκουν αποκλειστικά στον κύκλο των υποθέσεων των δήμων και των κοινοτήτων και αφετέρου τις αρμοδιότητες που δεν παρακρατούνται υπέρ της αποκεντρωμένης διοίκησης (Α. Μακρυδημήτρης, 2006). Η προσπάθεια να προσεγγίσουμε ακροθιγώς το πεδίο δράσης των Ν.Α., φανερώνει το πόσο προβληματικό είναι το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων: από τη μια

πλευρά η εκ προοιμίου οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. εμφανίζεται αβέβαιη και επισφαλής, ενώ από την άλλη, η καθιέρωση μόνο της γενικής ρήτρας του αρ. 102 χωρίς άλλη ερμηνευτική κατεύθυνση και η εναπόθεση της ερμηνείας τους στην κρίση του κοινού νομοθέτη, της νομολογίας και της επιστήμης, επιτείνουν την ανασφάλεια δικαίου.

Ολοκληρώνοντας την υποενότητα αυτή, ενδιαφέρον παρουσιάζει να αναφέρουμε την άποψη ότι οι Ν.Α., δεδομένου ότι δε διαθέτουν πρωτογενή κανονιστική αρμοδιότητα για να διαμορφώσουν κατηγορίες υποθέσεων ως τοπικών, μπορούν μέσα στα όρια που προβλέπει ο κοινός νομοθέτης να ενεργοποιηθούν αναλαμβάνοντας σχετικές πολιτικές πρωτοβουλίες και να τον παρακινήσουν να διαμορφώσει νέα πεδία τοπικών υποθέσεων (Χ. Χρυσανθάκης, 2000). Ενόψει, μάλιστα, της προϊούσας σημασίας που αποκτά ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η δραστηριοποίηση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. μπορεί να έχει ως οδηγό τις θεματικές στις οποίες γνωμοδοτεί η Επιτροπή των Περιφερειών, ιδίως σε ζητήματα αναπτυξιακής πολιτικής και προστασίας του περιβάλλοντος (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000).

### **3.5. Το σύστημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. - περιφερειακών κρατικών οργάνων και Ο.Τ.Α. α' βαθμού - Ο.Τ.Α. β' βαθμού.**

Από όσα σχολιάσαμε μέχρι τώρα, καταδεικνύεται πως το νευραλγικό σημείο για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικών οργάνων και Ο.Τ.Α. συνίσταται στην ανεύρεση των κριτηρίων εκείνων που θα χρησιμοποιήσουμε για να κατατάξουμε μια υπόθεση στην κατηγορία της κρατικής ή της τοπικής. Αν εξαιρέσουμε έναν μικρό πυρήνα αρμοδιοτήτων που δια γυμνού οφθαλμού εντάσσονται στη μια ή στην άλλη κατηγορία, έναν σκληρό πυρήνα υποθέσεων που δίχως αμφισβήτηση ανήκουν στον κύκλο αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρώτου ή δεύτερου βαθμού ή έχουν αμιγώς κρατική χροιά (και επαναλαμβάνουμε το παράδειγμα της εξωτερικής πολιτικής ή της εθνικής οικονομίας), όλες οι υπόλοιπες υποθέσεις κινούνται σε μια 'γκρίζα ζώνη'. Έτσι, συχνά το ζήτημα του χαρακτηρισμού τους αποτελεί πεδίο έντασης ανάμεσα στα όργανα της κρατικής διοικήσεως και στους Ο.Τ.Α., που ίσως θα

μετριαζόταν σημαντικά, όπως διατείνονται ορισμένοι συγγραφείς, εάν ο κοινός νομοθέτης προέβαινε στη χρήση κάποιου συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων.

Η ανάλυση που προηγήθηκε σχετικά με τη χρήση ορισμένων κριτηρίων συγκεκριμενοποίησης της αόριστης γενικής ρήτρας περί ‘τοπικών υποθέσεων’, δηλαδή της συνδρομής του τοπικού συμφέροντος και του συνδέσμου του με έναν αριθμό κατοίκων ενός Ο.Τ.Α., μας διευκολύνει για να διαχωρίσουμε σε αδρές γραμμές αφενός τις κρατικές υποθέσεις από τις τοπικές νομαρχιακού επιπέδου και αφετέρου τις τοπικές υποθέσεις πρώτου βαθμού από αυτές του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, για τη διάκριση των αρμοδιοτήτων της πρώτης περίπτωσης, εκτός από τα προαναφερθέντα κριτήρια, συναξιολογείται και η στάση της νομολογίας, όπως διαμορφώθηκε από τις αποφάσεις του ΣΕ που έκρινε σχετικές διαφορές. Στο τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας (που εκπορεύεται από τη γενική ρήτρα) προστίθεται η αρχή της επικουρικότητας του κράτους, που δίνει το προβάδισμα στα εγγύτερα προς τον πολίτη επίπεδα διοίκησης.

Ως προς την κατανομή των υποθέσεων ανάμεσα στους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν ισχύει το τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας. Εν προκειμένω εφαρμόζονται άλλα κριτήρια, όπως -και πάλι- αρχή της επικουρικότητας, η απορρέουσα από αυτήν αρχή της εγγύτητας, η αρχή της πληρότητας και της αποκλειστικότητας<sup>35</sup>, η αρχή της επάρκειας και της καταλληλότητας<sup>36</sup> και, τέλος, η αρχή της συνεργασίας και του συντονισμού (Α. Μακρυδημήτρης, 2006). Ιδιαίτερα η πρώτη, αποτελεί μια κρίσιμη ερμηνευτική αρχή για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού σύμφωνα με το αρ. 4 παρ. 3 του ΕΧΤΑ. Πάντως, οι προεκτεθείσες αρχές λαμβάνονται υπόψη σε κάθε περίπτωση κατανομής αρμοδιοτήτων (τόσο μεταξύ Ο.Τ.Α. και κρατικών οργάνων όσο και μεταξύ Ο.Τ.Α. διαφόρων επιπέδων), πέραν του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, της θεωρίας και της νομολογίας. Στις προεκτεθείσες αρχές προστίθεται και η συμπληρωματική λειτουργία που επιτελούν οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α.

Σχετικά με το σύστημα προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων της Ν.Α., θετικής αποδοχής τυγχάνει το ήδη ισχύον σύστημα της γενικής ρήτρας σε αντιπαράβολή με το σύστημα της ειδικής ρήτρας (αναλυτική απαρίθμηση των υποθέσεων από το νομοθέτη), το οποίο κρίνεται μη αποτελεσματικό, δεδομένου ότι η περιοριστική απαρίθμηση αρμοδιοτήτων δεν ευθυγραμμίζεται με τη χρήση της αόριστης νομικής έννοιας των ‘τοπικών υποθέσεων’ που θέτει ο συντακτικός νομοθέτης. Το σύστημα της γενικής ρήτρας ισχύει για τον

---

<sup>35</sup> Η άσκηση μιας αρμοδιότητας από το επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, στο οποίο αυτή ανατίθεται, κατά τρόπο πλήρη και αποκλειστικό.

<sup>36</sup> Η υποχρεωτική διάθεση εκ μέρους του οργανισμού που αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης των αναγκαίων οικονομικών, διοικητικών, κλπ. μέσων.

προσδιορισμό των υποθέσεων των Ο.Τ.Α. τόσο του πρώτου και όσο και του δεύτερου βαθμού, με τη διαφορά ότι για τους δήμους και τις κοινότητες προβλέπεται και ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων τους. Υπάρχει, από την άλλη πλευρά, πάντα και το περιθώριο η ρήτρα αυτή να συγκεκριμενοποιηθεί.

Υποστηρίζεται πως ο κοινός νομοθέτης δύναται με κάποια αντικειμενικά κριτήρια να προσδιορίσει τις τοπικές υποθέσεις των Ν.Α. για την προαγωγή της ασφάλειας δικαίου, διασφαλίζοντας παράλληλα τη δυνατότητα ευελιξίας του νομοθέτη, που επιβάλλεται αυτός να διαθέτει στο πλαίσιο της ρευστότητας και της αοριστίας του περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων. Ειδικότερα, προκρίνεται η χρήση των κριτηρίων που διατύπωσε το ΣΕ στην απόφασή του 263/1997, τα οποία προσδιορίστηκαν ως εξής: α) η διατοπικότητα ορισμένων δημόσιων υποθέσεων που αναφέρονται σε περισσότερους Ο.Τ.Α. α' βαθμού στα γεωγραφικά όρια ενός νομού, β) η αδυναμία των δήμων και των κοινοτήτων να διεκπεραιώσουν ορισμένες κατηγορίες δημόσιων υποθέσεων εξαιτίας της οικονομικής τους δυσπραγίας ή της ελλιπούς τεχνικής τους υποδομής και τεχνογνωσίας, γ) ο αποκλεισμός των υποθέσεων που, δυνάμει ειδικών συνταγματικών διατάξεων, δεν μπορούν να υπαχθούν στον κύκλο αρμοδιοτήτων των Ν.Α. και δ) η αφαίρεση από τις αρμοδιότητες των Ν.Α. των υποθέσεων εκείνων που από τη φύση τους και την υφή τους είναι κρατικές<sup>37</sup>. Η ανωτέρω απαρίθμηση έχει το πλεονέκτημα ότι διακρίνει τις υποθέσεις σε μεγάλες κατηγορίες, με χαρακτήρα ενδεικτικό (Μ. Μουστάκας, 2000). Επίσης, συμπληρώνουμε εμείς, πρόκειται για κατάλογο που κάνει χρήση του βασικού εννοιολογικού στοιχείου της 'τοπικής υπόθεσης', δηλαδή της εδαφικότητας, συνυπολογίζει τον εξισοροπητικό και συμπληρωματικό ρόλο των Ν.Α. (που διαφοροποιεί και τις αρμοδιότητές τους) και αφαιρεί το σκληρό πυρήνα των κρατικών υποθέσεων, που η φύση τους επιβάλλει την άσκησή τους από το κράτος με τη στενή του όρου έννοια (δημόσια τάξη, ασφάλεια, εθνική άμυνα, εθνική οικονομία, δικαιοσύνη, φορολογία, εσωτερική και εξωτερική πολιτική και διεθνείς σχέσεις της χώρας). Κατά την άποψή μας, η ανωτέρω κατηγοριοποίηση εξειδικεύει τη γενική ρήτρα του αρ.102 με τρόπο που καταλείπει ευρέα περιθώρια δράσης προς τον κοινό νομοθέτη και, επιπλέον, δεν περιορίζει ερμηνευτικά την έννοια της τοπικής υπόθεσης.

Στην αναζήτηση ενός συστήματος κατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και με εφελτήριο τις τοπικές υποθέσεις, σε παρόμοια με την προαναφερθείσα κατεύθυνση κινούνται και άλλες απόψεις, κατά τις οποίες οι τοπικές

---

<sup>37</sup> Όπως σημειώνουμε και παρακάτω, πρόκειται για αρμοδιότητες που το Σύνταγμα αναθέτει στα κρατικά όργανα όπως λχ. η παιδεία, η χωροταξία, η πολεοδομία, ο αθλητισμός, η υγεία, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος κλπ.

υποθέσεις (που ο νομοθέτης θα ορίσει ως τέτοιες), πρέπει να μην ανατίθενται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους κατ' άλλη συνταγματική διάταξη, να έχουν από τη φύση τους τοπικό χαρακτήρα και να εξυπηρετούν το τοπικό συμφέρον (Γ. Ι. Κούρτης, 1998).

Σε μια ενδεχόμενη προσπάθεια κατηγοριοποίησης των υποθέσεων των Ο.Τ.Α. β' βαθμού, θα μπορούσε επικουρικά να ληφθεί υπόψη και ο ακόλουθος κατάλογος, που περιλαμβάνει τις αρμοδιότητες, οι οποίες με απόφαση του ΣΕ δεν ανήκουν στις Ν.Α. Τέτοιες είναι: 1. Η κτιριακή υποδομή των υπηρεσιών του κράτους (Παραπεμπτικές αποφάσεις του Ε' Τμήματος του ΣΕ 263/97, 376/97, 377/97), 2. Η δημιουργία, η διεύρυνση, η κατάργηση Ο.Τ.Α. ή όχι (ΣΕ 14271431/81), 3. Η ανάθεση έργου σε φυσικά πρόσωπα, σε περίπτωση αδυναμίας εκτελέσεώς του από Ο.Τ.Α. (ΣΕ 3229/87 Ολομ.), 4. Η εσωτερική οργάνωση των Ο.Τ.Α (ΣΕ 678/77, 1807-1810/83, 263/97), 4. Η στελέχωση των Ο.Τ.Α. (ΣΕ 933/75, 952, 955/78, 2070, 2073/78-Ολομ.), 5. Οι πολιτικής φύσεως δραστηριότητες<sup>38</sup> (ΣΕ 3793/81, 2707/83, 3180-81/78), 6. Ζητήματα Εθνικής Παιδείας (ΣΕ 563-564/79, Π.Ε.254/96, 255/96), 7. Ζητήματα Πολεοδομίας<sup>39</sup>(ΣΕ 829/72, 563, 564/79), 6. Ζητήματα Χωροταξίας (ΣΕ 563, 564/79), 7. Ζητήματα Περιβάλλοντος (53/1993), 8. Ζητήματα δημόσιας υγείας (ΣΕ 2309/92, 952/78, 2070-73/78 Ολομ.), 9. Ζητήματα Εθνικού Αθλητισμού (Παραπεμπτική απόφαση ΣΕ 888/97, Π.Ε. 827/84 ΣΕ), 10. Ζητήματα Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΣΕ 3864/78, Π.Ε. 524/92 ΣΕ) και 11. Ζητήματα Ραδιοφωνίας Τηλεοράσεως (ΣΕ 5040/87) (Ν.-Κ.Χλέπας, 2000· Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000).

Τέλος, αναφερόμενοι στην τελευταία σκέψη της Ολομέλειας του ΣΕ στην απόφαση 3440/98, κατά την οποία ο διοικητικός δικαστής θα πρέπει κάθε φορά να αποφαινεται, επ' ευκαιρία μιας συγκεκριμένης αρμοδιότητας, περί του εάν η πρόβλεψη της μεταβίβασης μιας δημόσιας υπόθεσης έχει λάβει χώρα κατά παραβίαση ή όχι του Καταστατικού Χάρτη της χώρας, επισημαίνουμε ότι αυτή η τακτική, αν και φαίνεται ως η πιο ασφαλής στις περιπτώσεις αμφισβήτησης αρμοδιότητας, εν τούτοις δεν μπορεί να αποτελέσει τη σταθερά της κατανομής των αρμοδιοτήτων. Οι λόγοι που επικαλούμαστε ανάγονται στο γεγονός ότι δεν εξυπηρετεί σε ικανοποιητικό βαθμό την ασφάλεια δικαίου, καθώς θα πρέπει κάθε φορά να αναμένουμε την εκφορά της εκάστοτε δικαιοδοτικής κρίσης, ο τρόπος διευθέτησης των τοπικών υποθέσεων δεν είναι συστηματικός, αλλά αποσπασματικός και δεν ευνοεί η μέθοδος

---

<sup>38</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε την περίπτωση της έγκρισης για συμμετοχή δήμου σε εκδηλώσεις για τη διεθνή ύφεση (ΣΕ 2707/83), τη δημοσίευση δημοψηφίσματος για την εισβολή της Κίνας στο Βιετνάμ (ΣΕ 3793/81) και την ονομασία ή μετονομασία συνοικιών, πλατειών και οδών (ΣΕ 3176/79, 4324/80, 334, 589, 703/82).

<sup>39</sup> Όπως η τροποποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου (Πατρέων από το νομάρχη Αχαΐας, που είδαμε στην παραπεμπτική απόφαση ΣΕ 376/97, την οποία ανέπεμψε η Ολομέλεια στο Έ Τμήμα με την απόφαση 3443/98) και η τροποποίηση των χρήσεων γης (παραπεμπτική απόφαση ΣΕ 377/97 του Ε' Τμήματος στην Ολομέλεια και αναπομπή με την υπ.αριθμ. 3441/98).

αυτή την εξοικονόμηση χρόνου, διότι οδηγεί σε χρονοτριβές. Η προσφυγή στη λύση αυτή, εκτιμούμε ότι θα πρέπει να πραγματοποιείται σε οριακές περιπτώσεις, όπου τα κριτήρια που θα έχουν τεθεί εκ των προτέρων από τον κοινό νομοθέτη, δε θα μπορούν να μας παρέχουν ασφαλή ερμηνευτική καθοδήγηση.

Το ιδιαίτερα ασαφές περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων που μεταλλάσσεται ανάλογα εκάστοτε επικρατούσες περιστάσεις και αντιλήψεις, δε συνηγορούν στην υιοθέτηση εκ μέρους του κοινού νομοθέτη εξαντλητικής απαρίθμησης προκειμένου να οριοθετήσει τις αρμοδιότητες ανάμεσα στα όργανα του κράτους (κεντρικά και περιφερειακά) και στους Ο.Τ.Α., αλλά και μεταξύ των διαφόρων επιπέδων Ο.Τ.Α. Μια τέτοια προσέγγιση του ζητήματος των τοπικών υποθέσεων, εξάλλου, δε θα μπορούσε να συμβιβαστεί με τη συνταγματική επιταγή του αρ. 102 παρ.1. Η επιλογή εκείνη που θα μπορούσε να οδηγήσει στην υποχώρηση της έντασης μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης κάθε φορά που ανακύπτει μια υπόθεση αμφισβητούμενου χαρακτήρα, αφορά στη νομοθετική καθιέρωση ορισμένων θεματικών κύκλων των υποθέσεων κάθε βαθμίδας στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων με γενικό περιεχόμενο<sup>40</sup>. Σκοπός μιας τέτοιας ρύθμισης είναι η παροχή ερμηνευτικών κατευθύνσεων, η ενίσχυση της ασφάλειας του δικαίου και η δημιουργία ενός συστηματικού (στο βαθμό που το επιτρέπουν οι συνθήκες) τρόπου αντιμετώπισης των τοπικών υποθέσεων. Και οπωσδήποτε, η διασφάλιση της σύμφωνης προς το Σύνταγμα δράση του νομοθέτη και της κανονιστικής δράσης διοίκησης τελούν πάντοτε υπό το άγρυπνο βλέμμα του ακυρωτικού δικαστή.

### **Τελικές παρατηρήσεις**

Η θέσπιση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., αν και θεωρήθηκε ως η απαρχή μιας νέας εποχής για την πορεία ολόκληρης της χώρας, ιδίως στον αναπτυξιακό τομέα, δεν κατάφερε ωστόσο να αποδώσει τα αναμενόμενα. Το κύριο βάρος της ευθύνης ανιχνεύεται στην αστοχία ορισμένων προβλέψεων του ιδρυτικού τους νόμου (2218/1994), που επιχείρησε να θεραπεύσει αναδρομικά ο κοινός νομοθέτης με μια σειρά τροποποιητικών νομοθετημάτων.

---

<sup>40</sup> Σύμφωνα με τον Π. Παπαγιάννη (1997, σελ. 23), έχοντας ως ερμηνευτικό άξονα το «τρίπτυχο τεκμήριο αρμοδιότητας-αρχή της επικουρικότητας-Ε.Χ.Τ.Α., πρέπει αφενός να αποφύγουμε την εξαντλητική κατά περίπτωση απαρίθμηση και αφετέρου να επιλέξουμε α) τη μεταφορά «μπλοκ» αρμοδιοτήτων, β) την κατοχύρωση του προγραμματικού και αναπτυξιακού ρόλου της αυτοδιοίκησης και την καταστατική οργανωτική αυτονομία της».

Έτσι, ήρθε στην επιφάνεια το ‘πρόβλημα’ της εννοιοδότησης των τοπικών υποθέσεων και του διαχωρισμού τους από τις γενικές-κρατικές υποθέσεις.

Γεγονός είναι, όπως προέκυψε και από τις απόψεις ορισμένων θεωρητικών που καταγράψαμε πιο πάνω, ότι συναντά ιδιαίτερη δυσχέρεια ο προσδιορισμός του περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων εξαιτίας της ρευστότητας και της αοριστίας που τις χαρακτηρίζουν, μιας και δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια ούτε ποιοτικά ούτε ποσοτικά. Το σημείο, όμως, που, κατά τη γνώμη μας, προσεγγίζει την εν λόγω έννοια, αφορά στη σύνδεσή τους με τα στοιχεία της τοπικότητας, καθώς και της θεραπείας αναγκών ή συμφερόντων ενός ορισμένου, προσδιορίσιμου κύκλου προσώπων. Αντιθέτως, οι κρατικές υποθέσεις αποσκοπούν στην ικανοποίηση του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, που συναρθρώνεται με τις ανάγκες του συνολικού πληθυσμού ανά την επικράτεια.

Από τη στιγμή που δεν είναι δυνατός ο εκ των προτέρων καθορισμός τους, τη λύση μας τη δίνει η επίκληση του τεκμηρίου αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α., του εξυπηρετούμενου κάθε φορά δημόσιου συμφέροντος, της αρχή της επικουρικότητας και των αρχών της εγγύτητας, της πληρότητας και της αποκλειστικότητας, της επάρκειας και της καταλληλότητας, καθώς και της συνεργασίας και του συντονισμού. Η ερμηνεία, πάντως, που προσλαμβάνουν κατά καιρούς οι ‘τοπικές υποθέσεις’, με εξαίρεση μιας δέσμης αρμοδιοτήτων που ανάγεται στο σκληρό πυρήνα τους, συγκροτείται από μια συνισταμένη αντιλήψεων (κυρίως πολιτικών) και συνθηκών που επικρατούν σε ορισμένη χρονική περίοδο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ Ν. 3852/2010

### *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

Η ανασκόπηση της περίπτωσης της Ν.Α που προηγήθηκε, επικεντρώθηκε στον τρόπο που επέλεξε ο κοινός νομοθέτης να διαχωρίσει τις υποθέσεις των νεοσυσταθέντων οργανισμών δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένων οργάνων. Στην ενότητα αυτή επιχειρούμε να καταδείξουμε πόσο διαφορετικά προσεγγίζεται το ίδιο ζήτημα από το νόμο του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Συνοπτικά θα αναφέρουμε, μιας και ακολουθεί σχολιασμός επί του σχετικού θέματος, ότι το νέο νομοθετικό κείμενο δεν αρκέστηκε απλώς στην υιοθέτηση ενός συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά επιπλέον προχώρησε σε εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων που απονέμει στις αιρετές περιφέρειες, έτσι ώστε να διαμορφώνεται ένα ευκρινές τοπίο σχετικά με αυτές.

Τα προβλήματα που αντιμετώπιζε η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση τα έχουμε αναφέρει επ' ευκαιρία και των προηγούμενων αναπτύξεών μας και συνοψίζονται και στην αιτιολογική έκθεση του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Τα γεωγραφικά όρια των νομών δεν επέτρεπαν την άσκηση μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής για την περιφέρειά τους, καθώς ο στόχος αυτός απαιτούσε ευρύτερες ενότητες, οι αρμοδιότητες της Ν.Α. αναγνωρίζεται ότι ήταν γραφειοκρατικού διεκπεραιωτικού χαρακτήρα και τα μέσα που διέθεταν ήταν περιορισμένα. Όλα τα παραπάνω σε συνδυασμό με τις διαμορφωθείσες συνθήκες σε διεθνές (παγκοσμιοποίηση της οικονομίας), ευρωπαϊκό (αναγνώριση Ο.Τ.Α. ως θεσμικού εταίρου από την Ε.Ε.) και εθνικό επίπεδο (δίκτυα μεταφορών και επικοινωνιών, μεταβολές στην απασχόληση, πληθυσμιακές ανακατατάξεις, ανάδυση νέων αστικών κέντρων με επιρροές στην οικονομική ζωή της ευρύτερης περιοχής), αποτελούσαν τροχοπέδη για την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής.

Οι επιμέρους θεματικές που θα μας απασχολήσουν στην παρούσα ενότητα αφορούν κατά πρώτο λόγο σε μια συνοπτική αναφορά στο νέο γεωγραφικό επίπεδο όπου τοποθετείται το οργανωτικό σχήμα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, στο ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, στα κριτήρια που έλαβε υπόψη του ο νομοθέτης προκειμένου να κατανείμει τις αρμοδιότητες και, τέλος, στην αρχή της επικουρικότητας.

#### 4.1. Από τη Ν.Α. στις αιρετές Περιφέρειες.

Η πρώτη μας παρατήρηση συνδέεται με τον τρόπο της οριοθέτησης της χωρικής έκτασης μεταξύ των αποκεντρωμένων κρατικών μονάδων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Ο νομοθέτης του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ακολούθησε την ίδια πρακτική που είχε εφαρμόσει το 1994, όταν η αποκεντρωμένη διοίκηση ανασυγκροτήθηκε στο επίπεδο των δεκατριών περιφερειών: προκρίθηκε η λύση της δημιουργίας επάλληλων διοικητικών περιφερειών, που απεικονίζεται με τη μορφή διαδοχικών ομόκεντρων κύκλων και εκκινεί από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ακολουθούν οι αιρετές περιφέρειες και ολοκληρώνεται το σχήμα με τις αποκεντρωμένες διοικήσεις. Κάθε μια διοικητική περιφέρεια περιλαμβάνει περισσότερες μικρότερες. Έτσι, η καθεμία αποκεντρωμένη κρατική μονάδα είναι μεγαλύτερη από τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ που περιλαμβάνει χωρικά. Τυχόν διαφορετική επιλογή, όπως πχ. ταύτιση αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοικούμενης περιφέρειας στην ίδια γεωγραφική ενότητα, πιθανώς να προκαλούσε τριβές μεταξύ των επικεφαλής των δυο σχημάτων (αποκεντρωμένου κρατικού και αυτοδιοικητικού) που θα ασκούσαν τις αρμοδιότητές τους εντός των ίδιων εδαφικών ορίων. Υπενθυμίζουμε τις επιφυλάξεις που καταγράψαμε σε αρκετά σημεία της ιστορικής επισκόπησης στην πρώτη ενότητα σχετικά με τη συνύπαρξη στο χωρικό επίπεδο του νομού αυτοδιοικητικών και αποκεντρωμένων οργάνων, όπως επίσης και τις συνέπειες που επέφερε πρόβλεψη του περιφερειακού διευθυντή στο νομό και η συγκατοίκησή του με τα αιρετά όργανα της Ν.Α. Ο κίνδυνος σύγκρουσης και επικάλυψης αρμοδιοτήτων εμφανίζεται ιδιαίτερα απειλητικός, ενώ η σχέση μεταξύ των περιφερειακών κρατικών και των αυτοδιοικούμενων οργάνων πρέπει να εδράζεται σε ένα σύστημα συνεργασίας. Η νομοθετική πρόβλεψη που θα εγκαθιστούσε τα όργανα της αποκέντρωσης και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο ίδιο διοικητικό διαμέρισμα, θα υπέσκαπτε τα θεμέλια της προρρηθείσας αρχής και θα δημιουργούσε εμπλοκές στη διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων αμφοτέρων των οργάνων (Ε.Κ.Δ.Δ.Α., 2010). Ορθώς, λοιπόν, ο νομοθέτης 'ανέβασε' τις αποκεντρωμένες μονάδες σε επίπεδο ευρύτερο από αυτό των αιρετών περιφερειών.

Στην έκθεση του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» αναφέρεται πως η συγκρότηση της περιφέρειας ως Ο.Τ.Α. β' βαθμού στη θέση των δεκατριών διοικητικών περιφερειών της χώρας υπαγορεύεται από το στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, το διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πρώην κρατικές περιφέρειες κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους

(είκοσι τέσσερα χρόνια) είχαν αποκτήσει πλεονεκτήματα, που μπορούν να αξιοποιηθούν από τις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες στην επιτέλεση του αναπτυξιακού τους ρόλου και για το λόγο αυτό, προκρίθηκε να παραμείνουν αμετάβλητα τα γεωγραφικά τους όρια και να μην θεσμοθετηθούν οι νέοι Ο.Τ.Α. β' βαθμού πάνω σε διαφορετική διοικητική διαίρεση. Συγκεκριμένα, έχουν καταστεί φορείς υλοποίησης πολλών περιφερειακών προγραμμάτων και, συνεπώς, έχει στο ενεργητικό της σημαντικά αποθέματα εμπειρίας. Αποτελούν, επίσης, μηχανισμούς παραγωγής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς έχουν λειτουργήσει σε αυτές αντιπροσωπευτικά όργανα με συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων και φορέων ανάπτυξης για πολλά χρόνια. Εδώ, παρενθετικά, θα αναφέρουμε το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο αποτελούσε συλλογικό όργανο αρμόδιο με γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες αποσκοπώντας στο δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης και με συμμετοχή αιρετών από την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, καθώς και εκπροσώπων επιμελητηρίων παραγωγικών τάξεων (Τεχνικό, Γεωτεχνικό και Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Α.Δ.Ε.Δ.Υ., ΠΑ.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ. και Γ.Σ.Ε.Ε.)<sup>41</sup>. Συναξιολογήθηκε, ακόμη, η αποκρυστάλλωση μιας 'περιφερειακής ταυτότητας που έχει διαμορφωθεί, ενώ οι περισσότερες από αυτές ταυτίζονταν με τα γεωγραφικά διαμερίσματα της Ελλάδας. Τυχόν αναπροσαρμογή τους τονίζεται ότι θα δημιουργούσε προβλήματα στην υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α., γεγονός που αναμφίβολα θα δυσχέραινε ακόμη περισσότερο όχι μόνο την οικονομία των περιφερειών, αλλά και το σύνολο της χώρας, ιδίως σε μια περίοδο δημοσιονομικής κρίσης.

Η πλήρης αναδιάρθρωση του οργανωτικού σχήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης οπωσδήποτε συνοδεύεται από την αντίστοιχη ανακατάταξη των αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, τα κεντρικά όργανα, τα αποκεντρωμένα και τους Ο.Τ.Α. Πριν υπαισέλθουμε στα κριτήρια επί τη βάσει των οποίων πραγματοποιήθηκε η ανακατάταξη αυτή, όπου στο επίκεντρο της ανάλυσής μας είναι οι υποθέσεις που αποδίδονται στις αιρετές περιφέρειες, οφείλουμε πρώτα να διερευνήσουμε τη συνταγματική διάταξη, στο πλαίσιο της οποίας κινήθηκαν οι προσφάτως θεσπισμένες ρυθμίσεις.

---

<sup>41</sup> Σχετικά με τις δράσεις του περιφερειακού συμβουλίου, αυτές περιλάμβαναν τη διατύπωση προτάσεων για έργα και μέτρα πολιτικής, εθνικής σημασίας, που αφορούσαν την περιφέρεια και εντάσσονταν στο μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, την κατάρτιση του ετήσιου και μεσοχρόνιου περιφερειακού αναπτυξιακού προγράμματος, τη διαμόρφωση του πλαισίου για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων νομαρχιακών προγραμμάτων της περιφέρειας εγκρίνοντας τα αντίστοιχα νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα, την απόφαση για τα ετήσια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα, την κατανομή των πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων για έργα νομαρχιακής και τοπικής σημασίας και, τέλος, τη διατύπωση προς τους φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεων για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν στην περιφέρεια και χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

## 4.2. Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο

Η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή προέβη σε μια σειρά προβλέψεων για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, από τις οποίες θα περιοριστούμε σε όσες σχετίζονται με τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης. Θα ασχοληθούμε, λοιπόν, με τις ρυθμίσεις που αναφέρονται στην οργανωτική συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και στις αρμοδιότητές της (αρ. 102 παρ.1<sup>42</sup>).

Το πρώτο σημείο που θα σταθούμε είναι ο περιορισμός των βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης σε δυο, όπως ορίζει το α' εδάφιο του αρ.102 παρ.1. Ο συντακτικός νομοθέτης έχοντας υπόψη τη γεωμορφολογία της Ελλάδας και το πληθυσμιακό της μέγεθος, έκρινε ότι ο αριθμός των δυο επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης είναι επαρκής. Πράγματι, θα ήταν ατελέσφορη η λειτουργία τριών βαθμών Ο.Τ.Α. στη χώρα μας (δηλαδή, συνολικά τεσσάρων επιπέδων αντιπροσώπευσης) εξαιτίας των έντονων εμπλοκών που θα μπορούσε να προκαλέσει στο πολιτικό και διοικητικό μας σύστημα. Συναφώς, παραλείπεται η ονομαστική αναφορά στους δήμους και στις κοινότητες, που στο προηγούμενο Σύνταγμα κατονομάζονταν ρητά. Το ίδιο ακριβώς ισχύει και για τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α., οι οποίοι άλλωστε ποτέ δεν αποτέλεσαν αντικείμενο εξειδικευμένης πρόβλεψης από το συντακτικό νομοθέτη και η επιλογή του οργανωτικού τους σχήματος επαφίετο στη διακριτική ευχέρεια της νομοθετικής λειτουργίας. Εφόσον, λοιπόν, δεν μνημονεύονται συγκεκριμένοι τύποι Ο.Τ.Α., ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος να επιλέξει το κατάλληλο οργανωτικό σχήμα που εξυπηρετεί καλύτερα την εκπλήρωση της αποστολής τους, όπως και τελικά έπραξε με τις προβλέψεις του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Υπήρχε η δυνατότητα δημιουργίας νέων τύπων τοπικής αυτοδιοίκησης, λχ. με την κατάργηση των κοινοτήτων, τη γεωγραφική διεύρυνση του δεύτερου βαθμού κ.λ.π., με όριο τον περιορισμό που θέτει ο Καταστατικός Χάρτης περί ύπαρξης αποκλειστικά δυο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης (Ε. Βενιζέλος, 2002· Ν.-Κ. Χλέπας, 2002).

Ακολούθως, στο επόμενο εδάφιο αναφέρεται ρητά το 'τεκμήριο αρμοδιότητας' υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων<sup>43</sup>, το οποίο θεμελιώνεται πλέον

---

<sup>42</sup> Το αναθεωρημένο άρθρο 102 παρ. 1 διατυπώνεται ως εξής: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους».

<sup>43</sup> Υπενθυμίζουμε ότι η αντίστοιχη διάταξη του Συντάγματος 1975/1986 περιοριζόταν στην αναφορά ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».

απευθείας στο Σύνταγμα<sup>44</sup>. Εξουσιοδοτείται ο νομοθέτης να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στις επιμέρους βαθμίδες<sup>45</sup>. Η ευχέρειά του αυτή προϋποθέτει ότι τηρούνται οι αρχές της ισότητας και του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αποδοτικότητας. Επίσης, μπορεί να διαφοροποιηθεί η κατανομή αυτή για ορισμένες περιοχές της χώρας που παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες, όπως λχ. οι νησιωτικές και μητροπολιτικές περιοχές<sup>46</sup> και πάλι υπό τον όρο ότι ακολουθείται η αρχή της (αναλογικής) ισότητας και πρόκειται για συστηματική αντιμετώπιση του ζητήματος. Οι περιπτώσεις στις οποίες είναι ανεκτή η μη άσκηση από τους Ο.Τ.Α. αρμοδιοτήτων που χαρακτηρίζονται ως τοπικές δικαιολογούνται όταν αναφέρονται οι υποθέσεις αυτές έχουν διατοπικό χαρακτήρα σε ορισμένες περιοχές ή όταν προκύπτουν σοβαροί οργανωτικοί, οικονομικοί ή τεχνικοί λόγοι, οπότε κρίνεται ότι πρέπει να αναληφθούν από κρατικό ή άλλο φορέα (Ν.-Κ. Χλέπας, 2002). Ως ζήτημα που συνδέεται με την προηγούμενη υποενότητα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση που είχε διατυπωθεί κατά τη συζήτηση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής για την εισαγωγή στο αρ.102 παρ.1 της αρχής της επικουρικότητας ως τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του επιπέδου διοίκησης που βρίσκεται εγγύτερα στους πολίτες (και που συνιστά αρχή στην οποία καταφεύγουμε για την κατανομή των αρμοδιοτήτων), η οποία όμως απορρίφθηκε τόσο από την πλειοψηφία όσο και από την αξιωματική αντιπολίτευση γιατί θεωρήθηκε αόριστη έννοια που θα δημιουργούσε ερμηνευτικές αμφισβητήσεις και εκφράστηκαν επιφυλάξεις ως προς την ερμηνεία της από το δικαστή (Ε. Βενιζέλος, 2002).

Το τελευταίο εδάφιο του αρ.102 παρ.1 ορίζει ότι οι Ο.Τ.Α. δύνανται να αναλάβουν την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν κρατικές υποθέσεις και που, ως εκ τούτου, ανατίθενται στην αποστολή του κράτους. Η (δοτή) αρμοδιότητά τους αποτυπώνεται στην έκδοση σχετικών ατομικών αλλά και κανονιστικών πράξεων, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι πρόκειται για ρύθμιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρέχει το αρ. 43 παρ.2. Η εν λόγω ρύθμιση αποκτά ιδιαίτερη σημασία

---

<sup>44</sup> Το αίτημα να επεκταθεί η συνταγματική διατύπωση περί αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. πέρα από την πρόβλεψη του προηγούμενου Συντάγματος είχε διατυπωθεί από αρκετούς θεωρητικούς. Παραθέτουμε χαρακτηριστικά ένα μικρό απόσπασμα από άρθρο της καθηγήτριας Ε. Μπέσιλα-Βήκα (2000) που δημοσιεύθηκε πριν από την αναθεώρηση: «Ενόψει της αναθεώρησης, προτείνουμε να οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης...Οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν αρμοδιότητες ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα που τους αφορούν άμεσα αλλά και ζητήματα που κατ' ανάθεση θα της δίνονται από την κεντρική εξουσία, η οποία πρέπει να περιοριστεί σε αυστηρά επιτελικά καθήκοντα και αρμοδιότητες».

<sup>45</sup> Σύμφωνα και με την Εισήγηση του Ε. Βενιζέλου «Ο νόμος περιορίζεται στο να κατανέμει τις τοπικές υποθέσεις ανάλογα με το εύρος τους στους οργανισμούς πρώτου και δεύτερου βαθμού. Αυτό διασφαλίζει συνταγματικά την έννοια της τοπικής υπόθεσης και δεν επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να ορίζει την τοπική υπόθεση κατά το δοκούν, όπως έχει δεχθεί και η πρόσφατη ακόμη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, νομολογία του 1998 στις βασικές αποφάσεις 3442 και 3444» (Ν.-Κ. Χλέπας, 2002, σελ. 63).

γιατί είναι δυνατή μετά τη συγκεκριμένη πρόβλεψη η διεκπεραίωση από τους Ο.Τ.Α. αρμοδιοτήτων για τις οποίες είχε διαμορφωθεί αρνητική νομολογία από το ΣΕ επειδή συνιστούν κατά το Σύνταγμα αντικείμενα της κρατικής πολιτικής και δεν επιτρέπεται να παραχωρούνται ούτε ως δοτές αρμοδιότητες από τους Ο.Τ.Α. Πρόκειται για υποθέσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, το χωροταξικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό, την προστασία της υγείας, κλπ.<sup>47</sup>.

Σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του ν.3852/2010, η μεταρρύθμιση αυτή κινείται εντός του πλαισίου που όρισε ο συντακτικός νομοθέτης: αποσκοπεί σε ένα επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα που τα εξοπλίζει με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης που μπορούν να αντεπεξέλθουν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

#### **4.3. Οι επιλογές του νομοθέτη στο ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων.**

Η σημασία που αποδίδεται στην αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ασκούνται σε κάθε επίπεδο, επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.3852/2010, σύμφωνα με την οποία 'πυρήνας του νέου νομοθετήματος είναι ο σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και η ολοκληρωμένη άσκηση δημόσιων πολιτικών σε κάθε επίπεδο, με σκοπό να καθίσταται σαφές σε κάθε πολίτη ποιος είναι αρμόδιος, τι πρέπει να κάνει και να εξυπηρετείται σε ένα επίπεδο είτε στον Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση'. Αντιλαμβάνεται, έτσι, κανείς ως επιδιώκεται ο εξοβελισμός των προβλημάτων της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και της έκδοσης αντιφατικών και συγκρουόμενων αποφάσεων.

Το βασικό χαρακτηριστικό των νέων δευτεροβάθμιων οργανισμών συνίσταται στην αλλαγή του ρόλου τους, γι' αυτό επήλθε και η διεύρυνση των γεωγραφικών τους ορίων από το επίπεδο του νομού σε αυτό της περιφέρειας. Βασική της αποστολή είναι να αποτελέσει το μοχλό για την περιφερειακή ανάπτυξη με οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση δυνάμεων, όπως επίσης και να συμβάλλει με θετικό τρόπο στα δημοσιονομικά μεγέθη μέσω της αύξησης

---

<sup>47</sup> Επανερχόμαστε στο ζήτημα που θίξαμε σε προηγούμενη ενότητα για τον τρόπο προσέγγισης από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο του όρου 'κράτος' που εμπεριέχεται σε πλήθος συνταγματικών διατάξεων. Θα υπομνήσουμε ότι το ΣΕ ακολούθησε στενή ερμηνεία του αναφερθέντα όρου, εντάσσοντας στο περιεχόμενό του μόνο το νομικό πρόσωπο του κράτους *stricto sensu*, αποκλείοντας τους Ο.Τ.Α. και άλλα Ν.Π.Δ.Δ.

της αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και του κράτους γενικότερα (Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010). Η κυρίαρχη ώθηση για την επίτευξη της προσπάθειας αυτής δίνεται κατά πρώτο λόγο από ένα σαφές πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα όργανα του κράτους (κεντρικά και περιφερειακά) και της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμους και περιφέρειες), αλλά και ανάμεσα στα επίπεδα διοίκησης των Ο.Τ.Α. Έτσι, έχοντας συνείδηση ο κοινός νομοθέτης των παραπάνω μεταβολών, αναδιάρθρωσε με γνώμονα κριτηρίων πληθυσμιακών, κοινωνικών, οικονομικών, γεωγραφικών, αναπτυξιακών, πολιτιστικών, ιστορικών και χωροταξικών την οργανωτική μορφή των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. Όπως είναι αναμενόμενο, η διεύρυνση της χωρικής εμβέλειας των δευτεροβάθμιων οργανισμών έχει ως αποτέλεσμα την αντίστοιχη διεύρυνση και στο ζήτημα του σκληρού πυρήνα των τοπικών υποθέσεων της. Για την ακρίβεια, ακολουθούν και οι αρμοδιότητες την αλλαγή της κλίμακας και διευρύνονται αναλόγως.

Η επίτευξη των αποτελεσμάτων που αναμένεται να επιφέρει η αναδιάρθρωση της λειτουργικής δομής του κράτους που επιχειρείται με το ν.3852/2010 έχει ως κέντρο βάρους τη σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων με επιδίωξη αφενός να γίνει εφικτή η άσκηση ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών σε κάθε επίπεδο και αφετέρου να διευκολύνεται ο πολίτης στην εξυπηρέτησή του μέσω της γνώσης του οργάνου που επιφορτίζεται με την άσκηση της εκάστοτε αρμοδιότητας σε κάθε επίπεδο.

Προτού υπεισέλθουμε στις ρυθμίσεις που προβλέπουν τον 'ίδιο' κύκλο ευθύνης των αιρετών περιφερειών, απαραίτητο είναι να επισημάνουμε ότι σε αυτές περιέρχονται οι υπηρεσίες και οι αρμοδιότητες των Ν.Α. που καταργήθηκαν, εκτός από εκείνες που μεταφέρθηκαν στους δήμους<sup>48</sup>. Επίσης, εξαιρετικής σημασίας είναι και το γεγονός ότι ο κοινός νομοθέτης δείχνει να θέλει να αποφύγει τις συνέπειες που είχε στο παρελθόν η μη συστηματική προσέγγιση του ζητήματος. Έτσι, προβαίνει σε παράθεση των αρμοδιοτήτων, τις οποίες εντάσσει κατά συναφείς τομείς και, επιπροσθέτως, ακολουθεί τη μεθοδολογία της εξειδικευμένης -όπως τονίζεται και στην αιτιολογική έκθεση- καταγραφής των ασκούμενων αρμοδιοτήτων αντί 'της γενικόλογης θεματικής αναφοράς σε ενδεικτικό επίπεδο'. Υπογραμμίζεται, επίσης, ότι 'δια του τρόπου αυτού δημιουργείται και τεκμήριο άσκησης κάθε υπερτοπικού χαρακτήρα αρμοδιότητας από την Περιφέρεια (η υπογράμμιση δική μας), εφόσον δεν έχει ανατεθεί, δια τυπικού ή ουσιαστικού νόμου στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση'. Είναι προφανές ότι η προσέγγιση του προσδιορισμού των υποθέσεων (στο βαθμό φυσικά που κάτι τέτοιο είναι δυνατό) αντιμετωπίζεται από τη σκοπιά να περιοριστούν στο ελάχιστο τα

---

<sup>48</sup> Οι αρμοδιότητες των καταργημένων Ν.Α. που ανατίθενται στους νέους δήμους αφορούν κατά κύριο λόγο υποθέσεις προνοιακού και πολεοδομικού χαρακτήρα.

προβλήματα που αναφέρονται σε σχέση με την άσκηση κάποιας αρμοδιότητας και που με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς ταλάνιζε το νομοθέτη (ο οποίος με πλήθος διατάξεων επιχειρούσε να άρει τα σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων προβλήματα), τη νομολογία και την επιστήμη. Σύμφωνα με όσα έχουμε σημειώσει σε προηγούμενη ενότητα, η οριοθέτηση του κύκλου ευθύνης των υποθέσεων κάθε επιπέδου διοίκησης πάντοτε δημιουργεί τριβές. Επομένως, το ζητούμενο δεν είναι η εξάλειψη του προβλήματος, αφού κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό, αλλά η διαμόρφωση ενός ξεκάθαρα νομοθετικού πλαισίου που δε θα γίνεται η αφορμή για δημιουργία τριβών και εντάσεων μεταξύ τους. Οι αμφισβητούμενες υποθέσεις που ενδεχομένως ανακύψουν, ρυθμίζονται κατά περίπτωση.

Παρέλκει να μνημονεύσουμε διεξοδικά πως η περιγραφείσα τακτική (ο ειδικός προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων) εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και, προπαντός, αποτρέπει την αλληλοεπικάλυψη και τη σύγχυση κατά την άσκησή τους, ενώ ταυτόχρονα ενημερώνει τον πολίτη για το αρμόδιο όργανο που αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση του αιτήματός του και επιλύει το οποιοδήποτε πρόβλημά του.

Οι τομείς αρμοδιοτήτων των αιρετών περιφερειών περιλαμβάνουν τους κάτωθι άξονες:

- Προγραμματισμού – Ανάπτυξης
- Γεωργίας – Κτηνοτροφίας
- Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας
- Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού
- Μεταφορών – Επικοινωνιών
- Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος
- Υγείας
- Παιδείας – Πολιτισμού – Αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας

Εκτός από τις παραπάνω λειτουργίες που αναλαμβάνουν οι περιφέρειες, υπάρχει στο άρθρο 187 του ν. 3852/2010 ειδική πρόβλεψη για τη δυνατότητα μεταβίβασης και νέων επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση (κατ' εντολή). Η σχετική διάταξη θέτει τον όρο ότι θα πρέπει να συνάπτονται με τις αρμοδιότητες που ήδη έχουν αποδοθεί στις περιφέρειες, να εξυπηρετούν αναπτυξιακού και λειτουργικού χαρακτήρα περιφερειακές ανάγκες και, οπωσδήποτε, να μη συνδέονται με θέματα κρατικής πολιτικής που σχετίζονται με το σύνολο της επικράτειας και για το λόγο αυτό επιβάλλεται να ασκούνται από τα κεντρικά ή τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λόγους ενότητας. Επίσης, η ανάθεση αυτών

των αρμοδιοτήτων συνεπάγεται, κατά τις αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις, και την εκχώρηση των αναγκαίων πόρων.

Οι αρμοδιότητες που απονέμονται στις αιρετές Περιφέρειες καταγράφονται αρκούντως αναλυτικά στο νομοθετικό κείμενο του 3852/2010 (και παραθέτουμε αναλυτικά στα παραρτήματα), περιορίζοντας σε σημαντικό βαθμό το ενδεχόμενο σύγχυσης και αλληλοεπικάλυψης. Επειδή, όμως, το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων και του προσδιορισμού τους, όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, διέπεται από μεγάλη ασάφεια και ρευστότητα, οφείλουμε να αποδεχθούμε το γεγονός ότι πάντοτε θα υφίστανται ορισμένες υποθέσεις που θα κρίνονται κατά περίπτωση ως προς το αρμόδιο για την ανάληψη όργανο. Το ενδεχόμενο αυτό εμφανίζεται στις περιπτώσεις που ανήκουν στην ‘γκρίζα ζώνη’, όπως έχουμε μνημονεύσει ξανά και δεν είναι δυνατή η εκ των προτέρων κατηγοριοποίησή τους. Εξάλλου, δεν μπορεί να προεξοφληθεί το εύρος των αρμοδιοτήτων που εντάσσεται στις τοπικές υποθέσεις, γιατί μια τυχόν αποκλειστικά απαρίθμησή τους αφενός θα συρρίκνωνε την εννοιολογική έκταση των τοπικών υποθέσεων και αφετέρου δε θα αντιστοιχιζόταν προς το αρ. 102 του Καταστατικού μας Χάρτη, μιας και εκεί ορίζεται ρητά η άσκηση *όλων* των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α. Ενόψει, συνεπώς, του γεγονότος ότι δε γνωρίζουμε ποιες υποθέσεις πιθανώς να ανακύψουν στα χωρικά όρια ενός Ο.Τ.Α., δεν μπορούμε κατ’ επέκταση να περιορίσουμε τον κύκλο της ευθύνης του προβαίνοντας σε μια άκρως αναλυτική και αποκλειστική απαρίθμηση.

Εάν εγερθούν, λοιπόν, αμφισβητήσεις σχετικά με το όργανο της άσκησής ορισμένων δραστηριοτήτων, αν δηλαδή θα πρόκειται για κρατικό περιφερειακό ή Ο.Τ.Α. α’ ή β’ βαθμού, η επίλυση επαφίεται στη νομοθετική, πολιτική ή δικαστική εξουσία. Οι βασικές συνιστώσες της ερμηνευτικής τους προσέγγισης συγκροτούνται κατ’ αρχάς από τη διερεύνηση του δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκουμε να θεραπεύσουμε (γενικό ή τοπικό), από το συνταγματικά κατοχυρωμένο γενικό τεκμήριο της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων καθώς και από τη νομολογία του ΣΕ. Πάνω σε αυτούς τους άξονες θα κινηθεί ο κοινός νομοθέτης, η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση ή ο ακυρωτικός δικαστής για να προκριθεί το επίπεδο εκείνο της διοίκησης στο οποίο θα υπαχθεί τελικά η επίμαχη αρμοδιότητα. Όλα τα προαναφερθέντα κριτήρια συγκροτούν μια δέσμη ερμηνευτικών εργαλείων, που μας διευκολύνουν στη διάκριση υποθέσεων σε κρατικές και τοπικές ή τοπικές πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Εκτός, όμως, από τα αμιγώς νομικά κριτήρια, χρησιμοποιούνται δίπλα σε αυτά κατά τρόπο συμπληρωματικό και κάποιες άλλες παράμετροι, που υποβοηθούν την προσπάθεια του διαχωρισμού. Αυτά είναι τα λειτουργικά κριτήρια, όπου κεντρική θέση κατέχει η αρχή της

επικουρικότητας από την οποία απορρέουν συγκεκριμένα λειτουργικής φύσης κριτήρια, τα οποία είναι στενά συνυφασμένα με το σκέλος της αποτελεσματικότητας και της εγγύτητας (Μελέτη Ι.Τ.Α., 2008).

Έχοντας αναλύσει σε προηγούμενες αναπτύξεις μας τα ερμηνευτικά εργαλεία του τοπικού συμφέροντος και του τεκμηρίου αρμοδιότητας, στα οποία καταφεύγουν οι φορείς της νομοθετικής, κανονιστικής και δικαστικής εξουσίας για να επιλύσουν τα σχετικά με την απονομή αρμοδιοτήτων ζητήματα, φρονούμε ότι για το σκοπό της απόδοσης μιας πιο ολοκληρωμένης καταγραφής του θέματός μας, δέον είναι να αφιερώσουμε μια υποενότητα στην αρχή της επικουρικότητας, η οποία λειτουργεί εξάλλου και αυτή ως κατευθυντήρια αρχή και συμβάλλει καθοριστικά στην άρση ενός τόσο κρίσιμου προβλήματος.

#### **4.4. Η αρχή της επικουρικότητας ως ερμηνευτική παράμετρος κατά την κατανομή των αρμοδιοτήτων.**

Ο ν. 3852/2010 προβλέπει ότι η νέα αρχιτεκτονική συγκροτήθηκε, μεταξύ άλλων, για να ευθυγραμμιστεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η σύνδεσή της με την εν λόγω αρχή συνίσταται στο γεγονός ότι με τη συγκεκριμένη Συνθήκη προβλέπεται η αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής στο πλαίσιο της Ε.Ε. Κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο με τη Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986) αποκλειστικά για τον τομέα του περιβάλλοντος, αλλά εξαπλώθηκε στη συνέχεια με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο πλαίσιο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Α. Γκιζάρη, 2008). Οι ρίζες της, όμως, εντοπίζονται χρονολογικά πολύ νωρίτερα, στους κόλπους της καθολικής εκκλησίας, όπου η ολοκληρωμένη διατύπωσή της ανευρίσκεται σε μια παλιά εγκύκλιο του Πάπα Πίου XI (1931), κατά την οποία *‘παραβιάζεται η δικαιοσύνη αν, ό,τι μπορούν να διεκπεραιώσουν με επιτυχία οι μικρότερες και κατώτερες οργανώσεις, το αναλαμβάνει ένας ευρύτερος και ανώτερος οργανισμός’*.

Στη θεωρία του ευρωπαϊκού δικαίου, η αρχή της επικουρικότητας ορίζει ότι η ‘Ε.Ε. νομιμοποιείται να παρέμβει στους τομείς της συντρέχουσας αρμοδιότητας με τα κράτη-μέλη μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της συγκεκριμένης προτεινόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και, συνεπώς, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο’ (Α. Γκιζάρη, 2008, σελ. 617). Με την αρχή αυτή

καθιερώνεται ένα είδος τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας που στοιχειοθετείται στην αιτιολογία ότι, όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον ενδιαφερόμενο, διαθέτει αυξημένες προοπτικές αποτελεσματικότητας, διότι του δημιουργεί ένα αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής σε αυτές. Η ενεργοποίησή της συνιστά συνισταμένη τριών παραγόντων: την ύπαρξη αρμοδιοτήτων συντρεχουσών (και όχι αποκλειστικών υπέρ της Ε.Ε.), τη διερεύνηση της συνδρομής των όρων 'αδύνατο' και 'επαρκώς' και, τέλος, το κατά πόσον θα επιτευχθούν οι δράσεις 'καλύτερα' από την πλευρά των Κοινοτικών Οργάνων. Χωρίς να προχωρήσουμε παραπέρα, μιας και η ανάλυση της παρούσας αρχής στο πλαίσιο της επιστήμης του ευρωπαϊκού δικαίου διαφεύγει των ορίων της δικής μας θεματικής, εν τούτοις θα επισημάνουμε πως στα τρία περιγραφέντα στάδια που ακολουθούνται προκειμένου να αναλάβει δράσει η Ε.Ε., αν εξαιρέσουμε το πρώτο, στα άλλα δυο η κρίση είναι πολιτική και εξαιρετικά δυσχερής ως προς το δικαστικό τους έλεγχο.

Όσον αφορά στη σχέση της αρχής της επικουρικότητας με την εσωτερική μας έννομη τάξη, η συγκεκριμένη αρχή δεν απαντάται ρητά στον Καταστατικό μας Χάρτη. Παρ' όλα αυτά, ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή μέσω της αρχής της αναλογικότητας<sup>49</sup>, που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη και επιβάλλει την αναγκαιότητα και ορθολογικότητα της κρατικής παρέμβασης, ειδάλλως το κρατικό μέτρο είναι παράνομο (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2000). Επίσης, η αναγνώριση της επικουρικότητας του κράτους βρίσκει περίοπτη θέση στο οικοδόμημα της έννομης τάξης της χώρας μας. Η ενσωμάτωσή της στις ευρωπαϊκές συνθήκες, στο πρωτογενές δηλαδή δίκαιο της Ε.Ε., που έχουν κυρωθεί από το ελληνικό Κοινοβούλιο, την καθιστά αρχή με αυξημένη του τυπικού νόμου ισχύ, διαθέτει υπερνομοθετική ισχύ.

Η προσφυγή στην έννοια αυτή προκειμένου να αντλήσουμε ερμηνευτική καθοδήγηση κάθε φορά που ερχόμαστε αντιμέτωποι με το διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων και την ανεύρεση του κατάλληλου επιπέδου διοίκησης που θα τις αναλάβει, έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι δίνει προβάδισμα προς τις χαμηλότερες προς τον πολίτη βαθμίδες διοίκησης. Πράγματι, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι μιας δραστηριότητας είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης, ασκείται αυτή στο ανώτερο επίπεδο, το οποίο έχει επιτελικό και συντονιστικό ρόλο (Α. Μακρυδημήτρης, 2006). Αφενός, λοιπόν, η άσκηση μιας αρμοδιότητας θα πρέπει να ανατίθεται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, αφετέρου τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να παρεμβαίνουν εάν δεν καθίσταται δυνατή η

---

<sup>49</sup> Την αρχή της αναλογικότητας τη συναντούμε στο άρθρο 25 παρ.1 εδ. δ' του Συντάγματος 2001, το οποίο ορίζει: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».

αποτελεσματική άσκησή της από τα πιο κοντινά στον πολίτη όργανα. Επομένως, κατά την πρακτική της εφαρμογή, οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους ασκούν τον επιτελικό σχεδιασμό και έλεγχο, ενώ στα αποκεντρωμένα και αυτοδιοικούμενα όργανα μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών-επιχειρησιακών δραστηριοτήτων του κράτους, υπό τον όρο ότι μπορούν να τις ασκήσουν ικανοποιητικά. Ο επιτελικός ρόλος του κράτους συνίσταται στο στρατηγικό σχεδιασμό, στην επιτέλεση του νομοπαραγωγικού έργου, στο συντονισμό και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων δράσης των εκτελεστικών υπηρεσιών (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

Με την αρχή της επικουρικότητας συνέχονται και άλλες αρχές, που αποτελούν ειδικότερες εκφάνσεις της και που, κατά συνέπεια, συμπλέκονται εννοιολογικά μαζί της. Πρόκειται για τα λειτουργικά κριτήρια που μνημονεύσαμε παραπάνω -με αφορμή τις αρμοδιότητες νομαρχιακού επιπέδου- και η επίκλησή τους υποβοηθά την προσπάθεια της κατανομής των αρμοδιοτήτων. Τέτοια κριτήρια είναι:

- Η αρχή της εγγύτητας, κατά την οποία, εάν είναι δυνατή η αποτελεσματική άσκηση μιας αρμοδιότητας στο χαμηλότερο προς τον πολίτη επίπεδο, τότε πρέπει να ανατίθεται σε αυτό.
- Η αρχή της καταλληλότητας και της επάρκειας των πόρων, όπου το κάθε επίπεδο διοίκησης θα πρέπει να ασκεί όσες αρμοδιότητες δύναται να επιτελέσει αποτελεσματικά με βάση τους πόρους (υλικούς και ανθρώπινους) που διαθέτει (Μελέτη Ι.Τ.Α.<sup>2</sup>, 2008).
- Η αρχή της πληρότητας και της αποκλειστικότητας, βάσει της οποίας η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης πρέπει να χαρακτηρίζεται από τη μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια, έτσι ώστε αυτές να ασκούνται από τα αρμόδια όργανα κατά τρόπο πλήρη και αποκλειστικό, χωρίς διασπορά σε άλλα επίπεδα και βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Στόχος είναι η αποτροπή παρερμηνειών και φαινομένων σύγχυσης και επικάλυψης σχετικά με τη δράση και τη λειτουργία τους (Μελέτη Ι.Τ.Α.<sup>2</sup>, 2008· Α. Μακρυδημήτρης, 2006).
- Η αρχή της ολοκλήρωσης των διοικητικών ενεργειών και η συναφής με αυτήν αρχή της συγκέντρωσης του διοικητικού έργου. Στην πρώτη περίπτωση ανήκει η απαίτηση για αποφυγή του κατακερματισμού τους, ενώ η δεύτερη βρίσκει έρεισμα κυρίως στις λειτουργίες που αφορούν στην εξυπηρέτηση του πολίτη και, σύμφωνα με αυτήν θα πρέπει να συγκεντρώνονται στο πλησιέστερο δυνατό προς

τον πολίτη επίπεδο, ανεξάρτητα από τον φορέα που αποφασίζει την παροχή τους (Μελέτη Ι.Τ.Α.<sup>2</sup>, 2008).

- Η αρχή της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης στη λήψη των αποφάσεων, η οποία τελεί σε άμεση σύνδεση με την αρχή της συγκέντρωσης του διοικητικού έργου και
- Τέλος, θα αναφέρουμε την αρχή της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των Ο.Τ.Α. της ίδιας, αλλά και διαφορετικής βαθμίδας, που αποσκοπεί στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

Όλες οι αρχές που μόλις παρατέθηκαν σε συνδυασμό με τα νομικά κριτήρια που σχολιάσαμε στην αμέσως προηγούμενη υποενότητα μας, θεωρούμε πως δίνουν επαρκείς κατευθύνσεις για το πώς θα διαμοιραστούν οι δράσεις εκείνες, των οποίων η φύση τους δε μας οδηγεί να διακρίνουμε με σχετική ευκολία αν πρόκειται για κρατικές ή τοπικές. Ο συνδυασμός τους, πάντως, δημιουργεί ένα αξίωμα οργανωτικής οικονομίας, το οποίο συντρέχει υπέρ της εκάστοτε χαμηλότερης διοικητικής βαθμίδας (Α. Μακρυδημήτρης, 2006).

### **Τελικές παρατηρήσεις.**

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, διαπιστώνουμε ότι συντελούνται σημαντικά βήματα προόδου από το νέο ρυθμιστικό πεδίο που θεσπίζεται για ολόκληρη τη λειτουργία του κράτους, αφού καταλαμβάνει το σύνολο των διοικητικών μονάδων. Η συνειδητοποίηση από την πλευρά της νομοθετικής εξουσίας ότι έχουν ωριμάσει πλέον οι συνθήκες για μια ρηξικέλευθη μεταρρύθμιση που θα ανατρέψει καθοριστικά τις μέχρι τώρα υφιστάμενες αγκυλωτικές οργανωτικές δομές, οι οποίες εκτρέφουν το φαινόμενο της γραφειοκρατικής υπερδίογκωσης και του κρατικού συγκεντρωτισμού, απαντάται σε πολλά εδάφια της αιτιολογικής έκθεσης που συνοδεύει το νόμο του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Η αναδιάρθρωση, άλλωστε, όλων των επιπέδων διοίκησης προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης λιγοστών διοικητικών βαθμίδων συνηγορεί στην άποψη αυτή.

Η βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική ενάσκηση των λειτουργιών που ανατίθεται σε κάθε οργανωτική μονάδα, είτε πρόκειται για τα αποκεντρωμένα όργανα είτε

για αυτοδιοικούμενα, συναρτάται πρωτίστως με την ύπαρξη λιγοστών διοικητικών επιπέδων. Είναι εύλογη η σχέση που συνδέει την αποτελεσματικότητα με τα ολιγάριθμα διοικητικά επίπεδα, αφού οι δράσεις που συντελούνται από τον κάθε οργανισμό εμφανίζονται περισσότερο ευκρινείς, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η ρύθμιση, η οργάνωση και η ανακατανομή τους χωρίς ιδιαίτερη δυσχέρεια. Σε αντίθετη περίπτωση, αυτή δηλαδή της λειτουργίας πολλών διαφορετικών διοικητικών μονάδων, οι παθογένειες που προκύπτουν, προσλαμβάνουν τη μορφή της πολυδιάσπασης των αρμόδιων φορέων για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης, τις συγχύσεις ως προς τα αρμόδια όργανα, την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και, γενικότερα, τη δημιουργία συνθηκών δαιδαλώδους γραφειοκρατίας και την επαύξηση του νομοθετικού και κανονιστικού πληθωρισμού. Αν επιπλέον συμπεριληφθεί και το ασαφές πλαίσιο κατανομής των αρμοδιοτήτων, τότε δε θα ήταν υπερβολή να υποστηρίξουμε πως δεν μπορεί παρά να εμφανίζεται ως ‘νομοτέλεια’ η αδυναμία ανταπόκρισης στο αξίωμα περί επιτελικού κράτους, ανάπτυξης και συμμετοχής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα από τις περιφερειακές (αυτοδιοικούμενες) αρχές.

Έχοντας, λοιπόν, ο κοινός νομοθέτης υπόψη όλες τις παραμέτρους αυτές, αφενός επαναπροσδιόρισε τα γεωγραφικά μεγέθη της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφετέρου δραστηριοποιήθηκε με ιδιαίτερη προσοχή στο διαχωρισμό των λειτουργιών που επιτελούνται από τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης. Έτσι, διευρύνονται οι προοπτικές του να συμπορευθεί με πιο εντατικούς ρυθμούς με τις απαιτήσεις για χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής με αξιώσεις, παρέχοντας ταυτόχρονα τα θεμέλια για την ενδυνάμωση των οργανισμών που βρίσκονται πλησιέστερα στον πολίτη.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αν και δε φέρει μεγάλη ιστορική διαδρομή από την ίδρυσή του, εν τούτοις καλείται να διαδραματίσει έναν εξαιρετικά νευραλγικό ρόλο σε ένα ιδιαίτερα κρίσιμο σημείο της μεταπολιτευτικής ιστορίας της χώρας. Αποτελεί έναν από τους στυλοβάτες του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος που εισάγει ο νόμος του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ», με τον οποίο αναδιατάσσεται ολόκληρος ο περιφερειακός χάρτης σε επίπεδο κρατικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εμπειρία από τις Ν.Α., όπως καταδεικνύεται από τις θεσπισθείσες διατάξεις του νέου νομοθετήματος, αποτέλεσε ερέθισμα προς τον κοινό νομοθέτη να αλλάξει ριζικά σε πολλά σημεία το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνει το πλέγμα σχέσεων μεταξύ όλων των διοικητικών βαθμίδων, με αποκορύφωμα το μείζονος σημασίας ζήτημα του σαφούς διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης, το οποίο τοποθετείται στον πυρήνα της νέας αρχιτεκτονικής, όπως διακηρύσσεται στην αιτιολογική έκθεση.

Το κράτος μέχρι τώρα παρέμενε βαθιά συγκεντρωτικό, παρά τις εξαγγελίες του Συντάγματος περί αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης. Στην ουσία, ένας μεγάλος όγκος αρμοδιοτήτων διοικητικού-εκτελεστικού χαρακτήρα ασκούσαν από τα κεντρικά όργανα. Ο ρόλος, όμως, του σύγχρονου κράτους επιτάσσει να είναι ευέλικτο και να διαδραματίζει το ρόλο του πλοηγού που χαράσσει τις κύριες κατευθύνσεις των δημόσιων πολιτικών και περιορίζεται στην άσκηση επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων. Υποθέσεις, δηλαδή, συνδεδεμένες με αμιγώς κρατικές λειτουργίες, τις οποίες το Σύνταγμα ρητά αναθέτει στην αρμοδιότητα του κράτους *stricto sensu* και σχετίζονται άρρηκτα με την οργάνωση της πολιτείας και τη διασφάλιση των συμφερόντων του κράτους, την πραγμάτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, την εγγύηση της απρόσκοπτης άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων και την παροχή κατευθύνσεων και συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Οι υπόλοιπες αρμοδιότητές του πρέπει να αποκεντρώνονται όχι μόνο χάριν της αποσυμφόρησης του κέντρου, αλλά, κυρίως, γιατί με αυτόν τον τρόπο η πολιτεία ευθυγραμμίζεται με τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής που απαιτεί την ευρύτερη δυνατή αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

Η Περιφέρεια, ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, αποτελεί τον κύριο φορέα αναπτυξιακού προσανατολισμού σε τοπικό επίπεδο. Αναγνωρίζεται πλέον αυτό που υποστηρίζονταν εδώ και πολλά χρόνια, από τον καιρό κιάλας της σύστασης των Ν.Α., ότι το χωρικό επίπεδο της Περιφέρειας συγκροτεί το πιο κατάλληλο μέγεθος για τη δευτεροβάθμια

αυτοδιοίκηση και για τη θεμελίωση αναπτυξιακών προϋποθέσεων. Και τώρα, που πραγματοποιήθηκε το ζητούμενο πολλών ετών, δε μένει παρά να δούμε στην πράξη να υλοποιείται το εγχείρημα αυτό.

Το αμέσως επόμενο βήμα είναι να μετουσιωθούν οι νομοθετικές προβλέψεις σε πράξη και για να συμβεί αυτό, απαραίτητη είναι η ύπαρξη του στοιχείου της πολιτικής βούλησης εκ μέρους των αιρετών για να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τη δυνατότητα δραστηριοποίησης σε ένα ευρύ φάσμα υποθέσεων που παρέχει ο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». Διαθέτοντας την απαιτούμενη γνώση για τα τοπικά ζητήματα, μπορούν να στοχεύσουν στην ουσιαστική αναβάθμιση της περιφέρειάς τους και να διεκδικήσουν έναν δυναμικότερο ρόλο στο εθνικό και ευρωπαϊκό προσκήνιο.

Ο προβληματισμός που επιχειρήσαμε να παρουσιάσουμε στην παρούσα εργασία, επικεντρώθηκε στο κρίσιμο ζήτημα των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. με σημείο αιχμής τη σημασία της σαφούς κατανομής τους από τον κοινό νομοθέτη. Η ανασκόπηση του παραδείγματος της Ν.Α. καταδεικνύει την αναγκαιότητα της ιδιαίτερα προσεκτικής αντιμετώπισης του εν λόγω ζητήματος από τη νομοθεσία, η οποία οφείλει να το ρυθμίσει δημιουργώντας ασφάλεια δικαίου και αυτό φαίνεται να το αντιλαμβάνεται πλήρως ο νομοθέτης του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Η προσπάθεια να υπερκεραστούν τα εμπόδια που έχουν προκύψει από την ασάφεια των μέχρι τώρα ισχυουσών διατάξεων για τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. β' βαθμού (και όχι μόνο), αλλάζει στον τομέα αυτό τη σελίδα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικητικής ιστορίας. Γεγονός, πάντως, είναι ότι το νέο νομοθετικό πλαίσιο χαιρέτιστηκε από το μεγαλύτερο μέρος όλων των εμπλεκόμενων μερών και αυτό αναμφίβολα συνιστά οπωσδήποτε θετικό για την εξέλιξη της πορείας των θεσμών της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

**N. 1235/1982**, Άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς (ΦΕΚ Α΄ 26/1982).

**N. 1682/1986**, Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ν.1622/1986 και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 92/1986).

**N. 2026/1992**, Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 43/1992).

**N. 2218/1994**, Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 90/1994).

**N. 2240/1994**, Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 153/1994).

**N. 2307/1995**, Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (άρθρα 12-14)-(ΦΕΚ Α΄ 113/1995).

**N. 2399/1996**, Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 90/1996).

**Π.Δ. 30/1996**, Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

**N. 2503/1997**, Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΦΕΚ Α΄ 107/1997).

**N. 2647/1998**, Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 237/18).

**N. 2738/1999**, Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α΄ 180/1999).

**N. 3852/2010**, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης (ΦΕΚ Α΄ 87/2010).

**Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 52543/51/15.11.1994**

**Εισηγητική Έκθεση ν. 2218/1994**

**Εισηγητική Έκθεση ν. 2240/1994.**

**ΣΕ 263/1997**, (Παραπεμπτική) Ε΄ Τμήμα.

**ΣΕ 888/1997**, (Παραπεμπτική) ΣΤ΄ Τμήμα.

**ΣΕ 3440/1998**, Ολομέλεια.

## BIBΛΙΑ

- Βενιζέλος, Ε.** (2002), *Το αναθεωρητικό κεκτημένο-Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Θεοχαροπούλου-Κοντόγιωργα, Δ.** (2000), *Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η διοικητική οργάνωση του κράτους στο: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, ΕΝΑΕ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ι.Τ.Α<sup>1</sup>**, (2008) *Μελέτη Για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.*
- Ι.Τ.Α.<sup>2</sup>** (2008) *Μελέτη Για τις αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.*
- Κατσούλης, Δ.** (1993) *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μακρυνδημήτρης, Α.** (2006), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μιχαλόπουλος, Ν.** (1997), *Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στο: Κ. Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπυρδαλάκης (επιμ.) Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Προσδοκίες και προοπτικές*, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μουστάκας, Μ.** (2000), *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε.** (1995), *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παπαγιάννη, Π.** (1997). *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του πολιτικού συστήματος και μιας συνολικής μεταρρύθμισης στο: Κ. Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπυρδαλάκης (επιμ.) Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Προσδοκίες και προοπτικές*, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σιούσουρας, Π., Ματθαίου, Π., Αναστασίου Τ.** (2006) *Δομή και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Σιούτη, Γ.** (2001), *Αποκέντρωση στο: Ε. Σπηλιωτόπουλος και Α. Μακρυνδημήτρης (επιμ.) Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε.** (2001), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Τάχος, Α. Ι.** (2000), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- Χλέπας, Ν.-Κ.** (1994), *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.
- Χλέπας, Ν.-Κ.** (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χλέπας, Ν.-Κ.** (2000), *Το Συνταγματικό Καθεστώς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, ΕΝΑΕ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χλέπας, Ν.-Κ.** (2002), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση-Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου»;* στο: **Μακρυδημήτρης, Α.-Ζύγουρα Ο. (επιμ.)** *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χριστοφιλοπούλου, Ε.** (1998), *Κατανομή των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης στο: Ν.-Κ. Χλέπας (επιμ.) Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.
- Χρυσανθάκης, Χ.** (2000), *Σκέψεις για το καθεστώς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο: Χλέπας, Ν.-Κ. και Γασόπουλος, Γ. Α. (επιμ.) Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χρυσόγονος, Κ.** (1998), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

## **ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

- Ανδρονόπουλος, Β. Κ., Μαθιουδάκης, Α. Μ.** (1988), *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα.
- Βελώνιας, Ε.** (1984), *Νομαρχιακή Διοίκηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ.17, σελ. 44 επ.
- Γκιζάρη, Α.** (2008) *Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ*, τχ. 4, σελ. 613 επ., Οκτώβριος-Δεκέμβριος.
- Δανόπουλος, Γ.** (1997), *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το δικαστικό έλεγχο, Ουσιαστική πραγμάτωση ή ουσιαστική αποδυνάμωση; Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*,

- Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1997, σελ. 61 επ.
- Κατσούλης, Δ.** (1996), Η κατάργηση του Περιφερειακού Διευθυντή, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τχ.35, σελ. 31 επ.
- Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου** (2011), Το νέο σύστημα διακυβέρνησης στους ΟΤΑ: Βασικά όργανα - Ρόλοι και Αρμοδιότητες, *ΕΚΔΔΑ*, Αθήνα.
- Κούρτης, Γ.Ι.** (1998), Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δεύτερου βαθμού, *ΤοΣ*, σελ.85 επ.
- Μακρυδημήτρης, Α.** (1995), Διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο νομό (από τη νομαρχιακή διοίκηση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση), *ΕΔΔΔ*, σελ. 481 επ.
- Μπακογιάννης, Π.** (1998), Ίδρυση των λοιπών βαθμίδων και κατηγορίες πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στο άρθρο 102 του Συντάγματος, *ΤοΣ*, σελ. 639 επ.
- Μπαμπάς, Σ.** (1998), Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Αντί θεσμικής τομής ανάπηρο επιχείρημα), *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1998, σελ.14, επ.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε.** (2000), Διοίκηση και αναθεώρηση του Συντάγματος, στο [www.tosyntaxa.gr](http://www.tosyntaxa.gr) (τελευταία επίσκεψη 22.07.2011).
- Παπαδημητρίου, Γ.** (1991), Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ, Σκέψεις για την διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ, *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ. 5-6, σελ.9 επ.
- Παπαδημητρίου, Κ. Θ.** (2006) Στην περιφέρεια και όχι στο νομό ο β' βαθμός Αυτοδιοίκησης (χωρίς βιβλιογραφική αναφορά στο [www.enap.gr](http://www.enap.gr), τελευταία επίσκεψη 01.08.2011).
- Παυλόπουλος, Π.** (1984), Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές της, *ΕΕΠολΕ*, τχ. 5, σελ. 49 επ.
- Χριστοφιλοπούλου, Π.** (1996), Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, *ΕΕΠολΕ*, τχ. 7, σελ.124 επ.
- Χρυσανθάκης, Χ.**(1995), Η τοπική δημοκρατία σε δοκιμασία: η νομοθετική πραγμάτωση του δεύτερου αυτοδιοίκησης (Ν. 2218 και 2210/1994), *ΕΔΔΔ*, 1995, σελ. 334 επ.

## ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Επίσημη ιστοσελίδα της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας ([www.enae.gr](http://www.enae.gr), τελευταία επίσκεψη: 01/09/2011).
- Επίσημη ιστοσελίδα του Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης ([www.ita.gr](http://www.ita.gr), τελευταία επίσκεψη: 03/08/2011).
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ([www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr), τελευταία επίσκεψη: 17/08/2011).
- Επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών ([www.ypes.gr](http://www.ypes.gr), τελευταία επίσκεψη: 01/09/2011).

## ΣΧΕΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

**ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ** (2005), *Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*.

**Μακροδημήτρης, Α.** (2006), *Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, εκδ. Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα.

**Μπακογιάννης, Κ.** (2002), Η τοπική αυτοδιοίκηση στο κείμενο της επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος στο: **Μακροδημήτρης, Α.-Ζύγουρα Ο. (επιμ.)** *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

**Μπέσιλα-Βήκα, Ε.** (2001), *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Σειρά Δίκαιο και Οικονομία, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.

**Σωτηρέλης, Γ. Χ.** (2008), Η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος στο: **Κοντιάδης, Ξ. Ι. και Ανθόπουλος, Χ. Θ.(επιμ.)** *Κρίση του Ελληνικού Πολιτισμού Συστήματος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

**Τομαρά-Σιδέρη, Μ.** (1997), Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της αιρετότητας στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, μεταρρύθμισης στο: **Κ. Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.)** *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Προσδοκίες και προοπτικές*, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

**Χλέπας, Ν.-Κ.** (1998), Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς στο: **Ν.-Κ. Χλέπας (επιμ.)** *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας, Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.

## ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Βασιλείου, Κ.** (1976), Τοπική Αυτοδιοίκησης, *ΕΔΔΔ*, σελ. 54 επ.
- Βενιζέλος, Ε.** (1992), Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης-Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης, *ΕΔΔΔ*, σελ. 321 επ.
- Γεραπετρίτης, Γ.** (1999), Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Σκέψεις με αφορμή τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, *Ελλ Δικ*, τχ.40, σελ. 1686 επ.
- Γεωργίου, Γ.** (1994), Προβλήματα και προοπτικές του ν. 2218/1994, *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ.3, σελ. 39 επ.
- Κατσούλης, Δ.** (1994), Το σύστημα της νομαρχιακής διακυβέρνησης του νόμου 2218/1994, Ένα δείγμα μεταρρυθμιστικού «στραβισμού», *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ.3, σελ.43 επ.
- Λιβεράκος, Π.** (1996), Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά, *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ.1, σελ. 28 επ.
- Μπακογιάννης, Κ.** (1987), Νομάρχης, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ.29, σελ.24 επ.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε.** (1995), Ο «ακαθόριστος» κύκλος αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών, *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ.74-75, σελ. 59 επ.

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

## ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/1986

### Άρθρο 102

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 έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που διοικούνται από συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους.
4. Με νόμο μπορεί να προβλεφθεί η συμμετοχή στη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης έως το ένα τρίτο του όλου αριθμού των μελών.
5. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Οι πειθαρχικές ποινές αργίας και απόλυσης από το αξίωμα των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση, απαγγέλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικές δικαστές.
6. Το Κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών αυτών, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

# ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/1986/2001

## Άρθρο 102

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

σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

## ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ\_(Ν.3852/10)

### Τομέας Αναπτυξιακού Προγραμματισμού:

- Εκπόνηση γενικών και ειδικών αναπτυξιακών μελετών, που αφορούν τη συγκέντρωση, επεξεργασία και τεκμηρίωση γεωγραφικών, δημογραφικών, οικονομικών, κοινωνικών και άλλων στοιχείων που την αφορούν. Επίσης, είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση και την αποτίμηση του σχεδιασμού και της υλοποίησης όλων σχετικών οικονομικών και θεσμικών παρεμβάσεων.
- Τελική διαμόρφωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, την έγκρισή του και την παρακολούθηση της εκτέλεσής του. Παρακολουθούν, ακόμη, τις διαδικασίες ένταξης των πράξεων του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος, είναι αρμόδιες προς εισήγηση στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας για τη χρηματοδότηση των έργων που εντάσσονται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, καθώς και των συγχρηματοδοτούμενων έργων.
- Διατύπωση προτάσεων προς τους κεντρικούς φορείς του δημοσίου τομέα για έργα και μέτρα πολιτικής εθνικής σημασίας, που τις αφορούν, αλλά εντάσσονται στο μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα. Συντονίζουν τους φορείς εκτέλεσης και παρακολουθούν την πορεία εφαρμογής του αναπτυξιακού προγράμματος της περιφέρειας.
- Γνωμοδότηση για κάθε θέμα τοπικού ή ευρύτερου ενδιαφέροντος για το οποίο ζητείται η γνώμη τους.
- Συγκρότηση Περιφερειακών Γνωμοδοτικών Επιτροπών, οι οποίες γνωμοδοτούν για τις αιτήσεις υπαγωγής επενδύσεων, κατ' εφαρμογή του ισχύοντος αναπτυξιακού νόμου, αξιολογούν και προωθούν επενδυτικές προτάσεις από ιδιωτικές επιχειρήσεις, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, συγκροτούν περιφερειακά όργανα ελέγχου των επενδύσεων για την πιστοποίηση των δαπανών και την υλοποίηση των εγκεκριμένων σχεδίων, προέρχονται στην καταβολή της επιχορήγησης της επένδυσης και πιστοποιούν την έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας. Καταγράφουν, επίσης, τις νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται από την υλοποίηση των εγκεκριμένων σχεδίων.

### Τομέας Γεωργίας και Κτηνοτροφίας:

- Εκπόνηση, υλοποίηση και αξιολόγηση σχεδίων προγραμμάτων και μέτρων ανάπτυξης,
- Σχεδιασμός, παρακολούθηση και υλοποίηση των έργων υποδομής,
- Ένταξη των επενδυτικών σχεδίων σε προγράμματα γεωργίας και κτηνοτροφίας,
- Προστασία και ανάπτυξη της φυτικής και ζωικής παραγωγής,
- Καλύτερη οργάνωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων,
- Εποπτεία επί των Γενικών Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων (Γ.Ο.Ε.Β.), καθώς και άσκηση εποπτείας επί του Αρδευτικού Οργανισμού Στυμφαλίας και του Οργανισμού Κωπαΐδας.
- Άσκηση αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες στη διοίκηση, στη διαχείριση και εκμετάλλευση ιχθυοτρόφων εν γένει υδάτων από 01.01.2012, στο πλαίσιο ανασχεδιασμού της πολιτικής του κρίσιμου τομέα, με γνώμονα την πληρέστερη κάλυψη των αναπτυξιακών αναγκών της χώρας.

### Τομέας φυσικών πόρων, ενέργειας και βιομηχανίας:

- Ο υποτομέας ορυκτού πλούτου περιλαμβάνει, κυρίως, τον καθορισμό και τον αποχαρακτηρισμό λατομικών περιοχών, τη χορήγηση αδειών μεταλλευτικών ερευνών, τη χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης σε ιδιόκτητα λατομεία αδρανών υλικών, αργίλλων, και σχιστολιθικών πλακών, τη χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ηλεκτρολογικού και μηχανολογικού εξοπλισμού λατομείων αδρανών υλικών και συναφείς ρυθμίσεις, που σχετίζονται με την αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου.
- Ο υποτομέας ενέργειας καταλαμβάνει σειρά αρμοδιοτήτων, οι οποίες συμπλέκονται, κυρίως, με την αξιοποίηση ήπιων μορφών ενέργειας (ηλιακή, αιολική, γεωθερμία), τη χορήγηση αδειών εγκατάστασης, για ίδια χρήση, ενεργειακών συστημάτων θέρμανσης ή ψύξης χώρων, τη χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας εφεδρικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής, τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης ή επέκτασης σταθμού ηλεκτρικής ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, καθώς και λοιπές επί μέρους αρμοδιότητες οι οποίες εντάσσονται στον ίδιο υποτομέα.

- Ο υποτομέας της *βιομηχανίας* περιλαμβάνει αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης, που είχαν αποκεντρωθεί, προς άσκηση, στις Ν.Α., κυρίως, με το Π.Δ. 78/2006. Ορισμένες από τις ασκούμενες αρμοδιότητες ενδεικτικά είναι:
  - η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας βιομηχανιών, που οριοθετούνται από τις διατάξεις του ν. 3325/2005,
  - η επιβολή κυρώσεων σε όσους ιδρύουν, επεκτείνουν εκσυγχρονίζουν και λειτουργούν βιομηχανίες και βιοτεχνίες, κατά παράβαση της σχετικής νομοθεσίας,
  - η χορήγηση μηχανολογικών αδειών εγκατάστασης, επέκτασης και εκσυγχρονισμού σε βιομηχανικές, βιοτεχνικές εγκαταστάσεις και επαγγελματικά εργαστήρια,
  - η χορήγηση αδειών εργοστασίων κατασκευής ατμολεβήτων,
  - η έγκριση ατελούς εισαγωγής μηχανημάτων και εξαρτημάτων για επαρχιακές βιομηχανίες και βιοτεχνίες,
  - η χορήγηση σειράς τεχνικών επαγγελματικών αδειών, κατά τις ειδικότερες ρυθμίσεις των άρθρων 1 και 4 του π.δ/τος 78/2006,
  - η εκτίμηση της αξίας μηχανημάτων για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας τους, καθώς και
  - η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις.

#### Τομέας **Απασχόλησης**:

- Υλοποίηση προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης ανέργων,
- Έγκριση ή απόρριψη ομαδικών απολύσεων εργαζομένων,
- Επιβολή ποινής σε εργοδότες,
- Κύρωση εσωτερικών κανονισμών εργασίας επιχειρήσεων κατά τις διατάξεις του ν.δ. 3789/1957, καθώς και θέματα, που άπτονται της εφαρμογής των κανονισμών αυτών,
- Συγκρότηση συμβουλίων και επιτροπών αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, καθώς και την κατ' εξαίρεση λειτουργία επιχειρήσεων εκμεταλλεύσεων και παροχής εργασίας κατά την Κυριακή.

#### Τομέας **Εμπορίου**:

- Εποπτεία και τον έλεγχο των ανώνυμων εταιρειών,
- Εποπτεία του εμπορίου,
- Χορήγηση αδειών άσκησης εμπορικών επαγγελμάτων και οργάνωσης εκθέσεων,
- Διενέργεια ελέγχων και επιβολή κυρώσεων κατ' εφαρμογή των διατάξεων περί προστασίας του καταναλωτή.

Τομέας **Τουρισμού**: Η περιφέρεια συνεργάζεται με τον Ε.Ο.Τ. και τους δήμους για το σχεδιασμό, καθώς και για την τουριστική προβολή και ανάπτυξη της περιφέρειας.

#### Τομέας **Μεταφορών-Επικοινωνιών**:

- Τομέας *Μεταφορών*:
  - Διενέργεια περιοδικών τεχνικών ελέγχων μηχανοκινήτων οχημάτων από τα Δημόσια Κ.Τ.Ε.Ο. κάθε νομού,
  - Καθορισμός του αριθμού επιβατηγών δημοσίας χρήσεως για την αντιμετώπιση των μεταφορικών αναγκών κάθε νομού,
  - Τήρηση μητρώου αδειών Ε.Δ.Χ.,
  - Έκδοση και την ανάκληση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας πρατηρίων υγρών καυσίμων και υγραερίων και
  - Χορήγηση αδειών άσκησης επαγγέλματος οδικού μεταφορέα επιβατών και εμπορευμάτων.
  
- Τομέας *Επικοινωνιών*:
  - Χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ραδιοσταθμών CB, καθώς και άσκηση συναφών αρμοδιοτήτων, όπως η χορήγηση αδειών κατασκευής, εγκατάστασης και λειτουργίας ερασιτεχνικών και πειραματικών σταθμών ασυρμάτου, ειδικών ραδιοδικτύων και ραδιοσταθμών CB, καθώς και των σχετικών τηλεπικοινωνιακών συστημάτων.

## Τομέας Έργων-Χωροταξίας-Περιβάλλοντος:

- Υποτομέας Έργων:
  - Κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, που οι αντίστοιχες αρμοδιότητες ανήκουν στην Κρατική Περιφέρεια και στις Ν.Α. Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες.
  - Σχεδιασμός, μελέτη, κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών κτιριακών, ή ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων,
  - Εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών,
  - Αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας,
  - Διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ.Δ.Ε.,
  - Κατάρτιση προσχεδίων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων, καθώς και λοιπές συναφείς αρμοδιότητες.
  
- Υποτομέας της χωροταξίας:
  - Παροχή γνώμης του Περιφερειακού Συμβουλίου για τη χωροθέτηση Β.Ι.Ο.Π.Α., καθώς και ικανός αριθμός γνωμοδοτήσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου, κατά τη διαδικασία κατάρτισης των Περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων
  - Παρακολούθηση εφαρμογής γενικών πολεοδομικών σχεδίων Σ.Χ.Ο.Ο., Α.Π. και Ζ.Ο.Ε.
  - Χορήγηση άδειας για την εναπόθεση αποβλήτων ή αποθήκευση αποβλήτων, που περιέχουν αμιάντο, καθώς και
  - Παροχή γνώμης για την οριοθέτηση εκτάσεων ως ΠΟΑΠΔ
  - Κατάρτιση και έγκριση του Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, στο πλαίσιο του αντίστοιχου, ο οποίος αποσκοπεί, κυρίως, μελέτη και τον καθορισμό των μεθόδων διαχείρισης, και στη χωροθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων.

## Τομέας Υγείας-Πρόνοιας:

- Οι αρμοδιότητες που μέχρι ασκούνται από τις Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες (Δ.Υ.ΠΕ.) καθώς και από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης κατά μεταβίβαση από αυτές.

- Χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών κλινικών, η αναθεώρηση και ανάκληση τούτων, η έγκριση μεταβίβασής τους, καθώς και η εποπτεία και ο έλεγχος, παράλληλα με τον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας από αυτές.
- Χορήγηση αδειών κατηγοριών ιατρείων και διαγνωστικών κέντρων
- Έκδοση άδειας εισαγωγής εγκατάστασης και λειτουργίας μηχανημάτων παραγωγής ιοντιζουσών ακτινοβολιών για ιατρικούς σκοπούς, γενικά, όπως και εγκατάστασης και λειτουργίας εργαστηρίων ραδιοϊσοτόπων για ιατρικές εφαρμογές.
- Επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς και οδοντίατρους, κατά τις προβλέψεις του π.δ/τος 470/1983.
- Επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς και οδοντίατρους, οι οποίοι αναγράφουν ναρκωτικά σε απλές συνταγές και όχι στις ειδικές για το σκοπό αυτό, καθώς και στους φαρμακοποιούς, που πωλούν ναρκωτικά με απλές και όχι με ειδικές συνταγές και
- Υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας, κατά τις ρυθμίσεις του άρθρου 13 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197, Α).

#### Τομέας **Παιδείας-Πολιτισμού-Αθλητισμού:**

- Λειτουργική υποστήριξη δημόσιων Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης, περιλαμβανομένης της θεματικής εξειδίκευσης του αντικειμένου τους,
- Κατάρτιση προγραμμάτων Δια βίου Μάθησης,
- Οργάνωση και οικονομική υποστήριξη σειράς πολιτιστικών εκδηλώσεων, υλοποίηση αθλητικών προγραμμάτων διαπεριφερειακού χαρακτήρα,
- Άσκηση εποπτείας επί εθνικών αθλητικών κέντρων, που προβλέπεται με Κοινή Υπουργική Απόφαση

Η **Πολιτική Προστασία** αρθρώνεται με γνώμονα το σχετικό σχεδιασμό, την εφαρμογή του και τη λήψη σχετικών μέτρων, στο πλαίσιο των αντίστοιχων προβλέψεων και ρυθμίσεων, που αφορούσαν τα Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όπως είναι καταστρωμένες στο σχετικό θεσμικό νόμο (ν. 3013/2002).

Τέλος, σε κάθε Περιφέρεια συγκροτείται **Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας** και Φύλων, στην οποία προεδρεύει ο Περιφερειάρχης και μετέχουν εκπρόσωποι του περιφερειακού συμβουλίου, των δήμων της περιφέρειας, των γυναικείων οργανώσεων και της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων. Αντικείμενο της Επιτροπής είναι η υποβολή προτάσεων προς τα όργανα της περιφέρειας για τη λήψη ουσιαστικών μέτρων προς προώθηση της ισότητας τω φύλων σε όλους τους τομείς της οικονομικής, πολιτικής και οικονομικής και κοινωνικής ζωής.