

**ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ**

**ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**



**ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ:**

**ΤΣΟΥΝΤΑΣ ΚΩΝ/ΝΟΣ**

**ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ:**

**ΠΟΡΤΟΒΑΡΑΣ Θ. – ΤΣΟΥΣΗΣ Ι.**

**ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2000**

**ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### ΜΕΡΟΣ Α΄

Πρόλογος	1
1.1 Η ιστορία της Συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	7
1.2 Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από τα νομοθετήματα	20

### ΜΕΡΟΣ Β΄

2.1 Δ.Κ.Κ., Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», Ν. 2539/97	41
2.2 Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας	
2.2.1 Η Ευρώπη για την τοπική αυτοδιοίκηση μέσα από τον Ε.Χ.Τ.Α.	122
2.2.2 Σχολιασμός των διατάξεων του Χάρτη	129

### ΜΕΡΟΣ Γ΄

3.1 Η ουσιαστικοποίηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης	133
3.2 Η αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης	
3.2.1 Η έννοια της αυτοτέλειας	135

3.2.2 Διοικητική αυτοτέλεια	137
3.2.3 Οικονομική αυτοτέλεια	137
3.3 Η εποπτεία της κεντρικής διοίκησης επί της τοπικής αυτοδιοίκησης	141
Συμπεράσματα	148

# ΜΕΡΟΣ Α'

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Θα ήταν δύσκολο να φανταστεί κανένας μια μορφή οργάνωσης του δημόσιου τομέα, πλην του πλήρους συγκεντρωτισμού, που να εξασφαλίζει την ικανοποιητική λειτουργία του χωρίς να περιλαμβάνεται στη μορφή αυτή οργάνωσης η τοπική αυτοδιοίκηση.

Είναι επόμενο λοιπόν κάθε κυβέρνηση να την απασχολεί το εξής βασικό ερώτημα : ποια μορφή οργάνωσης του δημόσιου τομέα είναι η πιο αποτελεσματική; Έχουν αναπτυχθεί διάφορες μορφές οργάνωσης του δημόσιου τομέα, που δεν σημαίνει τίποτα άλλο παρά αντίστοιχες μορφές αποκέντρωσης.

Η πιο απλή μορφή αποκέντρωσης είναι εκείνη όπου οι υπάλληλοι της Κεντρικής Διοίκησης τοποθετούνται σε περιφερειακά ή τοπικά γραφεία, όπως π.χ. στα δημόσια ταμεία, εφορείες, τελωνεία. Μια δεύτερη μορφή αποκέντρωσης είναι η λεγόμενη λειτουργική αποκέντρωση, κατά την οποία η παροχή μιας ειδικής υπηρεσίας ή η άσκηση μιας λειτουργίας μεταβιβάζεται από την Κεντρική Διοίκηση σε ένα ημιαυτόνομο μη κυβερνητικό οργανισμό. Στην περίπτωση αυτή έχουμε τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τους Δημόσιους Οργανισμούς και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Τέλος, έχουμε τη **μορφή της περιφερειακής αποκέντρωσης**, που δεν είναι τόσο απλή όσο οι προηγούμενες και κατά την οποία η κεντρική διοίκηση

μεταβιβάζει περιορισμένη πολιτική και διοικητική εξουσία σε κάποιο περιφερειακό όργανο. Σε αυτή τη περίπτωση ακριβώς υπάγεται η τοπική αυτοδιοίκηση, σε περισσότερο όμως τοπικό επίπεδο από ότι άλλα όργανα όπως π.χ. ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αυτόνομη διοίκηση με κύριο σκοπό τη διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας.

Υπάρχουν δύο βασικοί λόγοι που συνηγορούν υπέρ του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο πρώτος είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση προάγει τη δημοκρατία είτε με την έννοια της αντιπροσώπευσης είτε με την έννοια της λαϊκής συμμετοχής είτε με οποιαδήποτε άλλη έννοια. Ο δεύτερος λόγος αντανακλά την άποψη της αποτελεσματικότητας. Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να αποδειχτεί ως ένας αποτελεσματικός προμηθευτής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών με τρόπους που η κεντρική διοίκηση δε μπορεί να εφαρμόσει, συμβάλλοντας έτσι άμεσα στην επιτυχία των κυβερνητικών στόχων.

Όπως αναφέραμε η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή αποκέντρωσης. Υπάρχουν πάντως ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά που καθορίζουν τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μιας διακεκριμένης μορφής διαχείρισης των κοινών υποθέσεων.

Το πρώτο και κυριότερο χαρακτηριστικό είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση εκλέγεται. Σε καμιά περίπτωση στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την πρόσφατη και παρούσα έννοιά της, δεν προβλέπεται αντίστοιχο σύστημα χωρίς την ανάδειξη

της διοίκησης μέσα από τη διαδικασία των εκλογών. Το χαρακτηριστικό αυτό είναι εκείνο που προσδίδει στην τοπική αυτοδιοίκηση την απαραίτητη αυτοτέλεια.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό αναφέρεται στην τοπική έκταση της υπευθυνότητας. Κάθε μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει υπευθυνότητα μόνο για τις υποθέσεις οι οποίες υπάγονται στην έκταση που ανήκει στη δικαιοδοσία της.

Τρίτο, σε αντίθεση με τα πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους δημόσιους οργανισμούς και τις δημόσιες επιχειρήσεις που προσφέρουν τις υπηρεσίες μιας εξειδικευμένης δραστηριότητας, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει πολλούς σκοπούς να εξυπηρετήσει. Οι σκοποί αυτοί, αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος, αναφέρονται τόσο στην εκτέλεση έργων όσο και στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι μια μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι υπεύθυνη για την κατασκευή δρόμων, την προστασία του περιβάλλοντος, τις συγκοινωνίες και για πολλές άλλες δραστηριότητες.

Τέταρτο, η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι καθορισμένη. Σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες η διάρθρωσή της καθορίζεται ρητά από συνταγματικές διατάξεις.

Πέμπτο, η τοπική αυτοδιοίκηση εποπτεύεται από τη κεντρική διοίκηση. Η ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλες τις δημοκρατικές χώρες είναι αποτέλεσμα νομοθετικής διαδικασίας που ακολουθείται από τα κοινοβούλια. Είναι φανερό ότι οι μονάδες αυτές ασκούν εξουσία στην έκταση που τους επιτρέπουν οι αντίστοιχοι νόμοι. Το γεγονός ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεύονται από τη κεντρική διοίκηση

και αποκτούν εξουσία που τους παρέχεται από το κοινοβούλιο, δεν πρέπει να δημιουργήσει την εσφαλμένη εντύπωση ότι αυτές λειτουργούν ως ενδιάμεσοι φορείς της κεντρικής διοίκησης για τη διαχείριση και προσφορά ορισμένων υπηρεσιών. Ενώ υπάγονται στην εποπτεία της κεντρικής διοίκησης ενεργούν παράλληλα και σε συνεργασία με αυτή απολαμβάνοντας συνταγματική αυτονομία και αυτοτέλεια.

Έκτο και βασικό χαρακτηριστικό είναι η δυνατότητα που παρέχεται στην τοπική αυτοδιοίκηση για την επιβολή φορολογίας για να έχει ικανοποιητικό βαθμό ανεξαρτησίας και ευελιξίας στην υλοποίηση των στόχων της.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό πόσο αναγκαία είναι η τοπική αυτοδιοίκηση στην εξυπηρέτηση του δημόσιου βίου. Περιληπτικά μπορούμε να αναφέρουμε τους βασικούς λόγους που θεμελιώνουν την αναγκαιότητά της και την αποτελεσματικότητά της στη παροχή ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών.

Η αποτελεσματικότητά της οφείλεται στο ότι τα μέλη που διοικούν τις μονάδες αυτές προέρχονται από το τοπικό πληθυσμό και έχουν πλήρη γνώση των τοπικών προβλημάτων. Η διοίκηση των μονάδων αυτών έχει τη δυνατότητα να εξασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού στη παραγωγή κάποιων αγαθών και υπηρεσιών.

Ακόμα με την ανεξαρτησία που απολαμβάνει η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τη δυνατότητα να παίρνει πρωτοβουλία και να αποκτά εμπειρίες με αποτέλεσμα να είναι πρωτοπόρος στη προσφορά υπηρεσιών.



Επίσης ενθαρρύνει τα πολιτικά δικαιώματα και προωθεί την πολιτική εκπαίδευση, με την ευρεία έννοια του όρου. Αυτό πραγματοποιείται με τη συμμετοχή μεγάλου αριθμού πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αν ληφθεί υπόψη ότι στις διοικήσεις των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν αρκετές χιλιάδες πολιτών που εκλέγονται άμεσα, γίνεται αντιληπτό πόσο σημαντικός είναι αυτός ο θεσμός στην καλλιέργεια του δικαιώματος του «εκλέγειν και εκλέγεσθαι». Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ότι μέσα στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης δίνεται η δυνατότητα σε πολλά άτομα να αποκτήσουν σε πρώτο στάδιο μια πολιτική εμπειρία. Επιπλέον η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται από μερικούς ως μέσο άμυνας απέναντι στην ισχυρή κεντρική διοίκηση και την κατάχρηση εξουσίας.

Είδαμε μέχρι τώρα ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή οργάνωσης του δημόσιου τομέα. Ακόμα η αυτοδιοίκηση είναι αναγκαία για τη πρόοδο και εξέλιξη της τοπικής κοινωνίας και μάλιστα υπάρχουν ισχυροί λόγοι που την εδραιώνουν ως απαραίτητη για την οργάνωση και διαχείριση του δημόσιου τομέα. Όλα αυτά είναι θεμιτά και απαραίτητα προκειμένου να εκπληρώσει τα προγράμματα που αφορούν την τοπική κοινωνία. Όμως δεν αποτελούν πανάκια για την σωστή και ασφαλή λειτουργία της. Μέγιστη σημασία έχουν τα πλαίσια δράσης και τα νομικά στηρίγματα που παρέχονται στην τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου να λειτουργήσει στο συγκεκριμένο χώρο. Είναι θεμιτό να δούμε ποιες πραγματικά είναι οι αρμοδιότητες που παρέχονται στην αυτοδιοίκηση και που οι αρμοδιότητες αυτές

συγκρούονται με αυτές της κεντρικής διοίκησης ή προσκρούουν σε κάποια άλλα στεγανά με αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση να μη μπορεί να λειτουργήσει ελεύθερα και να πραγματοποιήσει τους στόχους της. Πρέπει να υπάρχουν ορισμένες προϋποθέσεις, υποχρεωτικές και δεσμευτικές για τα υπόλοιπα όργανα της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να λειτουργήσει ανεπηρέαστη η τοπική κοινωνία.

Στη συνέχεια του πονήματος τούτου γίνεται προσπάθεια να καταγραφεί το πλαίσιο δράσης μέσα στο οποίο μπορεί να ελιχθεί η τοπική αυτοδιοίκηση και γίνεται μια αναδρομή από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι τις μέρες μας.

## 1.1 Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Για το ελληνικό κράτος η τοπική αυτοδιοίκηση είναι θεσμός που αναπτύχθηκε τόσο στην Αρχαία Ελλάδα<sup>1</sup> όσο και στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία. Ιδιαίτερα όμως, ο θεσμός αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας, όταν πολλές ελληνικές κοινότητες ανέπτυξαν υψηλό βαθμό αυτοδιοίκησης και έγιναν κέντρα, τοπικού πολιτισμού, όπως π.χ. τα Αμπελάκια και η Δημητσάνα.

Με τη δημιουργία του νέου ελληνικού κράτους, παραμερίστηκε εντελώς ο θεσμός των κοινοτήτων που συνδέονταν τόσο στενά με τη μακρά περίοδο της δουλείας του Γένους. Τα επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η Α΄ Εθνική Συνέλευση, που συνήλθε στην Επίδαυρο στις 20/12/1821, κατήργησε τις παλιές κοινότητες με απώτερο σκοπό την ενοποίηση της διοίκησης και καταπολέμηση του τοπικιστικού πνεύματος που είχε αναπτυχθεί σε πολλές απ' αυτές. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν περιλαμβανόταν στο Σύνταγμα που ψηφίστηκε την 1/1/1822 από το προσωρινό πολίτευμα της Ελλάδας.

---

<sup>1</sup> Ιστορικά είναι δεδομένο πως ιδρυτής του θεσμού είναι ο αθηναίος πολιτικός Κλεισθένης που διαίρεσε την Αθηναϊκή Πολιτεία και τους πολίτες της σε δήμους, με ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστή για τους δημότες κάθε δήμου προσωυμία.

Η Β΄ Εθνική Συνέλευση του Άστρους αναθεώρησε ουσιαστικά το πρώτο Προσωρινό πολίτευμα της Επιδαύρου ψηφίζοντας ένα νέο Σύνταγμα γνωστό ως ``Νόμος της Επιδαύρου``. Η ίδια Συνέλευση ψήφισε στις 16 Απριλίου 1823 και τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών όπου καθορίζεται η υποδιαίρεση των επαρχιών σε πόλεις κωμοπόλεις και χωριά.

Ωστόσο η επιτακτική ανάγκη για πολιτική ενότητα και ενιαίες κατευθύνσεις στη διοίκηση, που προέκυψαν από τον αγώνα, καθιστούσαν πρόωρη και ανεπίκαιρη κάθε συζήτηση για εφαρμογή ουσιαστικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα ζητούμενα της εποχής μόνο η συγκέντρωση της εξουσίας στη δικαιοδοσία της κεντρικής κυβέρνησης μπορούσε να διασφαλίσει.

Η Γ΄ Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας καθορίζει με ψήφισμά την 1/5/1827 , ρητά, κρατική εποπτεία για τις πράξεις των εκτελεστικών οργάνων. Η διαρκής επαγρύπνηση για τις πράξεις τους, ουσιαστικά καθιστούσε τα τοπικά αυτά όργανα, άνευ αποφασιστικής αρμοδιότητας κατά τη διάρκεια του αγώνα.

Αργότερα, το Ηγεμονικό Σύνταγμα της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 1832 της Ε΄ Εθνοσυνέλευσης του Άργους διατήρησε τη διαίρεση της Χώρας σε τμήματα και επαρχίες (όπως αυτή είχε διαιρεθεί από την εποχή του Ι. Καποδίστρια ), που συγκροτούσαν οι κοινότητες. Το Σύνταγμα αυτό δεν εφαρμόστηκε ποτέ και οδήγησε στην επανάσταση της 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου που ανάγκασε τον Όθωνα να παραχωρήσει το επόμενο Σύνταγμα.

Στις 21/2/1844 ψηφίσθηκε από την Α΄ Εθνοσυνέλευση το Σύνταγμα του 1844 το οποίο επικυρώθηκε από τον Βασιλιά Όθωνα στις 18/3/1844. Με το Σύνταγμα αυτό αναγνωρίστηκε για

πρώτη φορά στην Ελλάδα ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δήμος αναγνωρίστηκε έστω και έμμεσα σαν μια μονάδα αυτής. Συγκεκριμένα το άρθρο 11 παρ. 1 όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση « συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων ». Πάντως το Σύνταγμα αυτό δεν έδινε λύση στα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Σύνταγμα του 1864. Βασική του κατάκτηση ήταν η διάταξη για καθολικότητα της ψηφοφορίας. Η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης την περίοδο αυτή ήταν υποτυπώδης. Ούτε τη βιωσιμότητα των δήμων της βαυαρικής Αντιβασιλείας του 1833 εξασφάλιζε ούτε άλλα σχήματα τοπικής αυτοδιοίκησης προδιέγραφε. Η κοινότητα δεν εύρισκε ακόμη τη θέση της στο νέο Ελληνικό κράτος. Ουσιαστικά το Σύνταγμα αυτό μεταρρύθμισε μόνο τον εκλογικό δημοτικό νόμο.

Ακολουθεί το Σύνταγμα του 1911 το οποίο ενήργησε σαν απλός εκλογικός νόμος. Η μοναδική διάταξη του άρθρου 105 για την τοπική αυτοδιοίκηση του Συντάγματος αυτού αναφέρει « η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας ».

Στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927<sup>2</sup> βρίσκουμε

---

<sup>2</sup> Άρθρο 107 Συντάγματος 1927:

« Το κράτος διαιρείται εις περιφερείας , εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις , ως ο νόμος θέλει ορίσει.

Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτην βαθμίδα των τοιο'ύτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως , οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όριον δύο βαθμών ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων κοινοτήτων.

Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επι ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ' αυτών ανοικόντων πολιτών.

Το κράτος ασκεί , καθώς ο νόμος θέλει ορίσει , μόνον ανωτάτην εποπτείαν επι των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως , μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν

περισσότερες διατάξεις σε ότι αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση σε σχέση με προηγούμενα Ελληνικά Συνταγματικά κείμενα.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1927 , το Κράτος θα έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με το νόμο. Την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης θ' αποτελούσε ο δήμος ή η κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δυο βαθμών, ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες καθώς και από τους συνδέσμους κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων. Οι αποφάσεις για θέματα που αφορούσαν τον κύκλο αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνονταν έμμεσα από όργανα, τα οποία εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία, ή άμεσα από τους ενεργούς πολίτες κάθε αυτοδιοικούμενης περιφέρειας. Έτσι, το Σύνταγμα επέτρεπε στον κοινό νομοθέτη την καθιέρωση του δημοψηφίσματος ως μέσου άμεσης εκδήλωσης της θέλησης του λαού σε διοικητικά θέματα. Επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα βαθμίδας, η κεντρική εξουσία θ' ασκούσε ανωτάτη εποπτεία. Η εποπτεία αυτή περιλάμβανε έλεγχο νομιμότητας, τον οποίο θ' ασκούσε σύμφωνα με το νόμο και ο οποίος δε θα εμπόδιζε την ελεύθερη δράση και την πρωτοβουλία των τοπικών οργανισμών. Ο έλεγχος σκοπιμότητας ήταν επιτρεπτός, εφόσον προβλέπονταν ρητά από το νόμο. Προκειμένου οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να εκπληρώσουν τα καθήκοντα που τους είχαν ανατεθεί, το Κράτος μπορούσε να συντρέχει αυτούς

---

και την ελευθέραν δράσιν αυτών.

Το κράτος δύναται να συντρέχη οικονομικώς τους οργανισμούς της τοπικής

οικονομικά παρέχοντάς τους οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό, σε περίπτωση που οι πόροι τους δεν επαρκούσαν. Από τα παραπάνω μπορούμε να συμπεράνουμε πως το Σύνταγμα του 1927 περιείχε τις τελειότερες διατάξεις από όσες είχαν διατυπωθεί μέχρι τότε για την τοπική αυτοδιοίκηση<sup>3</sup>. Το Σύνταγμα του 1927 καταργήθηκε με το Θ΄ Ψήφισμα της 16<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1935 της Ε΄ Εθνικής Συνέλευσης. Με την κατάργηση όμως του Συντάγματος αυτού επαναφέρθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας του 1864 όπως αναθεωρήθηκε το 1911, και έτσι οι διατάξεις του άρθρου 107 του Συντάγματος έπαψαν να διέπουν πλέον ότι αφορούσε την τοπική αυτοδιοίκηση. Από το 1935 μέχρι το 1951 παρέμεινε η τοπική αυτοδιοίκηση στη Χώρα μας σχεδόν χωρίς συνταγματική κατοχύρωση γιατί το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864/1911 δεν επέβαλλε έναν περιορισμό σε μία ενδεχόμενη νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που τυχόν θα έβλαπτε την έννοια και το περιεχόμενό της.

Το Σύνταγμα του 1952<sup>4</sup> δεν αναφέρεται ούτε στην ασκούμενη κρατική εποπτεία ούτε στις αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων. Επίσης δεν αναφέρεται στην διάκριση της τοπικής αυτοδιοίκησης και στον τρόπο εκπλήρωσης των σκοπών της. Το περιεχόμενο της συνταγματικής διάταξης αυτού υστερεί σημαντικά έναντι του περιεχομένου της αντίστοιχης

---

αυτοδιοικήσεως ».

<sup>3</sup> Βλ. σχετικά Χρ. Π. Κλειώση , *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης* , 1977 , σ. 565...

<sup>4</sup> Άρθρο 99 Συντάγματος 1952 :

« Η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει.

Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας

διατάξεως του Συντάγματος του 1927. Πάντως από το άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952 γίνεται κατανοητό ότι κανένα νομοθέτημα δεν μπορεί να καταργήσει τους δήμους και τις κοινότητες ως νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία.

Το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 με το άρθρο 121<sup>5</sup> παρ. 1 αναγνωρίζει έναν μόνο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης τον οποίο συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Στην παράγραφο 5 αναφέρει πως οι Ο.Τ.Α. έχουν αποκλειστικό σκοπό να προάγουν τα τοπικά συμφέροντα και να ικανοποιούν τις ανάγκες των κατοίκων της περιφέρειάς τους. Οι παράγραφοι 6 & 7 αναφέρουν ότι το κράτος ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α. και μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής τους. Όμως οι διατάξεις του Συντάγματος αυτού παρέμειναν ανενεργές σε όλη τη διάρκεια της δικτατορίας, εφόσον το ίδιο το περιεχόμενό τους αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή το αιρετό των αρχών της. Η παρ. 3 ανέθετε στο νόμο να ρυθμίσει το

---

».

<sup>5</sup> Άρθρο 121 Συντάγματος 1968 :

Παρ. 1. « Την τοπικήν αυτοδιοίκησιν συνιστούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες ».

Παρ. 5. « Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως αποκλειστικόν σκοπόν έχουν την προαγωγήν των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίησιν των αναγκών των κατοίκων της οικείας περιφερείας. Πάσα ανάμιξις των οργάνων τούτων εις θέματα ξένα προς τους ως άνω σκοπούς απαγορεύεται , ως νόμος ορίζει.

Παρ. 6. «Το Κράτος ασκεί εποπτείαν επι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως νόμος ορίζει ».

Παρ. 7. «Το Κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωσιν της αποστολής των ».

Παρ. 8. «Τα συμβούλια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δύνανται να διαλυθούν ή μέλη αυτών να κηρυχθούν έκπτωτα του αξιώματός των παρά της εποπτευούσης αρχής, ως νόμος ορίζει, ένεκα δραστηριότητος στρεφομένης κατά της εδαφικής ακεραιότητος του Κράτους, του πολιτεύματος, του κοινωνικού καθεστώτος, της ασφάλειας του Κράτους και των πολιτικών και ατομικών ελευθεριών των πολιτών ή ένεκα δραστηριότητος αντικειμένης εις τους ορισμούς της παρ. 5 του άρθρου τούτου.



θέμα της ανάδειξης των οργάνων των συνδέσμων δήμων, κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων. Η παρ. 8 επέτρεπε τη διάλυση των αιρετών συμβουλίων για δραστηριότητες που στρέφονταν κατά της εδαφικής ακεραιότητας του Κράτους του πολιτεύματος, του κοινωνικού καθεστώτος, της ασφάλειας του Κράτους και των πολιτικών και ατομικών ελευθεριών των πολιτών ή λόγω δραστηριότητας που ήταν αντίθετη στους σκοπούς και τις ανάγκες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>6</sup>

Την 9<sup>η</sup> Ιουνίου 1975 ψηφίστηκε το τελειότερο Σύνταγμα συγκριτικά με τα προϋπάρχοντα Συντάγματα. Οι διατάξεις του παρουσιάζουν την μεγαλύτερη πληρότητα από όλες τις σχετικές διατάξεις των προηγούμενων Συνταγμάτων.

Το άρθρο 102 αυτού ορίζει:

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων<sup>7</sup> ανήκει εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και αι κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται δια νόμου.
2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως απολαύουν διοικητικής αυτοτελείας. Αι αρχαί αυτών εκλέγονται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας.
3. Δια νόμου δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή

---

<sup>6</sup> Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπεσίλα - Βήκα, *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 1994, σελ. 89...

<sup>7</sup> Στην έννοια των τοπικών υποθέσεων δεν περιλαμβάνονται αυτές που η θεραπεία τους ανήκει από το Νόμο στην φροντίδα του Κράτους και όχι στους Ο.Τ.Α. (π.χ. η εκπαίδευση, η αστυνομία, οι αρχαιότητες και ο τουρισμός.) Το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα επί υποθέσεων μη τοπικών (Σ.τ.Ε. 886/36). Η αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. είναι γενική και εκτείνεται σε κάθε τοπική υπόθεση (Σ.τ.Ε. 1255/1934, 308/1954 και 196, 200 και 240/1960).

εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως προς εκτέλεσιν έργων ή παροχήν υπηρεσιών, διοικούμενοι υπο συμβουλίου εξ' αιρετών αντιπροσώπων εκάστου δήμου ή κοινότητας, λαμβανομένων κατ' αναλογίαν του πληθυσμού τούτων.

4. Δια νόμου δύναται να προβλεφθεί η εις την διοίκησιν των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δευτέρας βαθμίδος συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοικήσεως μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών.

5. Το Κράτος ασκεί εποπτεία<sup>8</sup> επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Αι πειθαρχικαί ποιναί αργίας και απολύσεως εκ του αξιώματος των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξαιρέσει των περιπτώσεων των συνεπαγομένων αυτοδικαίαν έκπτωσιν, απαγγέλλονται μόνον μετά σύμφωνον γνώμην συμβουλίου αποτελουμένου κατά

---

<sup>8</sup> Σύμφωνα με την Νομολογία του Σ.τ.Ε. η άσκηση εποπτείας επί των οργάνων των Ο.Τ.Α. δεν μπορεί να εκταθεί σε τέτοιο σημείο ώστε να προκαλέσει την κατάλυση της αυτοδιοίκησης. Η ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α. επιτρέπεται μεν να περιορίζεται από την εποπτεία της Πολιτείας, όχι όμως μέχρι σημείου εκμηδένισής της, πράγμα που θα αναιρούσε το σκοπό ύπαρξης τοπικής αυτοδιοίκησης, ως πηγής εξουσίας και αυτής, όπως τη θέλει το Σύνταγμα της χώρας.

Εξάλλου, η υπό του Συντάγματος επιτρεπόμενη άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α., δεν μπορεί με οποιοδήποτε πρόσχημα να καταλήγει στην υποκατάσταση της εποπτεύουσας αρχής, ενέργεια των τοπικού ενδιαφέροντος πράξεων των αυτοδιοικουμένων οργανισμών. Η εποπτεία του Κράτους επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., συνίσταται στο να λαμβάνει γνώση των πράξεων αυτών ή στο να ακυρώνει όσες από αυτές δεν είναι νόμιμες ή στο δικαίωμα έγκρισης ορισμένων από αυτές, ή εφόσον ο νόμος ρητά το επιτρέπει, στο δικαίωμα μεταρρύθμισης αυτών και άμεσης εκτέλεσής τους από την εποπτεύουσα αρχή, σε περιπτώσεις αμέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης (Πορίσματα του Συμβουλίου της Επικρατείας 1919-1959 σελ. 136-137).

πλειοψηφίαν εκ τακτικών δικαστών.

6. Το Κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωσιν της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Νόμος ορίζει τα της αποδόσεως και κατανομής μεταξύ των ως άνω οργανισμών των υπέρ αυτών καθοριζομένων και υπό του Κράτους εισπραττομένων φόρων ή τελών».

Από τα παραπάνω βλέπουμε πως οι Ο.Τ.Α. είναι αυτοδιοικούμενοι και έχουν αρμοδιότητα επι όλων των τοπικών υποθέσεων, χωρίς εξαιρέσεις, αφού ο Νομοθέτης δεν επιφυλάσσεται υπέρ του Νόμου. Υπέρ της άποψης αυτής συνηγορούν και οι δύο αποφάσεις του Σ.τ.Ε., 196/1930 και 711/1930, όπου και αναφέρεται ότι:

«Η αρμοδιότης των Ο.Τ.Α. ούσα γενική, εκτείνεται επι παντός θέματος αφορώντος την εξυπηρέτησιν και προαγωγήν του συνόλου και των καθ' έκαστα μελών αυτών, εις δε των εκ του κοινωνικού προορισμού αρμοδιότητα της κοινότητας περιλαμβάνεται και η μέριμνα περί της οικονομικής ευημερίας των καθ' έκαστα μελών αυτής».

Στην παράγραφο 2 του άρθρου 102 αναφέρεται πως οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Δεν μπορεί λοιπόν η Κρατική Διοίκηση να ασκεί έλεγχο σκοπιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. τη στιγμή που η τοπική αυτοδιοίκηση ενεργεί και αποφασίζει στα πλαίσια των νόμων και τα όργανά της κρίνονται και ελέγχονται από το εκλογικό σώμα, που είναι και το μόνο αρμόδιο να κρίνει τη σκοπιμότητα. Συνεπώς το Κράτος περιορίζεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων και

πράξεων των Ο.Τ.Α.

Στην παράγραφο 6 ορίζεται ότι το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωσιν της αποστολής των Ο.Τ.Α. Όμως ενώ το Σύνταγμα, ρητά, αναφέρεται και προστατεύει την διοικητική αυτοτέλεια<sup>9</sup> δεν καθιερώνει αντίστοιχη προστασία για την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Έτσι η πολιτική βούληση της εκάστοτε εξουσίας είναι αυτή που κατευθύνει τη θέσπιση των διατάξεων εκείνων που θα οδηγήσουν στην οικονομική αυτοτέλεια και κατ' επέκταση στην αντίστοιχη πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ευρεία θεσμική ανασυγκρότηση της χώρας, που συντελέσθηκε μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974, θα περίμενε κανείς εύλογα να σημάνει μια εντελώς νέα εποχή για την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι δήμοι και οι κοινότητες εξακολούθησαν ωστόσο, και μετά την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος, να διατηρούν ανεπούλωτες τις πολλαπλές πληγές που είχε επισωρεύσει ο χρόνος. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται άλλωστε ότι τελούσαν, καθ' όλη τη σχεδόν τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, υπό τον σφικτό εναγκαλισμό της κεντρικής εξουσίας.

Η θέσπιση, το 1975 του νέου Συντάγματος προσέφερε ασφαλώς μοναδική ευκαιρία για τη διαμόρφωση των επιλογών

---

<sup>9</sup> Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφέρει πως το Σύνταγμα περιέχει γενική και επιτακτική αρχή για την ύπαρξη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλ. αυτοδιοικούμενων οργανισμών κατά τόπον (Δήμους και Κοινότητες) που διοικούν τις τοπικές υποθέσεις (Σ.τ.Ε. 565, 579, 678/1932, 82/1938, 1063/1975 και 1089/1958).

Τα όργανα που διοικούν τους δήμους και τις κοινότητες δεν πρέπει να διορίζονται από το Κράτος, αλλά να εκλέγονται από το λαό απ' ευθείας με καθολική και

που θα δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις και θα άνοιγαν επιτέλους το δρόμο για τον από καιρό ληξιπρόθεσμο εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η περιρρέουσα ατμόσφαιρα δεν ήταν πάντως ιδανική. Η τότε κυβέρνηση, με την υπερεπαρκή πλειοψηφία που διέθετε στην Έ Αναθεωρητική Βουλή, επεδίωκε σε τελευταία ανάλυση την αναπαλαίωση των θεσμών επιδεικνύοντας μεγάλη αυτοσυγκράτηση στην υιοθέτηση καινοτομιών. Κατά τις σχετικές συζητήσεις τα κόμματα της αντιπολίτευσης επικέντρωσαν το ενδιαφέρον τους, μεταξύ άλλων και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Δεν κατάφεραν όμως – ενόψει ίσως και της έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας σε άλλα καθοριστικής σημασίας ζητήματα, όπως η συνάρθρωση της νομιμοπολιτικής θέσης των βασικών οργάνων της εξουσίας, η κατάσταση ανάγκης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων - να την καταστήσουν κομβικό σημείο για την ανασυγκρότηση της πολιτείας. Πρέπει εξάλλου να τονισθεί ότι από τον πολιτικό και θεσμικό τους λόγο απουσίαζε κάθε εκσυγχρονιστική πνοή και βέβαια η όσμωση με τις μεταρρυθμίσεις που είχαν συντελεσθεί σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη.

Με αυτά τα δεδομένα, δεν είναι άξιο απορίας ότι στην τοπική αυτοδιοίκηση αφιερώθηκε μόνο το άρθρο 102 του Συντάγματος και όχι όπως ίσως θα έπρεπε ειδικό κεφάλαιο. Αλλά ούτε πρέπει να προξενεί εντύπωση το γεγονός ότι οι αντιλήψεις που επικράτησαν κατά την επεξεργασία των

---

μυστική ψηφοφορία (Σ.τ.Ε. 257/1930 και 678/1932).

επιμέρους διατάξεων του άλλοτε διακρίνονται για τον συντηρητικό χαρακτήρα τους και άλλοτε αποτυπώνουν τους δισταγμούς και την αμηχανία του συντακτικού νομοθέτη να επιφέρει τις αναγκαίες τομές σ' έναν θεσμό βασικής σημασίας για τη σύγχρονη δημοκρατία. Το άρθρο 102 δεν ήταν σε θέση συνολικά θεωρούμενο να επενεργήσει ως αφετηρία και μοχλός για την θεσμική ανάπτυξή της. Εάν πάντως δεν προσφερόταν να επενεργήσει ως ωστική δύναμη προς την επιθυμητή κατεύθυνση ασφαλώς δεν όρθωνε φραγμούς και δεν επέβαλλε υποθήκες στο νομοθέτη για μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες και στην πράξη για ανανεωτικές πρακτικές. Τούτο άρχισε να διαφαίνεται κατά τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1980, όταν άρχισε να εκσυγχρονίζεται σταδιακά η νομοθεσία μας για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Πρέπει να κατανοηθεί ότι το Σύνταγμα δεν αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την θεσμική «ενηλικίωση» και την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η καθυστέρηση που διαπιστώνεται οφείλεται περισσότερο αφενός στην προσκόλληση σε παρωχημένες μάλλον αντιλήψεις και αφετέρου σε επίμονες και μεθοδευμένες προσπάθειες να συμπιεστεί το κανονιστικό περιεχόμενο των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων.

Η συμπίεση αυτή εκφράζεται και αποτυπώνεται ιδίως στην ατολμία του νομοθέτη να αξιοποιήσει το συνταγματικό καθεστώς της αυτοδιοίκησης και να ευθυγραμμιστεί επιτέλους προς το αληθινό πνεύμα και τις επιταγές του. Οφείλεται επίσης στην προσήλωση σε συντηρητικές απόψεις και στην άκρα

αυτοσυγκράτηση που επιδεικνύουν , τις περισσότερες φορές, τα δικαστήρια κατά την αντιμετώπιση συναφών προβλημάτων.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι στην ζώσα πραγματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης το πολιτικό προσωπικό της αλλά και το πολιτικό προσωπικό των κομμάτων που ασχολείται με αυτήν δεν κατάφεραν ως τώρα, με αρκετές φυσικά διαφοροποιήσεις να προβάλλουν νέο συνεκτικό πολιτικό και θεσμικό λόγο. Ένα λόγο δηλαδή ικανό να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την θεσμική ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης που να πείθει τον δημότη – πολίτη ότι έχει να προσφέρει αλλά και μπορεί να προσδοκά πολλά από την ενεργοποίησή του για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος στο πλαίσιο της τοπικής δημοκρατίας.

## **1.2 ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΑ ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ**

Οι βάσεις για ένα σύγχρονο (για την εποχή εκείνη) σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκαν το έτος 1828 από τον πρώτο Κυβερνήτη της Ελλάδας Ιωάννη Καποδίστρια, με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Ο Καποδίστριας φαίνεται ότι μετέφερε στην Ελλάδα τις σύγχρονες τότε Ευρωπαϊκές απόψεις και την αντίστοιχη πρακτική (κυρίως την Γαλλική) περί διοικητικής διαίρεσης και τοπικής διοίκησης της χώρας. Το σύστημα που εισήγαγε και εφάρμοσε, ήταν μάλλον ένα σύστημα τοπικής διοίκησης που ταυτιζόταν με την κεντρική διοίκηση και ελεγχόταν άμεσα από αυτή, παρά ένα σύστημα παράλληλης με την κεντρική διοίκηση τοπικής αυτοδιοίκησης. Δηλαδή απέβλεπε περισσότερο στην αντιπροσώπευση της κυβέρνησης στην περιφέρεια παρά στην αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Ο διοικητικός (ή εκτελεστικός) ρόλος των δημογεροντιών που καθιέρωσε, περιείχε λειτουργίες κρατικού και τοπικού χαρακτήρα. Από το περιεχόμενο της με αριθμό 1883 στις 19 Απριλίου 1828 Εγκυκλίου του Καποδίστρια, δεν είναι εύκολο να διακρίνει κανείς καθαρά τις λειτουργίες που ανήκαν σε κάθε περίπτωση. Σε γενικές γραμμές και σε ότι αφορά τις τοπικές υποθέσεις οι δημογεροντίες είχαν την υπευθυνότητα για την



υγεία, την αγορανομία και τις καθημερινές υποθέσεις. Δεν υπάρχουν στοιχεία που να μας δίνουν την δραστηριότητα των δημογεροντιών στους παραπάνω τομείς υπευθυνότητας. Άλλωστε, το χρονικό διάστημα για το οποίο ίσχυσε το σύστημα Καποδίστρια ήταν πολύ μικρό, αφού αντικαταστάθηκε από το Νόμο της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» της Βαυαρικής αντιβασιλείας. Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το νέο αυτό Νόμο έγινε σε επίπεδο δήμων οι οποίοι διαβαθμίστηκαν σε τάξεις και αντικατέστησαν τις επαρχιακές και κοινοτικές δημογεροντίες. Ο Νόμος του 1833 που αποτελεί πλέον βασικό Νόμο στην εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθόρισε με ακρίβεια και σαφήνεια τις λειτουργίες της που για την εποχή τους μπορεί να υποστηριχθεί ότι κάλυπταν ένα μεγάλο εύρος τοπικών αναγκών. Ειδικότερα ο νόμος καθόρισε τις εξής λειτουργίες<sup>10</sup> της τοπικής αυτοδιοίκησης:

---

<sup>10</sup> Το άρθρο 15 του Νόμου του 1833 ορίζει:

«Πάς Δήμος έχει το δικαίωμα και την υποχρέωσιν, υπό την επιτήρησιν της Κυβερνήσεως:

α. Να ενεργή κατά τους καθεστώτας νόμους την κατωτέραν εντός της περιοχής του δήμου τοπικήν και αγρονομικήν Αστυνομίαν.

β. Να διοική ανεξαρτήτως τας υποθέσεις του και να διαχειρίζη την δημοτικήν περιουσίαν.

γ. Να διαχειρίζη κατά τον αυτόν τρόπον και την περιουσίαν των αγαθοεργών καταστημάτων *fondations pieuses*, καθ' όσον αυτή εις συμμίκτους Δήμους δεν ανήκει αποκλειστικώς εις ιδιαίτεραν θρησκείαν.

δ. Να εκλέγη τας Δημοτικές Αρχάς του εκ' των ιδίων αυτού μελών.

Το άρθρο 18 ορίζει πως οι υποχρεώσεις των Δήμων είναι οι εξής:

α. Η αναγκαία δαπάνη προς εκτέλεσιν της τοπικής και αγρονομικής Αστυνομίας και προς σύστασιν και διατήρησιν των απαιτούμενων Αστυνομικών καταστημάτων.

β. Η απόδοσις των επιβαλλομένων εις την δημοτικήν περιουσίαν φόρων και παντός άλλου δημοσίου βάρους.

γ. Η μισθοδοσία των δια την Δημοτικήν υπηρεσίαν αναγκαίων υπαλλήλων και υπηρεσιών, η αντιμισθία του Δημάρχου δια τας οποίας υποφέρει εις το διάστημα της υπηρεσίας του εκ' της παραμελήσεως των ιδιωτικών υποθέσεων του ζημίας και έξοδα.

δ. Η σύστασις και διατήρησις των προκαταρκτικών σχολείων.

Πρώτο, υπηρεσίες προστασίας των κατοίκων από διάφορους κινδύνους. Η τοπική αυτοδιοίκηση είχε την υπευθυνότητα για την οργάνωση της αγρονομικής αστυνομίας.

Δεύτερο, υπηρεσίες που απέβλεπαν στη βελτίωση και έλεγχο του περιβάλλοντος με την εκτέλεση διαφόρων έργων που θα ικανοποιούσαν παράλληλα και ανάγκες των κατοίκων όπως, κατασκευή και συντήρηση δημοτικών δρόμων, γεφυρών, υδραγωγείων, φρεάτων και υδραυλικών έργων.

Τρίτο, προσωπικές υπηρεσίες. Η τοπική αυτοδιοίκηση είχε την υπευθυνότητα για την κατασκευή και συντήρηση των πρωτοβάθμιων σχολείων.

Ο Νόμος του 1833 ίσχυσε, με μικρές μεταβολές για ογδόντα συνεχή χρόνια. Σ' όλη τη διάρκεια που ίσχυσε, επικρατούσε η τάση για την δημιουργία μεγάλων δήμων με τη συνένωση των μικρών χωριών, είτε μεταξύ τους είτε με τις πόλεις και κωμοπόλεις. Πουθενά δεν αναφέρονται οι δικαιολογητικοί λόγοι που οδηγούσαν στη δημιουργία μεγάλων δήμων. Πρέπει να γίνει πάντως δεκτό, ότι λόγοι οικονομικοί και κυρίως λόγοι προσαρμογής της πολιτικής των δήμων στην

---

ε. Η οικοδόμησις η ενοικίασις και η διατήρησις των αναγκαίων δημοτικών καταστημάτων.

στ. Η σύστασις και διατήρησις των δημοτικών οδών και γεφυρών, των αναγκαίων υδραγωγείων και φρεάτων.

ζ. Η τοποθέτησις και διατήρησις των οροθετικών σημείων των αγορών του Δήμου.

η. Η σύστασις και διατήρησις των κατά τας όχθας και τα νερά υδραυλικών έργων, καθόσον η περί τούτων φροντίς εναπόκειται εις τον δήμον.

θ. Η δαπάνη δια τας δημοτικάς εκλογάς.

ι. Η συμπλήρωσις των αναγκαίων εξόδων δι' εκείνα τα κατά τόπον αγαθοεργά καταστήματα, των οποίων η δαπάνη, εν' ελλείψει ιδίας περιουσίας, ή εξαντληθέντων βαθμηδόν των κεφαλαίων των, πίπτει εις βάρος του Δήμου.

ια. Όλαι αι συνδρομαί, όσαι πηγάζουσιν από νόμιμους μεταξύ των ιδιωτών σχέσεις.

αντίστοιχη κυβερνητική πολιτική, ήταν τα βασικά αίτια που οδηγούσαν σ' αυτή τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>11</sup>.

Ο Νόμος ΔΝΖ' της 10<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», αποτελεί ίσως σταθμό στην εξέλιξη του Ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι διατάξεις του αποτέλεσαν τον κορμό όλων των μετέπειτα νομοθετημάτων σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας. Η σπουδαιότερη μεταβολή που επέφερε ο Νόμος αυτός υπήρξε η διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, από άποψης οργάνωσης και λειτουργίας σε δήμους και κοινότητες. Δηλαδή επανέρχεται ο θεσμός της κοινότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση. Μια άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο Νόμος ΔΝΖ' ήταν ο θεσμός των συνδέσμων κοινοτήτων. Υπήρχε δηλαδή η δυνατότητα σε δύο ή περισσότερες κοινότητες να ιδρύσουν ένα ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή για την εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Οι διατάξεις του Νόμου αυτού που αφορούν τον εκτελεστικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι λιγότερο σαφείς και περιορισμένες σε σύγκριση με το Νόμο του 1833. Το άρθρο 35<sup>12</sup> του Νόμου ΔΝΖ' όριζε το περιεχόμενο της τοπικής

---

<sup>11</sup> Βλ. Ηλία Γ. Τσενέ, *Τοπική αυτοδιοίκηση-θεωρία και πράξη*, 1986, σελ.31

<sup>12</sup> Άρθρο 35 Νόμου ΔΝΖ' 1912:

«Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσας υπόθεσις αναφερομένη εις τα τοπικά συμφέροντα της κοινότητος, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως.

Ιδία δε αποφασίζει:

α') περί της διαχειρίσεως και διοικήσεως της Κοινοτικής περιουσίας  
β') περί αποδοχής δωρεών ή κληροδοτημάτων  
γ') περί συνομολογήσεως δανείων  
δ') περί παραστάσεως της Κοινότητος ενώπιον του δικαστηρίου ως

αυτοδιοίκησης ως εξής: «Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις αναφερόμενη εις τα τοπικά συμφέροντα της κοινότητας, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως».

Ακολουθεί η ενδεικτική απαρίθμηση των τοπικών συμφερόντων αλλά δεν θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε πως τα τοπικά συμφέροντα κάλυπταν πλήρως το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από την προαναφερόμενη απαρίθμηση προέκυπτε πως ο νόμος μπορούσε είτε να ορίσει και άλλα είτε ν' αφαιρέσει ορισμένα απ' αυτά, εφόσον βέβαια δεν αναιρούνταν έτσι ο σκοπός της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>13</sup>

Το άρθρο 92 του Νόμου ΔΝΖ' αναφέρεται στους δήμους και ορίζει ότι: «Οι δήμοι έχουσι την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου σκοπού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων, ενεργούσι δε ταύτην δια του Δημάρχου, των Παρέδρων, του δημοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής, κατά τους ορισμούς των νόμων».

Γενικά από το Νόμο αυτό δεν είναι δυνατή κάποια συγκεκριμενοποίηση των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης παρά μόνο ότι, στο μεν άρθρο 35 μεταξύ των αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων, που αναφέρονται ενδεικτικά περιλαμβάνεται και η εκτέλεση κοινοτικών έργων, στο δε άρθρο 129 αναφέρονται

---

εναγούσης ή εναγομένης, περί διορισμού πληρεξουσίου δικηγόρου, περί επαγωγής, αντεπαγωγής, ή μη δόσεως όρκου επιβληθέντος υπό του δικαστηρίου  
ε') περί διορισμού των Κοινοτικών υπαλλήλων  
στ') περί εκτελέσεως Κοινοτικών έργων.

Το Κοινοτικών συμβούλιων γνωμοδοτεί οσάκις ορίζει τουτο νόμος ή το προς εκτέλεσιν νόμου εκδοθέν Β. Διάταγμα, επίσης Δε οσάκις επί ζητήματος τοπικού ενδιαφέροντος κληθή προς τούτο υπό της διοικήσεως ».

<sup>13</sup> Βλ. Ευρυδίκη Μπεσίλα-Βήκα, *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής*

περιοριστικά οι σκοποί για τους οποίους οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια. Έμμεσα λοιπόν προκύπτει ότι η εκτέλεση έργων για την ικανοποίηση τοπικών κοινωνικών αναγκών ήταν τα έργα ύδρευσης, αντιπλημμυρικά, δημόσιας υγείας αποξήρανσης ελών και κατασκευής σχολείων.

Ο Νόμος ΔΝΖ' κωδικοποιήθηκε αργότερα, μαζί με τα τροποποιητικά του νομοθετήματα, με το Ν. Δ. της 18<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1926 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου της νομοθεσίας περί Δήμων και Κοινοτήτων».

Στο μεταξύ διάστημα μέχρι την Κωδικοποίηση του 1926 δεν έγιναν ουσιαστικές τροποποιήσεις σ' αυτά που είχε καθορίσει ο Νόμος ΔΝΖ' εκτός ότι διευρύνθηκαν οι σκοποί για τους οποίους επιτρεπόταν στους δήμους και τις κοινότητες να συνάπτουν δάνεια. Έτσι στις αρμοδιότητες που προέβλεπε αρχικά ο Νόμος ΔΝΖ' προστέθηκαν και οι εξής: Κατασκευή ναών και οποιουδήποτε άλλου ιδρύματος που εξυπηρετούσε τις δημοτικές ή κοινοτικές ανάγκες, φωτισμός και εκτέλεση έργων επαρχιακής, δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας.

Επειδή επακολούθησαν πολλές νέες μεταρρυθμίσεις, έγινε νέα κωδικοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Η νέα κωδικοποίηση πραγματοποιήθηκε μέσα από το Β. διάταγμα της 31<sup>ης</sup> Ιουλίου 1936 «περί κώδικος νομοθεσίας περί δήμων και κοινοτήτων». Αλλά και από την κωδικοποίηση του 1936 δεν προκύπτει ότι έγινε κάποια μεταβολή σχετικά με τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

(Πρέπει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 275 του ίδιου διατάγματος καταργήθηκε κάθε δαπάνη των δήμων και κοινοτήτων για τη στοιχειώδη εκπαίδευση, καθώς επίσης και κάθε υποχρέωσή τους για εισφορά στους μισθούς των οπλιτών της χωροφυλακής που υπηρετούσαν σε κάθε δήμο ή κοινότητα. Τα παραπάνω σημαίνουν ότι μέχρι το 1926 η τοπική αυτοδιοίκηση όχι μόνο είχε την υπευθυνότητα για την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας και την κατασκευή σχολείων αλλά συμμετείχε και στις δαπάνες συντήρησης και λειτουργίας αυτών).

Ακολουθεί ο «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>14</sup>» της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης. Η Πράξη 55 της 15<sup>ης</sup> Αυγούστου 1944 της Επιτροπής στα άρθρα 7 και 25 αναφέρεται στις αρμοδιότητες των κοινοτικών και δημοτικών συμβουλίων αντίστοιχα. Ειδικότερα στα άρθρα αυτά αναφέρεται πως η τοπική αυτοδιοίκηση διοικεί και διαχειρίζεται την περιουσία της, φροντίζει για την εξασφάλιση πόρων, οφείλει να παίρνει μέτρα για να καλυτερέψει και να εξασφαλιστεί η υγεία του λαού, φροντίζει να εξασφαλιστεί σύστημα ύδρευσης, φωτισμού κ.τ.λ., φροντίζει για την μορφωτική και ηθική ανάπτυξη του λαού, οργανώνει υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (π.χ. φωτισμός,

---

<sup>14</sup> Σχετικά με τον ορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, του Κώδικα της ΠΕΕΑ το άρθρο 1 ορίζει:

“Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεμελιώδης θεσμός του δημόσιου βίου των Ελλήνων, είναι η οργανωμένη λαϊκή εξουσία που ασκείται με αιρετούς αντιπροσώπους και απ’ ευθείας με τις συνελεύσεις του λαού για τη διοίκηση του χωριού, της πόλης και της επαρχίας.”

Το άρθρο 2 αναφέρεται στους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και ορίζει τα εξής:

1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση οργανώνεται σε δύο βαθμούς. Πρώτου βαθμού Αυτοδιοίκηση είναι η Κοινότητα και ο Δήμος, δεύτερου βαθμού είναι η Επαρχία.
2. Η Κοινότητα, ο Δήμος και η Επαρχία είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Βλ. σχετικά «Η Αυτοδιοίκηση στην ελεύθερη Ελλάδα», Π. Παπαγιάννη, Αθήνα

θέρμανση, συγκοινωνίες) και οργανώνει χρήσιμες υπηρεσίες στους κατοίκους χωρίς να εμποδίζεται η επαγγελματική ελευθερία.

Ο Κώδικας των Δήμων και Κοινοτήτων του 1954 (Ν. Δ. 2888/54 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» Φ.Ε.Κ. 139/54 Τ.Α.), καθόρισε με μεγαλύτερη σαφήνεια και ενιαίο τρόπο το πλαίσιο του εκτελεστικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο άρθρο 20 καθορίσθηκε ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Στο άρθρο 21 καθορίσθηκαν ειδικά οι λειτουργίες που ανήκαν αποκλειστικά στην αρμοδιότητά τους. Με αυτόν τον τρόπο γινόταν διαχωρισμός των λειτουργιών μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης. Ακόμη στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου καθορίσθηκε η διαδικασία με βάση την οποία ήταν δυνατό να παραχωρηθεί η εκτέλεση κάποιας αποκλειστικής λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κράτος ή σε νομικό πρόσωπο.

Κατά την από 8 Ιουνίου 1954 Εισηγητική Έκθεση του Υπουργού των Εσωτερικών, βασικές επιδιώξεις του νέου κώδικα, ήταν:

- 1) Η αρτιότερη και απλούστερη κατανομή της ύλης των διαφόρων διατάξεων, σε σύγκριση με προηγούμενους νόμους, ώστε να είναι ευκολότερη η ανεύρεση και η χρησιμοποίησή τους.
- 2) Η εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτοτέλειας στους δήμους και τις κοινότητες.

3) Ο περιορισμός των παρεμβάσεων της κρατικής διοικήσεως.

4) Η δημιουργία εύρωστων οργανισμών.

Στο βιβλίο του Χρ. Κλειώση «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» στη σελ. 591..., γίνεται κριτική ανάλυση του έργου που επιτεύχθηκε στους συγκεκριμένους αυτούς στόχους της Εισηγητικής Εκθέσεως. Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την αυτοτέλεια στους δήμους και τις κοινότητες, ο συγγραφέας αναφέρει πως στερείται βασιμότητας και θεωρητικώς και πρακτικώς. Η Εισηγητική Έκθεση διακηρύσσει πως επιτυγχάνεται πλήρης αυτοτέλεια με τις διατάξεις που προσδιορίζονται οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των οργανισμών. Όμως όταν γίνεται λόγος για αυτοτέλεια στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εννοούνται πάντοτε συνυπάρχουσες και η οικονομική και η διοικητική αυτοτέλεια. Σε ότι αφορά την κρατική παρέμβαση, ο έλεγχος σκοπιμότητας διατηρήθηκε, με κάποιες διαφοροποιήσεις, σε πολλές περιπτώσεις ενώ αυξήθηκαν οι περιπτώσεις ασκήσεως ουσιαστικού ελέγχου στις πράξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 1954 οι λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης διαμορφώθηκαν όπως δείχνει ο Πίνακας 1.



## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

### ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (ΝΔ.2888/54)

Περιβαλλοντο- λογικές Υπηρεσίες	Προσωπικές Υπηρεσίες	Υπηρεσίες Αναψυχής	Εμπορικές Υπηρεσίες	Παραγωγικές και Αναπτυξιακές Υπηρεσίες
- Υπόνομοι - Αποχέτευση - Δρόμοι - Πλατείες - Γέφυρες - Ύδρευση - Καθαριότητα	- Παροχή ηλεκτρικής ενέργειας	- Άλση - Παιδικοί Κήποι - Χώροι αναψυχής - Θαλάσσια λουτρά	- Αγορές - Επιχ/σεις	- Άρδευση - Εγγειοβελτιωτι- κά έργα - Βοσκότοποι

Στον πίνακα αυτό, βλέπουμε πως έγινε μια πολύ σημαντική διεύρυνση των υπηρεσιών που προσέφεραν οι δήμοι και οι κοινότητες σε σχέση με προηγθέντα διατάγματα.

Η Κωδικοποίηση του 1975 (Π.Δ. 933/75 «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικους» Φ.Ε.Κ. 297/31-12-1975) δεν περιείχε σημαντικές αλλαγές σε σχέση με το Κώδικα του 1954. Η μόνη αλλαγή που έγινε στο νέο Κώδικα ήταν ότι αφαίρεσε από τις προσωπικές υπηρεσίες την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία περιήλθε πλέον στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού.

Το Κώδικα του 1975 τροποποίησε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1980 (Νόμος 1065/80 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» Φ.Ε.Κ. 168/24-7-1980), που εκδόθηκε σε εκτέλεση της συνταγματικής διάταξης του 1975 για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο νέος αυτός Κώδικας ήταν

προσαρμοσμένος στις σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές ανάγκες της εποχής του.

Σε ότι αφορά το διοικητικό (εκτελεστικό) ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Κώδικας καθόρισε με σαφήνεια τις λειτουργίες των δήμων και κοινοτήτων. Κατ' αρχήν στο άρθρο 22 αυτού ορίζεται ότι: «Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων». Επαναλαμβάνεται δηλαδή η συνταγματική διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του Συντάγματος 1975. Όμως οι παραπάνω διατάξεις μόνες τους δεν καλύπτουν πλήρως το περιεχόμενο του διοικητικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα μπορούσε να δημιουργηθεί σύγχυση μεταξύ των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, της κεντρικής διοίκησης και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της.

Για το λόγο αυτό στα άρθρα 23 & 24 γίνεται μια διάκριση των λειτουργιών των δήμων και κοινοτήτων σε αποκλειστικές και σε συντρέχουσες. Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αρμοδιότητα για όλες τις τοπικές υποθέσεις, αποκλειστικά δε για τις αρμοδιότητες που αναφέρει το άρθρο 23. Η αποκλειστικότητα που αναφέρεται στο άρθρο αυτό, έχει σχέση και με την ιεράρχηση των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την έννοια ότι δεν μπορεί ένας δήμος ή μια κοινότητα να εξαντλεί τη δραστηριότητά του στην προσφορά δευτερευουσών υπηρεσιών, αν δεν έχουν ικανοποιηθεί προηγουμένως οι βασικές ανάγκες που αναφέρονται στο άρθρο 23.

Αντίθετα για το αντικείμενο των λειτουργιών που αναφέρονται ενδεικτικά στο άρθρο 24 και που αποβλέπουν στην

ικανοποίηση δευτερευουσών αναγκών των κατοίκων, οι δήμοι και οι κοινότητες δεν έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα και η προσφορά των σχετικών υπηρεσιών μπορεί να γίνεται παράλληλα και από άλλους φορείς (νομικά ή φυσικά πρόσωπα, κεντρική διοίκηση κ.λ.π.) Η ενδεικτική αναφορά ορισμένων λειτουργιών στο άρθρο 24 αποτελεί ίσως την κατευθυντήρια γραμμή προς τους δήμους και τις κοινότητες σχετικά με το σε ποιες από τις μη αποκλειστικές δραστηριότητές τους θα δείξουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Παρά το ότι στις αποκλειστικές λειτουργίες των δήμων και κοινοτήτων δεν έγιναν σημαντικές μεταβολές σε σχέση με το Κώδικα του 1954, θεωρούμε σκόπιμο να παραθέσουμε στους παρακάτω Πίνακες τις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί με το Κώδικα του 1980 και τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις που έγιναν με το νόμο 1416/1984 και άλλες διατάξεις

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2

### ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (Νόμος 1065/1980)

Περιβαλλοντο- Λογικές Υπηρεσίες	Προσωπικές Υπηρεσίες	Υπηρεσίες Αναψυχής	Υπηρεσίες Προστασίας	Παραγωγικές και Αναπτυξιακές Υπηρεσίες	Εμπορικές Υπηρεσίες
Υπόνομοι Αποχέτευση Δρόμοι Πλατείες Γέφυρες Καθαριότητα Ύδρευση Κοιμητήρια Καθορισμός λειτουργίας εμπο/γυρων Πάρκινγκ Σχεδιασμός		Διαμόρφωση χώρων αναψυχής  Αθλητισμός  Κέντρα νεότητας  Παιδικές χαρές		Βοσκότοποι	Αγορές

Όπως βλέπουμε στον Πίνακα 2 οι περιβαλλοντολογικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες αναψυχής, που ανήκουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες τις τοπικής αυτοδιοίκησης, καλύπτουν ένα αρκετά μεγάλο μέρος των τοπικών αναγκών και είναι αριθμητικά περισσότερες απ' ότι αυτές του 1954. Στις προσωπικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες προστασίας, δεν περιλαμβάνονται αποκλειστικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτές αναφέρονται στις κατηγορίες των συντρεχουσών λειτουργιών των δήμων και κοινοτήτων.

Στον Πίνακα 3 που ακολουθεί παρατηρούμε πως και στις συντρέχουσες αρμοδιότητες, το εύρος των υπηρεσιών που μπορεί να προσφέρει η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μεγάλο.

### ΠΙΝΑΚΑΣ 3

#### ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΣΥΝΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ(Νόμος 1065/1980)

Περιβ/κές Υπηρεσίες	Προσωπικές Υπηρεσίες	Υπηρεσίες Αναψυχής	Υπηρεσίες Προστασίας	Παραγωγικές και Αναπτυξιακές Υπηρεσίες	Εμπορικές Υπηρεσίες
Προγραμ/σμός οικιστικής Ανάπτυξης Έλεγχος Συντήρηση Παραδοσιακών κτιρίων	Κατοικία Κοινωνική μέριμνα Εκπαίδευση	Βιβλιοθήκες Μουσεία Πινακοθήκες Φιλαρμονικές Θέατρα Αρχαιολογικοί Χώροι	Από έκτακτα γεγονότα Έλεγχος για την τήρηση ορισμένων διατάξεων	Άρδευση Εγγειοβελτικά έργα Ενέργεια Αξιοποίηση Τοπικών φυσικών πόρων Βιοτεχνικά κέντρα	Επιχειρήσεις Κατασκευές

Στους παραπάνω πίνακες των αποκλειστικών και συντρέχουσών αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων περιλαμβάνονται υπηρεσίες από τη στιγμή που θα γεννηθεί ο άνθρωπος (π.χ. βρεφοκομεία κούνιες) μέχρι τη στιγμή που θα πεθάνει (κοιμητήρια).

Με το Νόμο 1416/1984, θεσπίστηκαν οι θεσμοί των προγραμματικών συμβάσεων, των αναπτυξιακών συνδέσμων, των κοινών υπηρεσιών καθώς και νέες μορφές επιχειρηματικής

δραστηριότητας των δήμων και κοινοτήτων. Ειδικότερα, το άρθρο 63 αναφέρεται στις κοινές υπηρεσίες και ορίζει πως υπάρχει η δυνατότητα σύστασής τους από δύο ή περισσότερους Ο.Τ.Α. για την πρόσληψη προσωπικού για την από κοινού αντιμετώπιση αναγκών (π.χ. προσωπικό καθαριότητας, ύδρευσης, κοινά απορριμματοφόρα κ.α.). Το άρθρο 23 αναφέρεται στους αναπτυξιακούς συνδέσμους. Ορίζει πως αναπτυξιακός σύνδεσμος συνίσταται από Ο.Τ.Α. που ανήκουν σε γεωγραφικές ενότητες, που προσδιορίζονται με τα κριτήρια του Νόμου και τις αποφάσεις των αρμόδιων Υπουργών και έχει σαν αντικείμενο τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του συνολικού προγράμματος ανάπτυξης της περιοχής που αποτελεί γεωγραφική ενότητα. Το άρθρο 11 αναφέρεται στις προγραμματικές συμβάσεις τις οποίες μπορεί να συνάψει Ο.Τ.Α. μόνο με φορείς του δημοσίου, για την εκτέλεση προγραμμάτων και έργων ανάπτυξης. Οι διαδημοτικές επιχειρήσεις διέπονται και αυτές από το Νόμο 1416/1984 και είναι ανώνυμες εταιρίες ιδιωτικού δικαίου.

Ο Νόμος 1416/1984 με τη διάταξη 8 παρ. 1, προβλέπει τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων των οργάνων του Κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η διάταξη του Νόμου αυτού, σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται μετά από πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που ασκούνται από όργανα της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης, όταν αφορούν τοπικές υποθέσεις, θέτει προβλήματα

συνταγματικότητας. Γιατί όταν πρόκειται για υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα αποκλειστικά αρμόδιος είναι ο τοπικός οργανισμός και δεν μπορεί η κεντρική διοίκηση να έχει την διακριτική ευχέρεια της μεταφοράς ή όχι τέτοιων αρμοδιοτήτων.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1985 (Π.Δ. 76/1985) πέρα από τις αρμοδιότητες που περιέλαβε και τροποποίησε από τον προηγούμενο Κώδικα, στο άρθρο 26 περιέλαβε την κατάργηση των λιμενικών ταμείων και την μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται ύστερα από απόφαση των Υπουργών Προεδρίας, Εσωτερικών, Δημοσίων Έργων και Ναυτιλίας και μετά τη σύμφωνη γνώμη της Λιμενικής Επιτροπής. Με τον ίδιο τρόπο μπορούν να μεταφερθούν μόνο μερικές από τις αρμοδιότητες του λιμενικού ταμείου σε Ο.Τ.Α. χωρίς να καταργηθεί το πρώτο, αρμοδιότητες που αφορούν το λιμάνι που ανήκει στην εδαφική περιφέρεια των δεύτερων. Το Π.Δ. 76/1985 περιείχε και διατάξεις σχετικά με τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. (άρθρο 246), τους αναπτυξιακούς συνδέσμους (άρθρο 183), τους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 177), την ανάθεση της ασκήσεως δραστηριοτήτων από τους Ο.Τ.Α. σε άλλα νομικά πρόσωπα (άρθρο 28), τις Δημοτικές και Κοινοτικές διατάξεις (άρθρο 29), τη γνώμη των συμβουλίων για ειδικά θέματα και τη συμμετοχή σε προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης (άρθρο 30).

Μετά τον Κώδικα του 1985 ακολούθησε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1989 (Π.Δ.323/1989).

Το άρθρο 23 του Κώδικα αυτού ορίζει και αυτό ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ενώ είναι δυνατή η ανάληψη από τους οργανισμούς αυτούς και άλλων αρμοδιοτήτων. Το Π.Δ. 323/89 καθορίζει ένα ελάχιστο όριο τοπικών υποθέσεων, οι οποίες δεν μπορούν ν' αφαιρεθούν από τους πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς και τις οποίες ονομάζει αποκλειστικές αρμοδιότητες με την έννοια ότι ασκούνται αποκλειστικά από το δήμο ή την κοινότητα και όχι από το Κράτος. Το μέτρο αυτό του Νόμου είναι στην πράξη αναποτελεσματικό, δεδομένου πως ένας νεώτερος νόμος που θα αφαιρούσε ορισμένες από τις προαναφερόμενες αρμοδιότητες θα ήταν αντισυνταγματικός μόνο στην περίπτωση που το δικαστήριο θα έκρινε πως η αφαιρεθείσα υπόθεση είναι καθαρά τοπική. Έτσι, σωστά ο Νόμος 2218/1994 κατήργησε τα άρθρα 24 & 25 του Κώδικα που προέβλεπαν την διάκριση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Δεν υπάρχουν μεγάλες διαφορές όσον αφορά το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης του Κώδικα του 1989 με τον προηγούμενο Κώδικα.

Τη μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων στους τοπικούς οργανισμούς με προεδρικά διατάγματα για υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα που προέβλεπε το άρθρο 8 παρ. 1 του Νόμου 1416/1984, περιέλαβε χωρίς μεταβολές, το άρθρο 26 παρ. 1 του Π.Δ. 323/1989. Με βάση την εξουσιοδοτική αυτή διάταξη εκδόθηκε το Π.Δ. 552/89 το οποίο μεταβίβαζε στους τοπικούς οργανισμούς την αρμοδιότητα έκδοσης άδειας ίδρυσης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 1). Ανάλογη



περίπτωση, από πλευράς νομοθετικής εξουσιοδότησης, είναι εκείνη του άρθρου 4 παρ. 15 του Π.Δ.323/89 με την οποία προσδιορίζονται σε κάθε νομό γεωγραφικές περιοχές (ενότητες) με βάση ορισμένα κριτήρια (π.χ. συγκοινωνιακά, πολιτιστικά, κοινωνικά, οικονομικά κτλ).

Ο Νόμος 2218/1994 κατήργησε ορισμένα από τα άρθρα του Κώδικα του 1989 και τροποποίησε το άρθρο 23 αυτού. Ειδικότερα, στο άρθρο 41, ο Νόμος προβλέπει πως οι τοπικοί οργανισμοί πρώτης βαθμίδας μπορούν να αναπτύξουν οποιαδήποτε δραστηριότητα που προάγει τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά και πνευματικά συμφέροντα των κατοίκων τους. Ο όρος αυτός φαίνεται κάπως πολύ γενικός και αόριστος. Όμως κατανοείται και ερμηνεύεται σωστότερα με την ενδεικτική από το Νόμο απαρίθμηση ορισμένων αρμοδιοτήτων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονταν και πολλές αρμοδιότητες οι οποίες χαρακτηρίζονταν ως αποκλειστικές από το άρθρο 24 του Π.Δ. 323/1989, καθώς και συντρέχουσες αρμοδιότητες του άρθρου 25, τις οποίες οι δήμοι και οι κοινότητες δεν ήταν υποχρεωμένοι αλλά είχαν το δικαίωμα ν' ασκήσουν. Στο άρθρο 41 παρ. ιδ. ο Νόμος 2218/94 περιέλαβε μεταξύ των αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών πρώτης βαθμίδας την ονομασία οδών και πλατειών.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Σχετική είναι και η απόφαση 2563/1982 του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε πως η απόφαση του νομάρχη που αρνείται την έγκριση της απόφασης των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων σχετικά με την ονομασία ή μετονομασία οδών κ.ο.κ είτε για λόγους σκοπιμότητας είτε για λόγους νομιμότητας, πρέπει να είναι προσηκόντως αιτιολογημένη για να καθίσταται εφικτός ο σχετικός έλεγχος νομιμότητας.

Το άρθρο 30 του Π.Δ. 323/89, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 44 του Νόμου 2218/94, παρέχει ειδική εξουσιοδότηση προς τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια για έκδοση Δημοτικών ή κοινοτικών διατάξεων. Οι διατάξεις αυτές αφορούν ένα σημαντικό αριθμό αντικειμένων τοπικού χαρακτήρα όπως π.χ. α) τη ρύθμιση της λειτουργίας και χρήσης των δημοτικών ή κοινοτικών αγορών, των αλσών και κήπων, των αθλητικών εγκαταστάσεων των κέντρων νεότητας κ.α. β) θέματα που αφορούν την κυκλοφορία και τη στάθμευση οχημάτων, την καθαριότητα την ηχορύπανση γ) τους όρους λειτουργίας των θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, δ) τον καθορισμό περιπτώσεων επιβολής προστίμων και του ύψους αυτών.

Το άρθρο 43 του Ν. 2218/94 αναφέρει πως αν ένας δήμος ή μια κοινότητα δεν είναι σε θέση ν' ασκήσει μια από τις αρμοδιότητές του λόγω έλλειψης π.χ. οικονομικών μέσων, δικαιούται ν' αναθέσει την άσκησή της για ορισμένο χρονικό διάστημα στο Κράτος, ή σε ένα δημόσιο πρόσωπο ειδικών σκοπών που ανήκει στο Κράτος, ή και σε ιδιωτικό νομικό πρόσωπο.

Δεν πρέπει επίσης να παραλείψουμε να αναφέρουμε ότι το 1984 ψηφίστηκε ο νόμος 1416/1984 με τον οποίο προβλεπόταν μια νέα μορφή συνδέσμων, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Δυο χρόνια μετά την εφαρμογή του ν. 1416/1984 ο νομοθέτης επιχειρεί, με το ν. 1622/1986 μια ακόμα δραστικότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, εισάγεται η

διαδικασία της σχεδιασμένης υποχρεωτικής συνένωσης των ΟΤΑ υπό τον όρο ότι βρίσκονται στην ίδια Γεωγραφική Ενότητα.

Οι νόμοι αυτοί, 1416/1984 και 1622/1986, παρότι είχαν θεσπίσει ισχυρά οικονομικά κίνητρα δεν κατάφεραν να δώσουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Αυτό είχε συνέπεια να εμφανιστεί ο ν. 2218/1994 ο οποίος καταργούσε τους δύο προηγούμενους και στη θέση τους δημιουργούσε τα Συμβούλια Περιοχής.

Όμως και αυτή η λειτουργία των Συμβουλίων Περιοχής δεν έδωσε λύση στα υπάρχοντα προβλήματα.

Εξετάζοντας λοιπόν το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνουμε ότι χαρακτηρίζεται από πληθώρα μεταβολών και εξελίξεων.

Οι εξελίξεις αυτές ήταν στενά συνδεδεμένες με τις ευρύτερες πολιτικο-οικονομικο-κοινωνικές εξελίξεις του τόπου.

Αποτέλεσμα των μεταβολών του θεσμικού αυτού πλαισίου, ήταν η συσσώρευση εμπειρίας και γνώσης, όσο βέβαια αυτό ήταν εφικτό, πάνω στις τοπικές υποθέσεις.

Επίσης δεν πρέπει να παραβλέψουμε ότι, τα λιμνάζοντα τοπικά προβλήματα, ζητούσαν απεγνωσμένα άμεση λύση.

Η ανάγκη για γρήγορη και αποτελεσματική λύση των προβλημάτων αυτών καθώς και η διεθνής επιρροή στα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, απαιτούσαν ένα νέο πλαίσιο δράσης για την τοπική κοινωνία.

Εάν σε όλα αυτά προσθέσουμε και τις μακροχρόνιες προσπάθειες για ανεξαρτητοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, τότε μπορούμε να καταλάβουμε τι ήταν αυτό που οδήγησε στη δημιουργία ενός προγράμματος

που φιλοδοξούσε να δώσει λύσεις στα προβλήματα της τοπικής κοινωνίας.

Το φιλόδοξο αυτό σχέδιο και στη συνέχεια –μετά την ψήφιση του από το Κοινοβούλιο- νόμος, φέρει τον τίτλο του πρώτου Κυβερνήτη της Ελλάδος, του Ιωάννη Καποδίστρια.

## **ΜΕΡΟΣ Β΄**

### **2.1 Δ.Κ.Κ., ΣΧΕΔΙΟ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»**

**N. 2539/97**

#### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ο λόγος που κρίθηκε αναγκαία η εφαρμογή του σχεδίου Ι. Καποδίστριας, ήταν η πεποίθηση ότι αυτό το σχέδιο νόμου (και στη συνέχεια νόμος), θα έλυne κάποια από τα προβλήματα που ταλανίζουν τις τοπικές κοινωνίες.

Οι στόχοι<sup>16</sup> που θέτει το ίδιο το πρόγραμμα και οι οποίοι στην ουσία προσδιορίζουν και την σκοπιμότητα του ίδιου του Προγράμματος, είναι επιγραμματικά οι ακόλουθοι:

1. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος, γιατί η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, στοχεύει στην παροχή ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών, και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής, όλων των πολιτών.
2. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος.
3. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας.

---

<sup>16</sup> Βλ. «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» του ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα 1997.

4. Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων που μόνο ευρύτερες –από τις υφιστάμενες- διοικητικές μονάδες είναι σε θέση να ασκήσουν.
5. Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί την δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειάς της.
6. Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την «αναγέννηση των χωριών» και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

## ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ

### ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ<sup>17</sup>

#### Πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοικήσεως

I. Οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέχρι σήμερα δεν υπήρξε σε κανένα νόμο ειδική διάταξη, ούτε και σ' αυτό το δημοτικό και κοινοτικό κώδικα, με την οποία να γίνεται διάκριση της νομικής υπόστασης των δήμων και κοινοτήτων. Είναι γεγονός ότι, η κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος ειδική διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προσομοιάζει προς τη νομική μορφή και υπόσταση της κρατικής εξουσίας, από την οποία πηγάζει και η ιδιότητα του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, γιατί και οι Ο.Τ.Α. ασκούν δημόσια και πολιτική εξουσία(ΑΠ 646/1950 και 58/1951).

Τόσο από τη διατύπωση της επικεφαλίδας, όσο και το περιεχόμενο του άρθρου αυτού, διαπιστώνεται η εναρμόνιση των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα στο γράμμα και το πνεύμα των διατάξεων της παρ. 1του άρθρου 102 του

---

<sup>17</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 1.

Συντάγματος 1975, σύμφωνα με τις οποίες οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό είναι πραγματικά πρωταρχικής σημασίας, γιατί, από τη διατύπωση αυτή διαφαίνεται καθαρά η θέληση του νομοθέτη στο να προχωρήσει παραπέρα στη θεσμοθέτηση και των άλλων βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα ισχύοντα στις περισσότερες Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πράγμα άλλωστε που θα συμβάλει ουσιαστικότερα στην ενίσχυση και αναβάθμιση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την παροχή ευρύτερων δυνατοτήτων συμμετοχής του Λαϊκού στοιχείου στην αποτελεσματικότερη έρευνα, μελέτη, αντιμετώπιση και επίλυση των τοπικών υποθέσεων και προβλημάτων για το κοινό συμφέρον.

II. Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούνται κατά το Άρθρο 1 του Ν.2539/1997(ΦΕΚ 244 Α /4-12-1997).



## ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

### Αρμοδιότητες<sup>18</sup>

Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων των κατοίκων της.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Τοπικές υποθέσεις είναι οι ανάγκες που προκύπτουν καθημερινά μέσα στην εδαφική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας, η θεραπεία των οποίων έχει ανατεθεί βάσει των διατάξεων του άρθρου 102 του Συντάγματος, στην ευρύτερη δικαιοδοσία των τοπικών αρχών. Αριθμητικός καθορισμός των τοπικών υποθέσεων είναι πολύ δύσκολο να γίνει από τα πράγματα, γιατί δεν είναι εύκολο να απαριθμηθούν αποκλειστικά όλες οι τοπικές υποθέσεις.

Κυρίως στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκουν:

- α) η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία:
- 1) συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής

---

<sup>18</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν2539/97, άρθρο 24.

και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινοχρήστων χώρων,

Η εξασφάλιση της κανονικής και αδιατάραχτης ύδρευσης των κατοίκων των δήμων και κοινοτήτων αποτελεί αναμφισβήτητα τη βασική ανάγκη απόλυτης προτεραιότητας και κατά συνέπεια την πρωταρχική φροντίδα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Ο σπουδαιότερος παράγοντας για την εξασφάλιση της υγείας των κατοίκων, είναι η άνετη και υγιεινή ύδρευσή τους, που είναι απαραίτητη και για την καθαριότητα των ανθρώπων, των σπιτιών, των πόλεων και χωριών και το πότισμα των ζώων, αλλά και για την ανάπτυξη του πρασίνου και της καλλιέργειας των κήπων και των δεντροφυτειών. Για τις συνηθισμένες απλές περιπτώσεις θα εφαρμόζεται πάντα η οικονομικότερη λύση, σε συνδυασμό με τις ανάγκες του δήμου ή της κοινότητας. Σε περιπτώσεις όμως παντελούς έλλειψης πηγαίου νερού, πρέπει ύστερα από εμπειριστατωμένη έρευνα, να επιλυθεί το πρόβλημα της ύδρευσης με άντληση από υπόγεια νερά, με το άνοιγμα κοινών ή αρτεσιανών πηγαδιών. Αν δεν υπάρχουν ούτε υπόγεια νερά, τότε θα πρέπει να μελετηθεί η συλλογή των νερών της βροχής σε χαράδρες του εδάφους με την κατασκευή υδατοφραγμάτων σε κατάλληλες θέσεις, ή και σε στέρνες όπως γίνεται και στα νησιά μας. Σε περίπτωση που υπάρχει άφθονο νερό, σε στάθμη όμως χαμηλότερη από την απαιτούμενη, τότε πρέπει να μελετάται η εγκατάσταση του κατάλληλου αντλητικού συγκροτήματος και η κατασκευή των αναγκαίων έργων για την προώθηση του νερού.

Δεύτερη μεγάλη και πρωταρχικής σημασίας αρμοδιότητα των Δημοτικών και Κοινοτικών αρχόντων είναι η έγκαιρη και αποτελεσματική εξασφάλιση της κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας συστημάτων υπονόμων και αποχέτευσης, γιατί χωρίς αυτά η υγεία και η πολιτισμένη διαβίωση των κατοίκων κινδυνεύουν καθημερινά από την επιδρομή μικροβίων και διαφόρων ασθενειών με αποτέλεσμα την προσβολή της υγείας αυτών και την πρόκληση αυξημένων δαπανών θεραπείας τους σε βάρος της ιδιωτικής και της εθνικής οικονομίας γενικότερα. Για τους λόγους αυτούς, ο νομοθέτης επέβαλε την αυστηρή υποχρέωση στους ιδιοκτήτες ανεγειρόμενων οικοδομών με το γενικό οικοδομικό κανονισμό να φροντίζουν για την κανονική και σύμφωνα με τους κανόνες της υγιεινής, αποχέτευση των σπιτιών τους αφενός και αφετέρου ανέθεσε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων υπονόμων και αποχέτευσης των πόλεων και χωριών.

Ο νομοθέτης ανέθεσε άλλη μία ακόμη σοβαρότατη αρμοδιότητα στους δήμους και τις κοινότητες που αναφέρεται στην υποχρέωση και στο δικαίωμα αυτών για την κατασκευή και συντήρηση των δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών, γιατί από αυτά εξαρτάται η καλή και άνετη κυκλοφορία των πεζών και οχημάτων, η διακίνηση των αγαθών, η καλύτερη εμφάνιση και καθαριότητα των πόλεων και των χωριών και που γενικά αποτελούν ένδειξη της πολιτιστικής και αναπτυξιακής στάθμης μιας περιοχής.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του Ν. 3155/1955 (ΦΕΚ 63 Α/1955) και την υπ' αριθ. Α 1/0/2/7/12.3.1985 απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΦΕΚ 154 Β/1985) "Καθορισμός τμημάτων οδών ως εθνικών ή επαρχιακών και χαρακτηρισμός κλάδων κόμβων", το κείμενο της οποίας παραθέτουμε παρακάτω: δημοτικοί και κοινοτικοί δρόμοι είναι αυτοί που εξυπηρετούν τις πάσης φύσεως ανάγκες ενός δήμου ή μιας κοινότητας μέσα στα διοικητικά όρια αυτής. Επίσης οι δρόμοι, οι πλατείες και οι γέφυρες ανήκουν στα κοινόχρηστα πράγματα και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 968 του ΑΚ και του άρθρου 13 του από 29.9.1958 Βασιλικού Διατάγματος όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε αργότερα, ανήκουν στην κυριότητα των δήμων και κοινοτήτων. Η ιδιότητα λοιπόν των δημοτικών και κοινοτικών οδών, πλατειών ή γεφυρών ως στοιχείων της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, επιβάλλει την προστασία και συντήρησή τους από τις υπεύθυνες δημοτικές και κοινοτικές αρχές εναντίον οποιουδήποτε επιφέρει σοβαρή βλάβη, εμποδίζει τη χρήση τους ή στενεύει αυτές κ.λ.π.. Για την προστασία των οδών, πλατειών και πεζοδρομίων δεν επιτρέπεται να ληφθούν ασφαλιστικά μέτρα, γιατί αυτά προϋποθέτουν την ύπαρξη τελευταίου ανεπίληπτου νομέα, που στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει (Πρωτ. ΠΑΤΡΩΝ 1047/1954). Για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να παίρνουν τα εξής μέτρα:

- α) Να ζητήσουν την, κατά τις διατάξεις του άρθρου 47 του Ν. 2094/1992 "Περί κυρώσεως κώδικος οδικής κυκλοφορίας" (ΦΕΚ 182Α 92), συνδρομή της αρμόδιας

αστυνομικής αρχής που έχει και την ευθύνη της επίβλεψης των οδών, πλατειών κ.λ.π. και

**β)** σε περιπτώσεις ιδιάζουσας σημασίας να ασκήσουν και τα κατά τον νόμο ένδικα μέσα για την προστασία της κυριότητάς τους.

Εκτός όμως, από τα διοικητικά ή αστυνομικά μέτρα που μπορεί να πάρει ο δήμος ή η κοινότητα για την προστασία της κοινόχρηστης περιουσίας τους, οφείλουν να ασκήσουν και ποινική δίωξη σε βάρος αυτού που με πρόθεσή του μικραίνει ή στενεύει το δρόμο ή την πλατεία κοινής χρήσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 456 του Ποινικού Κώδικα. Ο χαρακτηρισμός ενός δρόμου σαν κοινόχρηστου στις πόλεις και τα χωριά που έχουν εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως, αποτελεί αυθύπαρκτο νομικός γεγονός που δεν έχει ανάγκη πρόσθετης βεβαίωσης από άλλη αρχή. Στις μικρές όμως πόλεις και τα χωριά που στερούνται σχεδίου πόλεως, είναι αναγκαία η βεβαίωση του κοινόχρηστου χαρακτήρα των οδών από τις κοινότητες, προπαντός για την εξασφάλιση των χώρων αυτών (τήρηση ενιαίας οικοδομικής γραμμής σε σχέση με τον άξονα των κοινοτικών δρόμων) και το διαχωρισμό τους από τους ιδιόκτητους δρόμους των κατοίκων. Για την κατ' ανάλογο τρόπο προς το σχέδιο πόλεως διατήρηση των κοινόχρηστων δρόμων στις μικρές κοινότητες που δεν έχουν σχέδιο πόλεως, είναι αναγκαία η σύνταξη υπό της Τ.Υ.Δ.Κ. της Νομαρχίας πρόχειρου διαγράμματος των κυριότερων δρόμων και πλατειών και η συντήρησή τους με ιδιαίτερη προσοχή από την κοινότητα. Για την τήρηση ενιαίας γραμμής κοινόχρηστων δρόμων στα χωριά

και στις μικρές πόλεις που δεν έχουν σχέδιο πόλεως και τη ζώνη τους πρέπει να εφαρμόζονται οι παραπάνω διατάξεις που ισχύουν και προβλέπουν για τον άξονα των δρόμων, την κατασκευή περιτοιχίσματος και ανέγερση ή εκτέλεση ουσιώδους επισκευής σε υπάρχουσα οικοδομή κ.λ.π., καθώς επίσης και οι διατάξεις για την κατεδάφιση αυθαίρετων κτισμάτων κ.λ.π.. Αν καταργηθεί δρόμος ή πλατεία με τροποποίηση του σχεδίου πόλεως, το έδαφος ανήκει στην κυριότητα του δήμου(ΑΠ 107/1879). Ο δήμος δικαιούται είτε κατά την εφαρμογή του σχεδίου πόλεως είτε και χωρίς αυτή, να προχωρήσει στην αναγκαία χωροστάθμηση των δημοτικών δρόμων, είτε να μεταβάλλει την υπάρχουσα για χάρη της ευρυθμίας και του κανονικού σχήματός τους και για την κανονική ρήση των νερών της βροχής.

ii) χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. είναι αυτή που παρέχει το δικαίωμα αλλά και την υποχρέωση στους σύγχρονους αυτούς οργανισμούς, να εξασφαλίζουν τους αναγκαίους χώρους, είτε ιδιόκτητους, είτε με δωρεάν παραχώρηση και έσχατη ανάγκη και με αναγκαστική απαλλοτρίωση, που θα πρέπει να συνδυάζεται και με την εφαρμογή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, σε όσους δήμους και κοινότητες προβλέπεται, για την κατασκευή και τη συντήρηση των αναγκαιουσών αθλητικών εγκαταστάσεων, κέντρων νεότητας και παιδικών χαρών. Η υπό τις σημερινές συνθήκες

στέγασης και διαβίωσης των κατοίκων των πόλεων, θεωρείται πρωταρχικής σημασίας ζήτημα, η έγκαιρη και επαρκής εξασφάλιση επαρκών μέσων και κατάλληλων χώρων άθλησης και ψυχαγωγίας των δημοτών και των νεαρών βλαστών τους, για τη διατήρηση της ψυχικής και σωματικής ισορροπίας αυτών προς το συμφέρον αυτών και του τόπου τους και της πατρίδας τους γενικότερα "Νους Υγιής εν σώματι υγιή".

Η φροντίδα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αλσών, κήπων και λοιπών κοινόχρηστων χώρων αναψυχής και των εξωραϊστικών χώρων, ανήκει στην αρμοδιότητα αυτών λόγω του κοινωνικού τους χαρακτήρα και αποβλέπει στην δημιουργία συνθηκών άνετης, πολιτισμένης και ευχάριστης ζωής των πολιτών τους. Η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού στις μεγάλες πόλεις και η επέκταση αυτών κ.λ.π. δημιουργούν στον τρόπο διαβίωσης γενικά των πολιτών την ανάγκη ύπαρξης συνθηκών ανάπτυξης αλσών και πρασίνου και δενδροστοιχιών, για την ύπαρξη πνευμόνων ανανέωσης της μολυσμένης από τα πράγματα ατμόσφαιρας. Η κατάσταση αυτή υποχρεώνει τους δημοτικούς και κοινοτικούς άρχοντες, παράλληλα με τις άλλες λύσεις που πρέπει να δίνουν στα καθημερινά προβλήματα των δημοτών τους, να προβαίνουν και στην εξασφάλιση των αναγκαίων χώρων για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία πάρκων, δενδροστοιχιών, κέντρων αναψυχής για μεγάλους και μικρούς και την εκτέλεση διαφόρων έργων εξωραϊσμού, που τελούν σε άμεση σχέση και συνάρτηση με την εφαρμογή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως και να

ψηφίζουν τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλιά τους κανονισμούς λειτουργίας και χρήσεως αυτών κατά τις διατάξεις του άρθρου 37 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

Επίσης μια άλλη αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων είναι η φροντίδα για την εξασφάλιση γης για τη βοσκή των ζώων των δημοτών τους και τη βελτίωση των βοσκοτόπων. Για τη συστηματική οργάνωση και βελτίωση των βοσκοτόπων, πρέπει οι δήμοι και οι κοινότητες να συνεργάζονται τακτικά με τους επαρχιακούς ή κοινοτικούς γεωπόνους για την κατάρτιση ειδικού προγράμματος εκτέλεσης εργασιών για την βελτίωση των βοσκών τους.

Επιπρόσθετα, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν την αρμοδιότητα και την υποχρέωση για την ίδρυση, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων (νεκροταφείων) στα οποία γίνεται η ταφή των νεκρών, στην έννοια δε του κοιμητηρίου περιλαμβάνονται και τα επί των τάφων μνημεία.

### III) δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών,

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 2 του από 24.9.1958 Β. Διατάγματος «περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, θεσπίζεται υπέρ των δήμων και κοινοτήτων το προνόμιο της ίδρυσης και λειτουργίας αγορών χονδρικής πώλησης ειδών διατροφής, χωρίς αυτό να αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 4 του Συντάγματος για ίση μεταχείριση των πολιτών (Σ.τ.Ε. 753/1954). Οι δημοτικές και κοινοτικές αγορές αποτελούν ειδικούς χώρους χονδρικής και λιανικής πώλησης προϊόντων διατροφής προς διευκόλυνση της διάθεσης της



γεωργικής παραγωγής και εξυπηρέτησης των καταναλωτών. Η εξασφάλιση των αναγκαίων χώρων, κτιριακών εγκαταστάσεων και καταλλήλων γηπέδων για την ίδρυση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, ζωαγορών και η ρύθμιση του τρόπου λειτουργίας αυτών, ανήκει στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α., λόγω του δημόσιου χαρακτήρα και προορισμού τους και της ανάγκης ασφαλίζονται οι όροι υγιεινής και καθαριότητας αυτών. Επίσης θα πρέπει να έχουν την αναγκαία χωρητικότητα για τη ρύθμιση και άσκηση του επαγγέλματος των συγκεντρωμένων σ' αυτές επαγγελματιών. Ως τόποι των αγορών μπορεί να είναι κοινόχρηστοι ή ιδιωτικοί χώροι, που ενοικιάζονται επίτηδες από τους Ο.Τ.Α. ή ανήκουν στην ιδιόκτητη περιουσία τους και μάλιστα νομιμοποιούνται και για την επιβολή των νομίμων τελών χρήσεως σε βάρος των εκθετών εμπορευμάτων και ζώων κατά τις διατάξεις του άρθρου 19 του παραπάνω Β. Διατάγματος. Σε ότι αφορά τον τρόπο χρήσεως και λειτουργίας γενικότερα των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, μπορούν να ρυθμίζονται με ειδικό κανονισμό που καταρτίζεται και ψηφίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου κατά τις διατάξεις του άρθρου 37 του Δ.Κ.Κ.

**β)** η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων,

**γ)** η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων,

Είναι γνωστόν ότι, από τότε που άρχισαν οι άνθρωποι να ζουν σε πόλεις και χωριά σε ατομικές κατοικίες και πιο ύστερα σε πολυκατοικίες και διαμερίσματα, δημιουργήθηκε η ανάγκη να

ληφθούν ορισμένα μέτρα για την καθαριότητα και προστασία της υγείας τους και του περιβάλλοντος. Στις μέρες μας δε η ανάγκη λήψης καταλληλότερων και αυστηρότερων μέτρων για τη προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος από τις αυξημένες πηγές μόλυνσης είναι περισσότερο παρά ποτέ αναγκαία και επιβεβλημένη. Έτσι ενώ τα παλαιότερα χρόνια η φροντίδα για τη καθαριότητα ανήκε στη πρωτοβουλία και διάθεση των κατοίκων μιας πόλης ή ενός χωριού, στη συνέχεια διαπιστώθηκε πως η ανάγκη για τη καλύτερη εμφάνιση και προστασία αυτών ήταν καθαρή υποχρέωση των δήμων και κοινοτήτων. Γι' αυτό και ο νομοθέτης περιέλαβε αυτή την υποχρέωση στον κατάλογο των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. που ορίζονται στο άρθρο αυτό του Δ.Κ.Κ. Η καθαριότητα περιλαμβάνει τρία βασικά σκέλη ενεργειών:

- α) την αποκομιδή των απορριμμάτων από τις κατοικίες, τα καταστήματα, τις βιοτεχνίες και τα εργοστάσια,
- β) την περισυλλογή των απορριμμάτων από τους δρόμους, τις πλατείες και τους κοινόχρηστους χώρους, και
- γ) τη μεταφορά και διάθεση ή εναπόθεση αυτών στους που καθορίστηκαν για το σκοπό αυτό.

Σήμερα οι δαπάνες που υφίστανται οι δήμοι και οι κοινότητες είναι πολύ μεγάλες και γι' αυτό ο νομοθέτης παραχώρησε το δικαίωμα στους Ο.Τ.Α. με το άρθρο 21 του από 24.9.1958 Β. Διατάγματος «Περί προσόδων των δήμων και κοινοτήτων» όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε αργότερα, να επιβάλλουν τα ανάλογα ανταποδοτικά τέλη σε βάρος των δημοτών τους και των ιδιοκτητών επιχειρήσεων,

βιοτεχνιών, εργοστασίων, καταστημάτων, γραφείων κ.τ.λ., για την κάλυψη των δαπανών καθαριότητας. Η καθαριότητα δε ενεργείται είτε απευθείας από την ειδικά οργανωμένη δημοτική ή κοινοτική υπηρεσία είτε με εργολαβία κατά τις διατάξεις που εκτελούνται τα έργα και οι προμήθειες των δήμων και κοινοτήτων.

Το θέμα της αξιοποίησης και εκμετάλλευσης ιαματικών πηγών και ειδικότερα της κατασκευής και συντήρησης λουτρών και αποχωρητηρίων είναι τέτοιας σημασίας και σοβαρότητας για την πολιτιστική στάθμη και υγεία των πολιτών, ώστε κατά τη γνώμη μας, η αρμοδιότητα αυτή εκτός από τον καθαρά τοπικό της χαρακτήρα, περιέχει την ευθύνη της προστασίας της δημόσιας υγείας των κατοίκων τους και των τουριστών πράγμα που δεν αφήνει περιθώρια αμέλειας για αδιαφορία. Σημειώνουμε δε, ότι εκτός από τα παραπάνω, η εκτέλεση των έργων αυτών παρέχει τη δυνατότητα πραγματοποίησης αρκετών εσόδων που είναι αναγκαία για την κάλυψη των δαπανών συντήρησης και λειτουργίας τους.

δ) η ίδρυση και η λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η., και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων,

Με την αρμοδιότητα αυτή παρέχεται η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να ιδρύσουν και να στεγάσουν σε ιδιόκτητα κτίρια παιδικούς σταθμούς, βρεφοκομεία, κέντρα προστασίας

ηλικιωμένων κ.λ.π. και με αυτό τον τρόπο να καλύπτουν εκτεταμένα το φάσμα άσκησης της δημοτικής και κοινοτικής κοινωνικής πρόνοιας και αντίληψης προς το αδύνατο μέρος του πληθυσμού τους, πράγμα που ανταποκρίνεται πλήρως στην αποστολή τους.

Η ίδρυση και λειτουργία των Κ.Α.Π.Η. αποφασίζεται από τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια που υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας του αρμόδιου Νομάρχη. Με τις ίδιες αποφάσεις ψηφίζονται και οι κανονισμοί λειτουργίας, διοικήσεως και διαχειρίσεως αυτών. Οι δαπάνες για την κάλυψη των εξόδων λειτουργίας των Κ.Α.Π.Η., απόκτηση οικοπέδων, κατασκευής των εγκαταστάσεων και αγοράς του αναγκαίου εξοπλισμού, αντιμετωπίζονται με την ετήσια επιχορήγηση προς τους Ο.Τ.Α. του υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων που αποτελεί τακτικό έσοδο αυτών. Η επιχορήγηση αυτή του υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας αποτελεί εξειδικευμένο τακτικό έσοδο του Δήμου ή της Κοινότητας που αποβλέπει στην εκπλήρωση ειδικών σκοπών.

ε) η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, σχολών διδασκαλίας μουσικής, χορού, ζωγραφικής και κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων,

Πολύ σωστά περιλήφθηκε μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και η φροντίδα για την προώθηση πολιτιστικών, ψυχαγωγικών, αθλητικών δραστηριοτήτων, καθώς επίσης και η ίδρυση κέντρων διδασκαλίας μουσικής, χορού, ζωγραφικής, αθλημάτων, σχολών γονέων και επαγγελματικού

προσανατολισμού, γιατί με τον τρόπο αυτό θα καλύπτονται συστηματικά από δω και πέρα όλες αυτές οι ανάγκες των πολιτών που θα ανεβάσουν το πνευματικό, αθλητικό, πολιτιστικό επίπεδο και την ποιότητα ζωής τους.

στ) η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θέρετρων,

Μια άλλη σπουδαίας σημασίας αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. είναι και αυτή της εξασφάλισης στέγης των δημοτών της καθώς επίσης και η δημιουργία θέρετρων σε κατάλληλες περιοχές είτε σε ορεινές είτε σε παραθαλάσσιες για την υποβοήθηση των ασθενέστερων ειδικά δημοτών τους στην προσπάθειά τους για εξασφάλιση παραθερισμού και ξεκούρασης.

ζ) η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης,

η) η προστασία του φυσικού πολιτισμικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας,

Η φροντίδα εκ μέρους των δήμων και κοινοτήτων για την εκτέλεση έργων και τη λήψη μέτρων προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, προστασίας της ζωής και των υλικών αγαθών των κατοίκων τους κ.λπ. από βίαια ή έκτακτα γεγονότα και περιστατικά, είναι πρωταρχικής σημασίας τοπική υπόθεση, που στις σημερινές συνθήκες διαβίωσης των πολιτών δεν επιτρέπουν καμία παρέκκλιση ή αναβολή, γι' αυτό θεωρούμε αναγκαία την αυξημένη ευαισθησία των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Κατά την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας οι Ο.Τ.Α. θα πρέπει

να λαμβάνουν πάντα υπόψη τους τις ισχύουσες αντίστοιχες Υγειονομικές, πολεοδομικές, κυκλοφοριακές, αστυνομικές και προστασίας του περιβάλλοντος διατάξεις.

θ) ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, να αναλαμβάνει την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς η συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής,

Η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, βιβλιοθηκών, μουσείων, πινακοθηκών, φιλαρμονικών και θεάτρων ως και η ανάληψη επισκευής και συντήρησης παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων κ.λ.π. βάσει αυτής της αρμοδιότητας, φρονούμε ότι εξυπηρετούνται κατά τρόπο πλήρη οι πνευματικές και πολιτιστικές ανάγκες και γενικά τα πνευματικά και καλλιτεχνικά ενδιαφέροντα των δημοτών των Ο.Τ.Α.. Φυσικά απαραίτητη προϋπόθεση ότι θα υπάρχουν οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι για να εκπληρωθούν οι υψηλοί πραγματικά αυτοί στόχοι.

ι) η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων,  
ια) η κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων,

ιβ) η προστασία, η αξιοποίηση και εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων μορφών ενέργειας,

Οι αρμοδιότητες αυτές μπορούν κάλλιστα να βοηθήσουν τις νησιώτικες και ορεινές και απομονωμένες περιοχές της Χώρας μας, γιατί παρέχουν τη δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. των περιοχών αυτών να προβαίνουν απ' ευθείας στην εκμετάλλευση ήπιων μορφών ενέργειας όπως αυτές αναφέρονται, για να καλύψουν επιτακτικές τους ανάγκες και να εξασφαλίσουν την περαιτέρω οικονομική τους ανάπτυξη.

ιγ) η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου,

ιδ) η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθαρισμός πεζοδρομίων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας,

Τα μέτρα που αφορούν τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθαρισμό πεζοδρομίων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους,

λαμβάνονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με βάση μελέτες που έχουν εκπονηθεί ή εγκριθεί από τις τεχνικές υπηρεσίες του οικείου δήμου ή κοινότητας ή από το τμήμα Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης.

Κατά την εφαρμογή της αρμοδιότητάς τους αυτής οι Δημοτικές και Κοινοτικές αρχές, θα πρέπει να έχουν υπόψη τους και τις διατάξεις Ν.2094/1992 «Περί Κώδικος Οδικής Κυκλοφορίας», (Φ.Ε.Κ. 182/92) του Ν. 960/1979(Φ.Ε.Κ. 194 Α)για την εξασφάλιση θέσεων στάθμευσης αυτοκινήτων κ.λπ. σε συνεργασία πάντοτε και με τις Αστυνομικές Αρχές της περιοχής τους, τις διατάξεις των άρθρων 11 και 12 του κώδικα αυτού καθώς επίσης και τις προστεθείσες στο άρθρο αυτό παραγράφους 9 έως 13 του Άρθρου 9 του Ν. (2503/1997). Πέραν των ανωτέρω όμως, φρονούμε ότι η διατύπωση της διατάξεως αυτής «η Διοίκηση της Αστικής Συγκοινωνίας» είναι μάλλον γενική και αόριστη. Αν λάβουμε υπόψη μας την αντίστοιχη διατύπωσή της στην καταργηθείσα παρ. 1 στ του άρθρου 24, ο Νομοθέτης προφανώς εννοεί την οργάνωση και λειτουργία της Αστικής Συγκοινωνίας. Θέλοντας δηλ. ο νομοθέτης, να υλοποιήσει και στην πράξη τη συνταγματική επιταγή για τη διεύρυνση και επέκταση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., λόγω του ευρύτερου κοινωνικού προορισμού τους, αποστέρησε μέρος αυτής της αρμοδιότητας από το Κράτος στον τομέα της συγκοινωνίας και την εκχώρησε στους Ο.Τ.Α.. Η ενέργεια αυτή αποτελεί φυσικά ένα πρώτης τάξεως βήμα προόδου και εξέλιξης για το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.



Απομένει όμως να μελετηθεί με την πρέπουσα υπευθυνότητα και σοβαρότητα από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές, ο τρόπος και η μέθοδος την οποία θα ακολουθήσουν για την υλοποίηση του σπουδαίου αυτού σκοπού του νόμου. Σημειώνουμε ότι οι ενδιαφερόμενοι Ο.Τ.Α. για την πραγμάτωση του σκοπού αυτού, μπορούν να αντλήσουν θετικές γνώσεις και εμπειρίες από τον τρόπο οργάνωσης και τη μέχρι σήμερα λειτουργία της πρωτοπόρου Δημοτικής Επιχείρησης Λεωφορείων του Δήμου Ροδίων (Ρ.Ο.Δ.Α.) και του Ο.Α.Σ. Θεσσαλονίκης κ.λ.π.

ιε) ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος,

ιστ) ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την λειτουργία των πάσης φύσεως επιτηδευμάτων και επαγγελματιών,

ιζ) η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας,

ιη) η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις,

κ) η χορήγηση αδειών μικροπωλητών και λειτουργίας κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους, άλση, κήπους κ.λ.π.,

**κα)** η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων.

**κβ)** η χορήγηση των αδειών λειτουργίας μουσικής σε δημόσια κέντρα, που προβλέπονται από αστυνομικές διατάξεις και χορηγούνται σύμφωνα με την Α5/3010/85 υγειονομική διάταξη,

**κγ)** η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ψυχαγωγικών παιδιών, που προβλέπονται από αστυνομικές διατάξεις.

**κδ)** η διαχείριση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών καταστημάτων,

**κε)** η μελέτη, εκτέλεση και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού,

Η βιομηχανική, βιοτεχνική αλλά και η τουριστική ακόμη ανάπτυξη σε πολλές περιοχές της χώρας, βοήθησαν στην συγκέντρωση αυξημένου πληθυσμού σ' αυτές και στη δημιουργία στεγαστικού προβλήματος με τις γνωστές σε όλους συνέπειες. Κρίθηκε λοιπόν αναγκαία η γρήγορη και σωστή αντιμετώπισή του με τη φροντίδα των Ο.Τ.Α. σαν τοπικής υπόθεσης και γι' αυτό δόθηκε σ' αυτούς η αρμοδιότητα αυτή. Βέβαια και στις δύο περιπτώσεις, για την ανάληψη μιας τέτοιας πρωτοβουλίας απαιτούνται: α) η λήψη σχετικής απόφασης από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, β) η εξασφάλιση του αναγκαίου και πεπειραμένου επιστημονικού, τεχνικού και διοικητικού προσωπικού και γ) οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι.

**κστ)** η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους,

Με τις διατάξεις τις παραγράφου αυτής γίνεται πραγματικά ένα σημαντικό παραπέρα βήμα για την επέκταση του ρόλου των Ο.Τ.Α. στην όλη ανάπτυξη και αναζωογόνηση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας και παρέχει σ' αυτούς τη δυνατότητα να επεκτείνουν τη δραστηριότητά τους και σε άλλους τομείς της κοινωνικής, πολιτιστικής, πνευματικής και οικονομικής ζωής των δημοτών τους με άμεσο σκοπό την περαιτέρω βελτίωση του βιοτικού επιπέδου αυτών και εξασφάλιση πηγών απασχόλησης για την εξασφάλιση πόρων διαβίωσής τους.

**κζ)** η αποθήκευση και η εμπορία υγρών και αέριων καυσίμων.

Αυτή είναι μια νέα αρμοδιότητα που αναθέτει ο νομοθέτης στις Δημοτικές και Κοινοτικές Αρχές, οι οποίες είναι υπεύθυνες στο εξής, αφενός μεν για την εξασφάλιση των κατάλληλων θέσεων εγκατάστασης και χώρων εναποθήκευσης υγρών και αερίων καυσίμων, τη λήψη των αναγκαίων μέτρων ασφάλειας του περιβάλλοντος και της σωματικής ακεραιότητας των δημοτών τους, καθώς επίσης και των κατάλληλων μέσων διακίνησης και διανομής αυτών. Αφετέρου δε, θα πρέπει να έχουν υπόψη τους και τις διατάξεις της από 28/6/1991 κοινής απόφασης των Υπουργών Βιομηχανίας Ενέργειας και Τεχνολογίας και Δημόσιας Τάξεως «Περί λήψεως μέτρων πυροπροστασίας σ' εγκαταστάσεις αποθήκευσης υγρών καυσίμων των επιχειρήσεων που δεν αποτελούν εταιρείες εμπορίας πετρελαιοειδών προϊόντων (ΦΕΚ 578/Β/1991).

**κθ)** η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων,

Με την εισαγωγή του νέου θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων δίδεται η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να συνάπτουν ειδικές συμβάσεις με τους φορείς του δημόσιου τομέα (παρ. 6 άρθρου 1 του Ν. 1256/1982) όπως διαμορφώθηκε μέχρι σήμερα για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής ή για την παροχή υπηρεσιών. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα συμμετοχής και στην αντιμετώπιση θεμάτων ολοκληρωμένης με βάση τη σύγχρονη αντίληψη για επιστημονική οργάνωση και ορθολογικό προγραμματισμό με υποχρεωτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Στις προγραμματικές αυτές συμβάσεις μπορούν να συμμετέχουν και επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, Συνεταιρισμοί, Επιμελητήρια και επιστημονικοί φορείς δημόσιου δικαίου (Πανεπιστήμια, Ε.Μ.Π., Τ.Ε.Ε., ΓΕΩΤΕΕ κλπ).

Για το νομικό χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως προγραμματικής, θα πρέπει να μνημονεύονται υποχρεωτικά στο κείμενό της:

α) Το αντικείμενο αυτής (πχ μελέτη-εκτέλεση έργου, παροχή υπηρεσιών, εκπόνηση-εκτέλεση προγράμματος ανάπτυξης κλπ).

β) Τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων.

γ) Οι πόροι που θα διατεθούν για την υλοποίηση της σύμβασης, οι πηγές και τα ποσά της χρηματοδότησης και

δ) Το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή προγραμμάτων ή υπηρεσιών και τέλος, πρέπει να ορίζεται σ'

αυτή και ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή και ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή τους (πχ ο κρατικός οργανισμός, ο δήμος ή η κοινότητα, η δημοτική επιχείρηση κλπ).

λ) η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων σύμφωνα με το άρθρο 37 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα

Το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές αποφάσεις με τις οποίες καθορίζονται οι όροι για τη χρήση και τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών και των τόπων αγορών, των εμποροπανηγύρεων, των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, των αλσών και των κήπων, των κοιμητηρίων, των αθλητικών εγκαταστάσεων, των κέντρων νεότητας, των παιδικών χαρών, των πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, των πεζοδρομίων, των πλατειών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων. Ακόμα ρυθμίζονται θέματα κυκλοφορίας και στάθμευσης των οχημάτων, ειδικών όρων δόμησης, καθαριότητας, οι όροι λειτουργίας των θεάτρων, των νυχτερινών κέντρων, των μπαρ και των συναφών καταστημάτων.

## Καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος<sup>19</sup>

1. Για τη χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις, εφαρμόζονται οι ισχύουσες κάθε φορά υγειονομικές και άλλες διατάξεις, καθώς και οι διατάξεις που αναφέρονται στις χρήσεις της γης, τους όρους δόμησης, την προστασία του φυσικού πολιτιστικού και δομημένου περιβάλλοντος και τη δασική νομοθεσία.
2. Η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από την Αιβ/8577/1983 υγειονομική διάταξη, καθώς και η άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, που προβλέπονται από τους α.ν. 445/1937 και 446/1937 και των ψυχαγωγικών παιδιών που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 2323/1995 χορηγείται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της Κοινότητας ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που εκδίδεται μετά από προέλεγχο του σχετικού αιτήματος του ενδιαφερόμενου. Για τον προέλεγχο, το συμβούλιο λαμβάνει υπόψη του οπωσδήποτε ζητήματα που αφορούν τις χρήσεις γης, τους όρους δόμησης, την προστασία του

φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, την προστασία του αιγιαλού και της παραλίας, των αρχαιολογικών και ιστορικών τόπων, καθώς και τις εν γένει λειτουργίες της πόλης.

Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Πρόνοιας καθορίζεται η διαδικασία που εφαρμόζεται για τη χορήγηση των ανωτέρω αδειών, τα δικαιολογητικά που υποβάλλονται στη δημοτική και κοινοτική αρχή για τη λήψη της απόφασης του οικείου συμβουλίου.

Για την έκδοση όλων αυτών των αδειών καταβάλλεται παράβολο υπέρ του οικείου δήμου ή κοινότητας που καθορίζονται με κοινή των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΚΕ η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

3. Οι διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 180/1979 (ΦΕΚ Α 46) «Περί όρων λειτουργίας καταστημάτων πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών και κέντρων διασκεδάσεως» όπως τροποποιήθηκε -συμπληρώθηκε μεταγενέστερα - εξακολουθούν να ισχύουν.

Όπου στο ανωτέρω προεδρικό διάταγμα, για θέματα χορήγησης ή ανάκλησης ή αφαίρεσης αδειών, ή σφράγισης των καταστημάτων αναφέρεται «Αστυνομική Αρχή» ή «Αστυνομικός διευθυντής» ή «Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας» ή «Υπουργός Δημόσιας Τάξης »,

---

<sup>19</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν.2539/97, άρθρο 25.

νοείται το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο το οποίο λαμβάνει τη σχετική απόφαση το αργότερο σε τριάντα ημέρες από τότε που πληρούνται οι αντίστοιχες νόμιμες προϋποθέσεις. Κατ' εξαίρεση οι αποφάσεις για την προσωρινή αφαίρεση των αδειών λειτουργίας των ανωτέρων καταστημάτων εκδίδονται από το δήμαρχο ή πρόεδρο της κοινότητας εντός 15 ημερών από την πλήρωση σχετικών προϋποθέσεων.

Ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας υποχρεούται στην άμεση εκτέλεση της απόφασης.

4. Στον Α.Ν. 2520/1940 του Υγειονομικού Κανονισμού εξακολουθούν να ισχύουν οι υγειονομικές διατάξεις, με τις οποίες προβλέπονται όροι και προϋποθέσεις για την ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, αναφέρεται η « Αστυνομική Αρχή» ως αρμόδια για την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων και το κλείσιμο των άνευ αδείας λειτουργούντων καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, νοείται το όργανο που ορίζεται από το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, το οποίο δύναται όπου κρίνει αναγκαίο να ζητά και τη συνδρομή της Αστυνομίας κατά την εκτέλεση των ανωτέρω πράξεων, η οποία υποχρεούται να την παρέχει.

5. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μπορεί να ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαδικασία και τον τρόπο σφράγισης των καταστημάτων και επιχειρήσεων



υγειονομικού ενδιαφέροντος καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια.

6. Όπου στους Α.Ν. 445/1937 (ΦΕΚ Α 22) , 446/1937 (ΦΕΚ Α΄ 23) και σε άλλες περί κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών εγκαταστάσεων διατάξεις αναφέρεται η Αστυνομική Αρχή ως αρμόδια για το κλείσιμο ή την αφαίρεση ή ανάκληση των αδειών αυτών, καθώς επίσης και στη μέριμνα για τη διενέργεια τακτικών ή εκτάκτων επιθεωρήσεων, στο εξής νοείται το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο.
7. Στα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια συμβούλια επιθεωρήσεως θεάτρων -κινηματογράφων που προβλέπονται από τις διατάξεις των Α.Ν. 445/1937, 446/1937 σε συνδυασμό με τις διατάξεις του Ν. 2026/1992 (ΦΕΚ Α 43) και της υπ' αριθμ. 7004/15/7λβ από 21/9/1992 απόφασης των Υπουργών Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Οικονομικών και Δημόσιας Τάξης, συμμετέχει στο εξής εκπρόσωπος του οικείου ΟΤΑ, ως Πρόεδρος αντί του εκπροσώπου της Αστυνομίας, ο οποίος συμμετέχει ως απλό μέλος, και εκπρόσωπος της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Θεάματος Ακροάματος ειδικός σε θέματα ασφαλείας των χώρων των ανωτέρω εγκαταστάσεων. Χρέη γραμματέα των ανωτέρω συμβουλίων εκτελεί υπάλληλος του ΟΤΑ, αντί Αστυνομικού.
8. Τα παράβολα που απαιτούνται για την έκδοση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων

υγειονομικού ενδιαφέροντος, κινηματογράφων, θεάτρων, κέντρων διασκεδάσεως, σταυλισμών κ.λπ. κατατίθενται στο όνομα του οικείου δήμου ή κοινότητας.

## **ΠΑΙΔΙΚΟΙ ΚΑΙ ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ<sup>20</sup>**

1. Κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί που λειτουργούν βάσει των διατάξεων του από 2.11.1934 Α.Ν. (ΦΕΚ 527 Α) μεταφέρονται στους δήμους και στις κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό άνω των 4000 κατοίκων, στη διοικητική περιφέρεια των οποίων βρίσκονται και λειτουργούν ως δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα του άρθρου 203 του Προεδρικού Διατάγματος 410/1995 (Δ.Κ.Κ.). Μπορεί επίσης να γίνει μεταφορά τέτοιων κρατικών και βρεφονηπιακών σταθμών και σε δήμους ή κοινότητες, στην περιφέρεια των οποίων λειτουργούν αυτοί, με πληθυσμό κάτω των 4000 κατοίκων, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Πρόνοιας, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και λαμβάνεται ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Οι σχετικές αποφάσεις για τη μεταφορά πρέπει να έχουν

δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1997.

2. Η μεταβίβαση γίνεται με απόφαση του Υπουργού Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, η οποία εκδίδεται ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του δήμου ή της κοινότητας στην περιφέρεια του οποίου λειτουργεί ο παιδικός ή βρεφονηπιακός σταθμός και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

3. Από τη δημοσίευση της ανωτέρω απόφασης ο παιδικός ή βρεφονηπιακός σταθμός λειτουργεί ως δημοτικό ή κοινοτικό νομικό πρόσωπο του άρθρου 203 του παρόντος διατάγματος και ο δήμος ή η κοινότητα οφείλει να προσαρμόζει τη συστατική του πράξη τις διατάξεις του Δ.Κ.Κ..

4. Από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης στα νέα νομικά πρόσωπα περιέχεται και η κινητή και ακίνητη περιουσία την οποία χρησιμοποιούσε ο Κρατικός Σταθμός. Σε περίπτωση κατάργησης του νομικού προσώπου η περιουσία περιέχεται στον οικείο ΟΤΑ. Με την επιμέλεια του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου ενεργείται απογραφή όλων των περιουσιακών στοιχείων που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο εντός εξαμήνου από τη μετατροπή του σε δημοτικό ή κοινοτικό νομικό πρόσωπο.

5. Με απόφαση των οικείων δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, συντάσσονται νέοι κανονισμοί λειτουργίας των σταθμών της παραγράφου 2 του παρόντος, με βάση πρότυπο

---

<sup>20</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 26.

κανονισμό που συντάσσεται από τα Υπουργεία Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Εσωτερικών. Μέχρι τη σύνταξη νέου κανονισμού, εξακολουθεί να ισχύει ο προηγούμενος κανονισμός λειτουργίας.

6. Τα νομικά πρόσωπα του άρθρου αυτού επιχορηγούνται υποχρεωτικά κάθε χρόνο από την Περιφερειακή Διοίκηση μέσω των Ν.Α. για την αντιμετώπιση των αναγκών λειτουργίας, συντήρησης των εγκαταστάσεων, καθώς και για τη μισθοδοσία του προσωπικού των Κρατικών Παιδικών Σταθμών που θα μεταταγεί σε αυτά μέχρι την έξοδό τους από την υπηρεσία. Οι λεπτομέρειες και οι όροι της επιχορήγησης καθορίζονται με προγραμματική σύμβαση, που υπογράφεται μεταξύ του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και του δήμου ή της κοινότητας και της Περιφέρειας. Σε περίπτωση κατάργησης ή μετατροπής του νομικού προσώπου και εφόσον ο δήμος ή η κοινότητα δεν αναλαμβάνει την εκτέλεση του περιεχόμενου έργου, το προσωπικό που υπηρετεί σε αυτά τα νομικά πρόσωπα μετατάσσονται αυτοδικαίως με απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου (δήμαρχος ή πρόεδρος κοινότητας), η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, με την ίδια εργασιακή σχέση στο δήμο ή στην κοινότητα, σε κενές οργανικές θέσεις ή ελλείπει αυτών σε συνιστώμενες προσωρινές θέσεις με την απόφαση της μετάταξης.

## **ΥΠΑΙΘΡΙΟ ΚΑΙ ΠΛΑΝΟΔΙΟ ΕΜΠΟΡΙΟ<sup>21</sup>**

Οι άδειες για την άσκηση των υπαίθριων ή πλανόδιων εμπορικών δραστηριοτήτων της παραγράφου 2 του άρθρου 30 του νόμου 2000/1991 (ΦΕΚ 206 Α /1991) χορηγούνται από τους ΟΤΑ μετά από γνώμη του αρμόδιου κατά τόπο εμπορικού συλλόγου. Με απόφαση του Υπουργού Εμπορίου καθορίζονται οι λεπτομέρειες της χορηγήσεως που αφορούν την εκχώρηση αρμοδιοτήτων του προηγούμενου εδαφίου.

## **ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΩΝ ΕΚΠΡΟΣΩΠΩΝ ΣΤΑ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΑ ΠΡΑΚΤΟΡΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΛΕΦΩΝΕΙΑ<sup>22</sup>**

1. Η αρμοδιότητα για την επιλογή της ανάθεσης ή αφαίρεσης από τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ) της αντιπροσώπευσής τους στα τηλεπικοινωνιακά πρακτορεία ή τηλεφωνεία μεταβιβάζεται στους δήμους και τις κοινότητες και ασκείται με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

---

<sup>21</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 27.

2. Ο ορισμός του υπεύθυνου λειτουργίας τηλεπικοινωνιακού πρακτορείου ή τηλεφωνείου γνωστοποιείται από τον οικείο ΟΤΑ στον ΟΤΕ.

3. Τα έξοδα εγκατάστασης ή μετεγκατάστασης τηλεπικοινωνιακών πρακτορείων και τηλεφωνείων καθορίζονται από τον ΟΤΕ και βαρύνουν αυτόν, αν συμφωνήσει στην εγκατάσταση ή μετεγκατάσταση.

## **ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΜΑΘΗΤΩΝ<sup>23</sup>**

Η κατά το άρθρο 2 παρ. 9 του Ν. 1566/1985 (ΦΕΚ 167 Α) μεταφορά των μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο πραγματοποιείται από τους οικείους ΟΤΑ είτε με τη χρησιμοποίηση ιδιόκτητων μέσων είτε με τη χρήση των συνηθισμένων αστικών και υπεραστικών μέσων είτε με μίσθωση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς είτε με άλλο πρόσφορο τρόπο. Για θέματα που προκύπτουν όταν η μεταφορά αναφέρεται σε μαθητές διαφορετικών ΟΤΑ αποφασίζει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

---

<sup>22</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 28.

<sup>23</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 29.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών και Εσωτερικών, που εκδίδεται το Σεπτέμβριο κάθε έτους, κατανέμονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις οι πιστώσεις για μεταφορά μαθητών που εγγράφονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Εσωτερικών καθορίζονται τα κριτήρια κατανομής των πιστώσεων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι σχετικές λεπτομέρειες εφαρμογής αυτού του άρθρου.

## **ΦΥΛΑΞΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ<sup>24</sup>**

1. Οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι κοινοτήτων λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ασφαλούς φύλαξης των χώρων απορριμμάτων, για την αποφυγή ανάφλεξης και πρόκλησης πυρκαγιών.
2. Η παράληψη λήψεως ή πλημμελής λήψη των κατά την προηγούμενη παράγραφο μέτρων αποτελεί σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους και επισύρει τις ποινές που προβλέπονται από τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 184 του παρόντος διατάγματος «περί Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».

## ΛΑΪΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ<sup>25</sup>

Επιτρέπεται στους ΟΤΑ με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού τους συμβουλίου, που εκδίδεται μετά από γνώμη των επαγγελματικών οργανώσεων των εμπόρων, βιοτεχνών και επαγγελματιών της περιοχής να καθορίζουν τους όρους, τις προϋποθέσεις και κάθε άλλη απαραίτητη λεπτομέρεια για τη διενέργεια κατά τις Κυριακές παζαριού σε προκαθορισμένους χώρους ευθύνης τους. Τα είδη, που μπορούν να πωλούνται στο παζάρι κάθε ΟΤΑ καθορίζονται με την ίδια απόφαση και είναι ελαττωματικά, δεύτερης διαλογής, ή μεταχειρισμένα.«Οι άδειες συμμετοχής επαγγελματιών στο παζάρι χορηγούνται με απόφαση της δημορχιακής επιτροπής ή του κοινοτικού συμβουλίου».

Οι παραβαίνοντες τη διάταξη της προηγούμενης παραγράφου έχουν τις συνέπειες του άρθρου 52 του Ν.Δ.136 της 30 Σεπτεμβρίου 1946, όπως ισχύει ανεξαρτήτως της υπαγωγής ή μη των διατιθεμένων προϊόντων στις περιστάσεις (προϋποθέσεις ) του άρθρου αυτού.

---

<sup>24</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 30.

<sup>25</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 31.



## ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ - ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΠΟΡΩΝ<sup>26</sup>

Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, αρμοδιότητες που ασκούνται από:

- α) τους υπουργούς,
- β) τους προϊστάμενους των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και
- γ) τους προϊστάμενους των περιφερειακών αρχών νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου των υπουργείων, μπορεί να μεταβιβάζονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα.

Ήδη, με τις διατάξεις του άρθρου 41 του Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90), οι συντρέχουσες αρμοδιότητες των ΟΤΑ του άρθρου 25 του Π.Δ. 323/89 «Δημ. και Κοινот. Κώδικα» καταργήθηκαν και συμπύχθηκαν στις αρμοδιότητες του άρθρου 24 όπως αυτές τελικά διαμορφώθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 41 του παραπάνω νόμου.

Με όμοια διατάγματα και με τις παραπάνω προϋποθέσεις, αρμοδιότητες που ασκούνται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς κοινής ωφέλειας μπορεί να μεταβιβάζονται σε οργανισμούς τοπικής

---

<sup>26</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 32.

αυτοδιοίκησης μετά από σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου τους.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, με τα ίδια διατάγματα που προσυπογράφονται και από τον Υπουργό Οικονομικών, εξασφαλίζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και η μεταφορά των αναγκαίων, για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τους, πόρων.

Η παράλληλη με τη μεταβίβαση των παραπάνω αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ της χώρας, εξασφάλιση και μεταφορά των αναγκαίων οικονομικών πόρων, είναι αυτό που θα συντελέσει πραγματικά και ουσιαστικά στην πραγμάτωση του επιδιωκόμενου, από το όλο νομικό πλαίσιο που ψηφίστηκε μέχρι σήμερα σκοπού, που είναι και η αντίστοιχη επιταγή του Συντάγματος του 1975. Πιστεύουμε ότι οσεσδήποτε αρμοδιότητες και να μεταφερθούν ή μεταβιβασθούν στους ΟΤΑ, χωρίς την εξασφάλιση των απαραίτητων οικονομικών πόρων σ' αυτούς, είναι δώρο άδωρο και περιεχόμενο χωρίς ουσία.

## **ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΛΙΜΕΝΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ - ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ<sup>27</sup>**

Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών, Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας, μπορεί να καταργούνται λιμενικά ταμεία και οι αρμοδιότητές τους να μεταφέρονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίων τους και γνώμη των λιμενικών επιτρόπων.

Μια νέα και πρωτότυπη νομοθετική πρακτική που εισάγεται με τις διατάξεις του άρθρου αυτού είναι η δυνατότητα που παρέχεται εξουσιοδοτικά στους Υπουργούς Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών, Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας, ώστε με πρότασή τους και ύστερα από σύμφωνη γνώμη των διοικητικών τους συμβουλίων και απλή γνώμη των λιμενικών επιτρόπων, να καταργούνται με προεδρικά διατάγματα ορισμένα λιμενικά ταμεία και να μεταφέρονται οι αρμοδιότητες, το προσωπικό και οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα αυτών στους ΟΤΑ της περιοχής τους και τούτο προς τον σκοπό εξυπηρέτησεως κατά τον καλύτερο τρόπο ζωτικών αναγκών της περιοχής και ενίσχυση και ενδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το προσωπικό που υπηρετεί κατά το χρόνο κατάργησης του λιμενικού ταμείου μεταφέρεται στον οικείο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης και εντάσσεται με την ίδια σχέση με την

οποία υπηρετούσε στο λιμενικό ταμείο. Η ένταξη γίνεται σε κενές θέσεις που τυχόν υπάρχουν και σε αντίθετη περίπτωση σε θέσεις που συνιστώνται αυτοδίκαια με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας. «Η ένταξη, και η ρύθμιση όλων των θεμάτων της υπηρεσιακής τους κατάστασης, που προκύπτουν από τη μεταφορά προσωπικού, γίνονται με αποφάσεις του αρμόδιου για διορισμό οργάνου, ύστερα από γνώμη του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου του προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης». Με όμοια διατάγματα ρυθμίζονται η μεταφορά σε άλλους ασφαλιστικούς φορείς των ασφαλιστικών εισφορών και των ασφαλιστικών δικαιωμάτων του προσωπικού που μεταφέρεται καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την ασφάλιση και την πρόνοια του προσωπικού αυτού.

Επίσης με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής εισάγεται νέος τρόπος αυτοδικαίας τροποποίησης των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας των ΟΤΑ προκειμένου να δημιουργηθούν οι απαιτούμενες θέσεις για την ένταξη του μεταφερόμενου σ' αυτούς προσωπικού που υπηρετούσε στο λιμενικό ταμείο κατά το χρόνο της κατάργησής του. Η ένταξη του προσωπικού αυτού στις παραπάνω θέσεις γίνεται με την ίδια σχέση που είχε στο λιμενικό ταμείο και με απόφαση του δημάρχου ή του κοιν. συμβουλίου και ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού συμβουλίου του Ν. 1188/1981 «Κύρωση του Κώδικα καταστάσεως Προσωπικού ΟΤΑ», με την οποία καθορίζεται και η σειρά αρχαιότητας και γενικά όλων των σχετικών του

---

<sup>27</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν.2539/97, άρθρο 33.

υπηρεσιακών του θεμάτων.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης με τη δημοσίευση του διατάγματος υπεισέρχονται αυτοδίκαια σε όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των λιμενικών που καταργούνται. Στο περιθώριο των βιβλίων μεταγραφών σημειώνεται, προκειμένου για ακίνητα η μεταβολή που επέρχεται με το νόμο αυτό. Εκκρεμείς δίκες των ταμείων που καταργούνται συνεχίζονται στο όνομα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με τις διατάξεις αυτές ρυθμίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις επί της ακίνητης περιουσίας των λιμενικών ταμείων, καθώς και οι δικαστικές εκκρεμότητες των καταργούμενων λιμενικών ταμείων, στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις των οποίων υπεισέρχονται στο εξής οι Δήμοι ή Κοινότητες στους οποίους μεταφέρονται από της δημοσίευσης του προεδρικού διατάγματος της κατάργησής τους.

Με όμοια διατάγματα μπορεί ορισμένες από τις αρμοδιότητες λιμενικού ταμείου που δεν καταργείται να μεταφέρονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον αφορούν λιμάνι που βρίσκεται μέσα στην εδαφική τους περιφέρεια. Με τα ίδια διατάγματα καταργούνται θέσεις προσωπικού που πλεονάζει μετά τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών και ρυθμίζονται όλα τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του λιμενικού ταμείου που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Το προσωπικό των καταργούμενων θέσεων του λιμενικού ταμείου μεταφέρεται στο δήμο ή στην κοινότητα στον

οποίο μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες. Για το προσωπικό αυτό εφαρμόζονται οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας μπορεί να ανατεθεί σε δήμο ή κοινότητα η εκτέλεση λιμενικών έργων. Οι πρόσοδοι από την εκμετάλλευση ή χρήση των έργων αυτών αποτελούν έσοδα του δήμου ή της κοινότητας και εισπράττονται από αυτούς.

Με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής είναι δυνατή στο εξής η ανάθεση σε δήμο ή κοινότητα της εκτέλεσης λιμενικών έργων και η είσπραξη εσόδων από την εκμετάλλευσή τους ή τη χρήση τους, ύστερα από κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας. Η ενεργοποίηση αυτής της πρόσθετης αρμοδιότητας προϋποθέτει την ύπαρξη του κατάλληλου τεχνικού εξοπλισμού και του αναγκαίου προσωπικού στο δήμο που την αναλαμβάνει γιατί διαφορετικά κινδυνεύει, όχι μόνο να αποτύχει, αλλά να προκαλέσει πέρα από τη ζημία και σοβαρές ευθύνες.

## ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ<sup>28</sup>

Δήμοι, κοινότητες, σύνδεσμοι, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλο. Στην ανάθεση μπορεί να περιλαμβάνεται η αρμοδιότητα επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.

Οι διατάξεις του άρθρου αυτού είναι παρεμφερείς και συναφείς προς κάποιες άλλες διατάξεις άλλων άρθρων του ίδιου Κώδικα με κάποιες όμως διαφορές:

- α) Διότι με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου αυτού μπορεί να περιλαμβάνεται στη σύμβαση ανάθεσης της αρμοδιότητας και η δυνατότητα επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων και εισφορών και
- β) ότι με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου αυτού, παρέχεται η δυνατότητα στους αναφερόμενους σ' αυτή φορείς να αναθέτουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και κοινοπραξίες, την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση προγραμμάτων, κατόπιν της διενέργειας διαγωνισμού.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση των συμβάσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς των άλλων φορέων του δημόσιου τομέα.

---

<sup>28</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 34.

Δήμοι, κοινότητες, σύνδεσμοι, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της αυτοδιοίκησης, μπορούν να αναθέτουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή κοινοπραξίες, την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση προγραμμάτων, με τη διενέργεια διαγωνισμού.

Στην έννοια της παροχής υπηρεσιών της διατάξεως αυτής περιλαμβάνονται σε γενικές γραμμές

- α) η παροχή υπηρεσιών στη μαγνητοφώνηση και αποκρυπτογράφηση και δακτυλογράφηση των πρακτικών συνεδριάσεως του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, η ανάληψη της ευθύνης εκπαίδευσης του τακτικού προσωπικού των ΟΤΑ σε συστήματα μηχανογράφησης, η ανάληψη παροχής υπηρεσιών στον τομέα ύδρευσης και αποχέτευσης, στην εκμετάλλευση λουτρών, αποχωρητηρίων, ιδιόκτητων τουριστικών ξενοδοχείων
- β) στην εκτέλεση προγραμμάτων προστασίας περιβάλλοντος, εκτέλεσης έργων υποδομής κ.λ.π..

Με προεδρικό Διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ ρυθμίζονται το πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού, τα σχετικά με τις προϋποθέσεις, τους βασικούς όρους της προκήρυξης, τη διαδικασία και τα όργανα διενέργειας του διαγωνισμού, τους όρους που πρέπει να πληρούν οι ανάδοχοι και τους βασικούς όρους των συμβάσεων ανάθεσης, την εκδίκαση των εντάσεων, την επίλυση των διαφορών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια.



Διατάξεις που αφορούν την απευθείας ανάθεση υπηρεσιών ή προγραμμάτων διατηρούνται σε ισχύ.

## **ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ<sup>29</sup>**

Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, η ΚΕΔΚΕ, οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982. Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται συμμετοχή και επιχειρήσεων των ΟΤΑ, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημόσιου δικαίου.

Με την εισαγωγή του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να συνάπτουν ειδικές συμβάσεις με τους φορείς του δημόσιου τομέα όπως διαμορφώθηκε μέχρι σήμερα για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής ή για την παροχή

υπηρεσιών. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα συμμετοχής και στην αντιμετώπιση θεμάτων ολοκληρωμένης ανάπτυξης με βάση τη σύγχρονη αντίληψη για επιστημονική οργάνωση και ορθολογικό προγραμματισμό με υποχρεωτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, που καθορίζεται κατά τρόπο σαφή.

Στις προγραμματικές αυτές συμβάσεις μπορούν να συμμετέχουν, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. αυτής και επιχειρήσεις ΟΤΑ, Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, Συνεταιρισμοί, Επιμελητήρια και επιστημονικοί φορείς δημόσιου δικαίου.

Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα ποσά χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών. Με την ίδια σύμβαση ορίζεται επίσης ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του.

Για το νομικό χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως προγραμματικής, θα πρέπει να μνημονεύονται υποχρεωτικά στο κείμενό της:

- ⊗ το αντικείμενο αυτής ( π.χ. μελέτη - εκτέλεση του έργου, παροχή υπηρεσιών, εκπόνηση - εκτέλεση προγράμματος ανάπτυξης κ.λπ.) ,
- ⊗ τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων,

---

<sup>29</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 35.

⊗ οι πόροι που θα διατεθούν για την υλοποίηση της σύμβασης, οι πηγές και τα ποσά της χρηματοδότησης και

⊗ το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή προγραμμάτων ή υπηρεσιών και τέλος, πρέπει να ορίζεται σ' αυτή και ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή και ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή τους.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν. Είναι δυνατή επίσης η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα σε άλλο.

Η χρηματοδότηση των παραπάνω φορέων για την υλοποίηση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής:

- ✓ από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων,
- ✓ από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν στη σύμβαση και
- ✓ από την Ε.Ε.

Με τις διατάξεις του εδαφίου αυτού επιτρέπεται η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα στον άλλο, (π.χ. ενός γεωπόνου της ΑΤΕ ή ενός Τεχνικού της ΔΕΗ ) στο συγκεκριμένο δήμο ή κοινότητα που συμμετέχει στη σύμβαση, χωρίς να χρειάζεται μετάταξη ή απόσπαση.

Λεπτομέρειες για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού.

Εφόσον τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, εργασίες, προγράμματα και υπηρεσίες είναι πολιτισμικού χαρακτήρα, όπως ενδεικτικά η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών, υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες και συμμετέχει ως συμβαλλόμενος στο Υπουργείο Πολιτισμού, ισχύουν και τα ακόλουθα:

- α) Η προγραμματική σύμβαση καλείται «προγραμματική σύμβαση πολιτιστικής ανάπτυξης» και το δυνάμενο να επιβληθεί, κατά τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 82 του π.δ/τος 30/1986 ή της περιπτώσεως 1 ε του άρθρου 217 του π.δ/τος 410/1995, τέλος ανταποδοτικού χαρακτήρα, για τη χρηματοδότηση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και υπηρεσιών της προγραμματικής σύμβασης, καλείται « Πολιτιστικό τέλος».
- β) Επιτρέπεται να συμφωνείται η συμμετοχή εκπροσώπου του Υπουργείου Πολιτισμού, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, στο διοικητικό συμβούλιο επιχείρησης της Αυτοδιοίκησης η οποία συμμετέχει στην προγραμματική σύμβαση.

## **ΑΝΑΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΕΩΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΣΕ ΑΛΛΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ<sup>30</sup>**

Οι δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν, κατ' εξαίρεση, να αναθέτουν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την άσκηση ορισμένης αρμοδιότητας τους στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο.

Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού επαναλαμβάνονται αναμορφωμένες οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 21 του Ν.Δ. 2888/1954 που αναφέρονται στην παραχώρηση της άσκησης ορισμένης αρμοδιότητας των δήμων και κοινοτήτων στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο και κατ' εξαίρεση, για ορισμένο χρονικό διάστημα. Η παραχώρηση αυτή έχει την έννοια της μεταβίβασης μιας ή και περισσότερων αρμοδιοτήτων συναφούς αντικειμένου, με απόφαση του βουλευόμενου οργάνου των ΟΤΑ, κατ' επιταγή του νόμου και όχι της παραχώρησης με σύμβαση, γιατί εδώ δεν γίνεται παραχώρηση δικαιώματος προς εκμετάλλευση, αλλά μέρους της δημοτικής ή κοινοτικής εξουσίας για την εκπλήρωση ορισμένου δημοτικού ή κοινοτικού σκοπού, δηλ. εκτέλεση έργων ή παροχής υπηρεσιών που οι δήμοι και οι κοινότητες δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους ή τα ανάλογα τεχνικά μέσα και το ειδικευμένο προσωπικό για την επιτυχή αντιμετώπισή τους.

Η ανάθεση της αρμοδιότητας αποφασίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με πλειοψηφία των δύο τρίτων

του συνολικού αριθμού των μελών του. Με την απόφαση καθορίζονται οι όροι άσκησης της αρμοδιότητας και η χρονική διάρκεια της ανάθεσής της.

Επειδή όπως είπαμε στην προηγούμενη σημείωσή μας, πρόκειται ουσιαστικά για παραχώρηση μέρους της υπό του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα οριζόμενης αρμοδιότητας ο νομοθέτης αξιώνει τη λήψη της σχετικής απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των μελών του.

Σε κάθε περίπτωση οι όροι αυτοί διασφαλίζουν τη διοίκηση της υπόθεσης από το δήμο ή την κοινότητα. Όταν η ανάθεση της αρμοδιότητας γίνεται σε άλλο, εκτός από το κράτος, νομικό πρόσωπο μπορεί να περιληφθεί στους όρους της και η εκπροσώπηση του δήμου ή της κοινότητας στο όργανο που διοικεί το νομικό πρόσωπο, καθώς και ο τρόπος της εκπροσώπησης.

Τα της περιουσίας, των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στις περιπτώσεις παραχωρήσεως ή ανακλήσεως της αρμοδιότητας, πρέπει να ρυθμίζονται με την απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Οι τυχόν διαφορές που θα προκύψουν από την παραχώρηση αυτή, σαν διοικητικές, δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των τακτικών δικαστηρίων, εκτός εάν υποκρύπτουν ποινικές ευθύνες, αλλά στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

Μετά την ανάθεση η αρμοδιότητα ασκείται από το κράτος ή το νομικό πρόσωπο προς το οποίο έγινε η μεταβίβασή της και τα

---

<sup>30</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 36.

όργανά τους ασκούν τις προβλεπόμενες από το νόμο δραστηριότητες για λογαριασμό του δήμου ή της κοινότητας, εκτός εάν το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο περιέλαβε στους όρους της ανάθεσης διαφορετική ρύθμιση. Σε όλα τα έγγραφα και τις πράξεις που εκδίδονται στα πλαίσια της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής από τον αναλαμβάνοντα την αρμοδιότητα, σημειώνεται υποχρεωτικά ότι η έκδοσή τους γίνεται για λογαριασμό του δήμου ή της κοινότητας και αναγράφονται τα στοιχεία της απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου με την οποία έγινε η ανάθεση.

Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού επαναλαμβάνονται αναμορφωμένες οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 21 του Ν.Δ. 2888/1954 που αναφέρονται στην παραχώρηση της άσκησης ορισμένης αρμοδιότητας των δήμων και κοινοτήτων στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο και κατ' εξαίρεση, για ορισμένο χρονικό διάστημα. Η παραχώρηση αυτή έχει την έννοια της μεταβίβασης μιας ή και περισσότερων αποκλειστικών αρμοδιοτήτων συναφούς αντικειμένου, με απόφαση του βουλευόμενου οργάνου των ΟΤΑ, κατ' επιταγή του νόμου και όχι της παραχώρησης με σύμβαση, γιατί εδώ δεν γίνεται παραχώρηση δικαιώματος προς εκμετάλλευση, αλλά μέρους της δημοτικής ή κοινοτικής εξουσίας για την εκπλήρωση ορισμένου δημοτικού ή κοινοτικού σκοπού, δηλ. εκτέλεση έργων ή παροχής υπηρεσιών που οι δήμοι και οι κοινότητες δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους ή τα ανάλογα τεχνικά μέσα και το ειδικευμένο προσωπικό για την επιτυχή αντιμετώπισή τους.

## ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ - ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ<sup>31</sup>

Το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές αποφάσεις με τις οποίες:

- α) καθορίζονται οι όροι για τη χρήση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών και των τόπων αγορών, των εμποροπανηγύρεων, των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, των αλσών και των κήπων, των κοιμητηρίων, των αθλητικών εγκαταστάσεων, των κέντρων νεότητας, των παιδικών χαρών, των παιδικών και βρεφικών σταθμών, των υγειονομικών σταθμών και των κέντρων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, των πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, των δημοτικών ή κοινοτικών λαϊκών κατοικιών, θερέτρων και τουριστικών εγκαταστάσεων, των πεζοδρομίων, των πλατειών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων. Την έκδοση των δημοτικών και κανονιστικών διατάξεων εισηγείται στο Δημοτικό συμβούλιο η Δημαρχιακή Επιτροπή.
- β) Ρυθμίζονται θέματα κυκλοφορίας και στάθμευσης των οχημάτων, ειδικών όρων δόμησης, καθαριότητας, προστασία των κατοίκων από την ηχορύπανση, προστασίας των θαλασσών, των υπόγειων και των επίγειων υδάτινων αποθεμάτων

---

<sup>31</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 37.



από τη ρύπανση και ορίζονται οι όροι λειτουργίας των ψυχαγωγικών παιδιών των θεάτρων, των κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, των νυχτερινών κέντρων, των μπαρ και των συναφών καταστημάτων.

Οι διατάξεις του άρθρου αυτού είναι καινούριες και πολύ εύστοχες, γιατί, παρέχουν το δικαίωμα στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια να εκδίδουν με απόφασή τους κανονιστικές πράξεις με τις οποίες καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και τη χρήση των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, των αλσών και κήπων, κοιμητηρίων, αθλητικών εγκαταστάσεων, παιδικών σταθμών κ.α.

Εννοείται ότι, στις ίδιες αυτές κανονιστικές πράξεις είναι δυνατό να ορίζονται και τα τυχόν επιβλητέα τέλη χρήσεως, καθώς επίσης και ο τρόπος βεβαιώσεως και εισπράξεως αυτών, σύμφωνα με τις διατάξεις του από 24.9.1958 Β.Δ «περί προσόδων των δήμων και κοινοτήτων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μέχρι σήμερα και τις διατάξεις του υπ' αριθμ. 318/1969 Ν.Δ. «περί βεβαιώσεως και εισπράξεως των εσόδων των δήμων και κοινοτήτων».(ΦΕΚ 212 Α /1969)

Στην παράγραφο αυτή αναφέρεται ότι οι αποφάσεις αυτές των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων νομιμοποιούνται από τον αρμόδιο Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης. Η έγκριση αυτή έχει την έννοια ότι ο Διευθυντής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης κατά την έγκριση της απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, μπορεί να ελέγχει και

την ουσία της πράξεως αυτής και να μεταρρυθμίσει εν μέρει το περιεχόμενό της, προσαρμόζοντάς το προς το ισχύον δίκαιο, τα πραγματικά και ουσιαστικά περιστατικά καθώς και τους κανόνες της χρηστής διοικήσεως.

Με τις κανονιστικές αποφάσεις της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να καθορίζονται οι περιπτώσεις για τις οποίες επιβάλλονται πρόστιμα και να ορίζεται το ύψος του προστίμου κάθε περίπτωση.

Οι διατάξεις που προβλέπει η παράγραφος 1, δημοσιεύονται με ανάρτηση στις πινακίδες του δήμου ή της κοινότητας για την οποία συντάσσεται αποδεικτικό. Οι διατάξεις αυτές παραμένουν συνεχώς εκτεθειμένες σε χώρο του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος, που είναι προσιτός στο κοινό.

Όποιος παραβαίνει τις προαναφερόμενες διατάξεις τιμωρείται, σύμφωνα με το άρθρο 459 του Ποινικού Κώδικα.

## ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

### ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ<sup>32</sup>

Το κοινοτικό συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες της κοινότητας, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του προέδρου της, και ιδίως:

- α) για τον κανονισμό των εργασιών του και τον οργανισμό της εσωτερικής υπηρεσίας της κοινότητας,
- β) για τον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό της κοινότητας, των κοινοτικών ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων της,
- γ) για την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων
- δ) για την εκμίσθωση, την εκποίηση και την ανταλλαγή κοινοτικών ακινήτων καθώς και για την σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων που τα επιβαρύνουν,
- ε) για την αγορά και τη μίσθωση ακινήτων,
- στ) για τη σύναψη δανείων και για τους όρους τους,
- ζ) για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών, και δωρεών,
- η) για το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων,
- θ) για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών,

---

<sup>32</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 93.

- ι) για την κατάρτιση των όρων δημοπρασίας, τη σύνταξη των διακηρύξεων και την κατοχύρωση των δημοπρασιών,
- ια) για την ίδρυση και τη λειτουργία παιδικών, βρεφικών, υγειονομικών σταθμών και γενικά κέντρων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες,
- ιβ) για την ίδρυση και τη λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων,
- ιγ) για τη σύσταση και τη λειτουργία κοινοτικών ιδρυμάτων και άλλων κοινοτικών νομικών προσώπων και την εκλογή των μελών των συλλογικών οργάνων που τα διοικούν,
- ιδ) για την ίδρυση και τη λειτουργία επιχειρήσεων της κοινότητας, ή για τη συμμετοχή σε τέτοιες επιχειρήσεις καθώς και για την εκλογή των αντιπροσώπων της κοινότητας σ' αυτές,
- ιε) για το διορισμό του προσωπικού της κοινότητας, τις λοιπές υπηρεσιακές μεταβολές του καθώς και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου του,
- ιστ) για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων καθώς και για την επιβολή, αντεπιβολή ή δόση όρκου,
- ιζ) για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές,
- ιη) για τη σύναψη συμβιβασμού ή την κατάργηση δίκης,
- ιθ) για την ανάθεση της ασκήσεως κάποιας αρμοδιότητας της κοινότητας σε νομικά πρόσωπα σύμφωνα με το άρθρο 36,

- κ) για την πρόσληψη πληρεξούσιου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητας. Επίσης αποφασίζει για παροχή εντολής μόνο κατά υπόθεση δικαστική ή εξώδικη και για την παροχή γνωμοδοτήσεων και μόνο στις κοινότητες που δεν δικαιούνται να προσλάβουν δικηγόρους με μηνιαία αντιμισθία κατά το άρθρο 245 του Ν. 1811/1981. Η αμοιβή των δικηγόρων στην τελευταία αυτή περίπτωση ορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα των δικηγόρων όπως ισχύουν κάθε φορά και με βάση πίνακα αμοιβών που ελέγχεται ως προς το κανονικό των αμοιβών και θεωρείται από τον πρόεδρο του δικηγορικού συλλόγου στον οποίο ανήκει ο δικηγόρος ή με τελεσίδικη απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου.

Το Κοινοτικό Συμβούλιο είναι συλλογικό όργανο που διοικεί τις υποθέσεις της κοινότητας, ο δε πρόεδρος του είναι πρώτος μεταξύ ίσων, προΐσταται των υπηρεσιών της Κοινότητας και εκτελεί τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου. Όταν το κοινοτικό συμβούλιο προβαίνει στην κατάρτιση των Επιτροπών από μέλη του για την μελέτη και εισήγηση επί διαφόρων τοπικών υποθέσεων, δεν μεταβιβάζει σ' αυτές μέρος της αρμοδιότητός του γιατί εκ του νόμου δεν έχει το δικαίωμα της εκχωρήσεώς τους. Οι Επιτροπές αυτές δεν ασκούν εξουσία, αλλά απλά επεξεργάζονται τα θέματα που τους αναθέτουν και εισηγούνται ανάλογα στο κοινοτικό συμβούλιο.(ΣΤΕ 933/1936 Ε.Τ.Α. 260/1938).

Η βούληση του κοινοτικού συμβουλίου εκδηλώνεται μέσω των αποφάσεών του, γιατί ο νόμος δεν ορίζει άλλον τύπο(ΣΤΕ 80/1929 ΕΤΑ 656/1930 - 1757/1948). Οι κατά το άρθρο 93 αρμοδιότητες αυτού, ασκούνται κατά διακριτική εξουσία που έχει ως όριό της το κοινοτικό συμφέρον.(ΣΤΕ 689/1947). Η θέληση του νομικού προσώπου της κοινότητας εκδηλώνεται από τα νόμιμα όργανα διοικήσεως αυτού και όχι από τους κατοίκους (ΣΤΕ 1757/1948). Το κοινοτικό Συμβούλιο δεν μπορεί τα εκ της αυτοδιοικήσεως δικαιώματά του να εκχωρήσει στην εποπτεύουσα αρχή (Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης) στον οποίο ο νόμος επιφυλάσσει μόνο τον κατά νόμο έλεγχο των πράξεών του (ΣΤΕ 455/1932 ΕΤΑ 6330/1932). Το κοινοτικό συμβούλιο και ο πρόεδρος αυτού ασκούν νόμιμα τις αρμοδιότητές τους, όπως ορίζονται από τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, έστω και αν δεν έχουν εκλεγεί νόμιμα, μέχρις ότου ακυρωθεί νόμιμα η εκλογή τους (ΣΤΕ 1245/1955).

Κανονισμός εργασιών του συμβουλίου είναι το σύνολο των ισχυουσών διατάξεων που καθορίζουν δεσμευτικά τον τρόπο λειτουργίας αυτού και τα όρια ενεργειών του μέσα στα πλαίσια που ορίζονται με την ισχύουσα νομοθεσία. Ο κανονισμός των εργασιών του συμβουλίου ψηφίζεται με απόφαση που υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας του Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης.

Η πρόσληψη πληρεξούσιου δικηγόρου με απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου συνιστά, κατά την έννοια των άρθρων 648 και 676 σε συνδυασμό και με το άρθρο 713 του ΑΚ, νομική σχέση μίσθωσης εργασίας, εφόσον συμφωνείται αμοιβή. Η

διάταξη αυτή αφορά αποκλειστικά τους δικηγόρους και όχι τους νομικούς συμβούλους. Η παρά του κοινοτικού συμβουλίου ανάθεση εντολής σε πληρεξούσιο δικηγόρο μπορεί να εκτελείται με τη διεύθυνση της κοινοτικής υπηρεσίας, χωρίς να θεωρηθεί η εξάρτηση αυτή σαν υπαλληλική σχέση. Την κατά το εδάφιο ιστ του άρθρου αυτού αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να την ασκήσει ο πρόεδρος της κοινότητας, κατά τις διατάξεις της παραγράφου 1 του εδαφίου κ του άρθρου 80 του Κώδικα και χωρίς απόφαση του συμβουλίου, όταν βρίσκονται σε προφανή κίνδυνο ή ζημιιά τα συμφέροντα της κοινότητας από την καθυστέρηση ή αναβολή αυτής. Δεν είναι έγκυρη η πληρεξουσιότητα που δίδεται από τον πρόεδρο της κοινότητας προς δικηγόρο ύστερα από απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου, με την οποία δόθηκε αόριστα στον πρόεδρο η εντολή να διορίσει δικηγόρο όποιον αυτός κρίνει, γιατί έτσι θα εδίδετο κατ' ουσίαν η αρμοδιότητα αυτή στον πρόεδρο. Αν μετάσχει στη δίκη δικηγόρος που δεν είναι νόμιμα διορισμένος πληρεξούσιος δικηγόρος, την ακυρότητα που θα προκύψει, αίρει η ρητή η σιωπηρή έγκριση της πράξεως υπό ντου διαδίκου(κοινότητας) για τον οποίο έγινε, όταν δοθεί η έγκριση και μετά από την τελεσίδικη ακόμα της απόφασης και καθιστά την πράξη από την αρχή έγκυρη, σαν να την ενήργησε από την αρχή αληθινός πληρεξούσιος. Για την νόμιμη άσκηση ένδικου μέσου από κοινότητα απαιτείται απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου η οποία δεν υπόκειται στον έλεγχο από τον Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης.

Το κοινοτικό συμβούλιο παίρνει θέση σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, και γνωμοδοτεί, όποτε δημόσιες αρχές ζητούν τη γνώμη της κοινότητας.

Το κοινοτικό συμβούλιο εκδίδει τις διατάξεις του άρθρου 37 του ΔΚΚ.

Όπως διαπιστώνεται από τη μελέτη των διατάξεων των άρθρων 24, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, όπως αυτές τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν μεταγενέστερα με τους τροποποιητικούς αυτούς νόμους 1270/1982 και 1416/1984, πρόσφατα αντικαταστάθηκαν με τα άρθρα 41 του Ν. 2218/1994 και 6 του Ν. 2240/1994, ο Νομοθέτης ακολουθώντας τη βασική Συνταγματική Επιταγή, προσδιορίζει αναλυτικά τις αρμοδιότητες των δήμων και Κοινοτήτων κατά τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εξειδικεύοντας αυτές, σε γενικές αποκλειστικές, και αποφασιστικές και μάλιστα, εδαφικά και πληθυσμιακά, κατά τέτοιο σαφή και αριθμητικό τρόπο, ώστε ενδεικτικά τουλάχιστον να διαφαίνεται η έκταση της παραχωρηθείσας σ' αυτούς από το Κράτος εξουσίας και να μην προκαλείται καμία αμφισβήτηση και παρερμηνεία ως προς την οριοθεσία και την έκτασή τους, από τις καθ' ύλην αρμοδιότητες των άλλων Νομικών Προσώπων που και αυτά ασκούν παράλληλα δοτή δημόσια εξουσία.



## ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ<sup>33</sup>

Ο πρόεδρος της κοινότητας :

α) καταρτίζει την ημερήσια διάταξη και καλεί το κοινοτικό συμβούλιο σε συνεδρίαση.

Η ημερήσια διάταξη είναι το πρόγραμμα που καταρτίζει ο πρόεδρος της κοινότητας για τα θέματα που πρόκειται να συζητηθούν κατά τη συνεδρίαση του κοινοτικού συμβουλίου. Η ημερήσια διάταξη πρέπει να περιλαμβάνει σαφή περίληψη των συγκεκριμένων θεμάτων που θα συζητηθούν από το συμβούλιο και να επισυνάπτεται ή να περιέχεται στην πρόσκληση που απευθύνεται προς τους συμβούλους για την αναμενόμενη συνεδρίαση. Σκοπός της περιληπτικής των υπό συζήτηση θεμάτων αναγραφής στην ημερήσια διάταξη , είναι να προπαρασκευαστούν τα μέλη του συμβουλίου ορθά και επαρκώς για τη συζήτηση και λήψη των αποφάσεων , καθώς και η προστασία της μειοψηφίας του συμβουλίου απέναντι στην πλειοψηφία από την τυχόν λήψη αποφάσεως υπό την έννοια της υπαρπαγής σε θέμα που δεν το γνώριζε αν δεν ήταν γραμμένο στην ημερήσια διάταξη. Απόφαση που πάρθηκε για θέμα που δεν είναι γραμμένο στην ημερήσια διάταξη , θεωρείται άκυρη , εκτός αν πάρθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 97 του Κώδικα δηλ. ως κατεπείγον και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του κοινοτικού συμβουλίου.

---

<sup>33</sup> Βλ. ΔΚΚ. Ν.2539/97, άρθρο 100.

β) εισηγείται θέματα στο κοινοτικό συμβούλιο και διευθύνει τις εργασίες του.

Ο πρόεδρος της κοινότητας διευθύνει αποκλειστικά με δική του ευθύνη βάσει της διατάξεως αυτής, τα των συζητήσεων και εσωτερικής λειτουργίας του συμβουλίου. Ειδικότερα, τα καθήκοντα του προέδρου της κοινότητας κατά τη διεύθυνση των συνεδριάσεων του συμβουλίου είναι τα εξής : Ο πρόεδρος κηρύσσει την έναρξη και λήξη της συνεδριάσεως, κανονίζει τη συζήτηση, παραχωρεί ή αφαιρεί ή αρνείται το λόγο, ανακαλεί στην τάξη τα μέλη που παρεκτρέπονται και γενικά εφαρμόζει το νόμο και τον κανονισμό εφόσον υπάρχει. Εφόσον δεν υπάρχει κανονισμός, ο πρόεδρος που διευθύνει τις συζητήσεις, κανονίζει τη σειρά των συζητήσεων των θεμάτων που προτείνονται για λήψη αποφάσεως του συμβουλίου σύμφωνα με την ημερήσια διάταξη. Ο πρόεδρος έχει το δικαίωμα να αποβάλλει από την αίθουσα του συμβουλίου κάθε ακροατή που φωνασκεί και διαταράσσει την τάξη.

γ) εκτελεί τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου.

δ) εκπροσωπεί την κοινότητα στα δικαστήρια και σε κάθε αρχή και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στην κοινότητα.

Με την διάταξη του εδαφίου αυτού, συνάγεται ότι, ο πρόεδρος της κοινότητας ή ο νόμιμος αναπληρωτής αυτού, έχει την υποχρέωση να εκπροσωπεί την κοινότητα ενώπιον των δικαστηρίων και κάθε άλλης δημόσιας αρχής για υποθέσεις που σχετίζονται με την εκπροσωπούμενη κοινότητά τους και να δίνει φυσικά και όταν χρειάζεται τους νόμιμους όρκους μετά από

σχετική απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου.

Όταν δημιουργείται προφανής κίνδυνος ή ζημιά των κοινοτικών συμφερόντων από την αναβολή μπορεί και χωρίς την απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου να εγείρει και να αντικρούει αγωγές και να ασκεί ένδικα μέσα να διορίζει πληρεξούσιους δικηγόρους και να ενεργεί κάθε δικαστική ή εξώδικη πράξη που είναι αναγκαία για την προστασία των συμφερόντων της κοινότητας, οι πράξεις αυτές υποβάλλονται αμέσως στο συμβούλιο για έγκριση,

ε) είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της κοινότητας και τις διευθύνει.

Η διάταξη είναι καινούρια και θεσπίστηκε για πρώτη φορά με το εδάφιο ε του άρθρου 89 του Ν. 1065/1980 « περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα » και τούτο για να τεθεί οριστικά τέρμα στην αμφισβήτηση που περιπλανιόταν παλιότερα μεταξύ της εποπτεύουσας αρχής και των υπαλλήλων των ΟΤΑ, κατά πόσο πραγματικά ο πρόεδρος της κοινότητας ήταν και ex officio προϊστάμενος των υπηρεσιών αυτής. Και δεν ήταν δυνατόν ο νομοθέτης να έχει αντίθετη θέληση πάνω σ' αυτό το θέμα, την στιγμή που ο αιρετός πρόεδρος, είναι πρώτος δημότης της κοινότητάς του, εκπροσωπεί αυτήν νομίμως ενώπιον κάθε δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας αρχής και δίνει τους αναγκαίους όρκους για την προστασία των συμφερόντων της, κατά ποία λογική δεν θα έπρεπε να είναι και ο φυσικός προϊστάμενος των υπηρεσιών της.

στ) είναι προϊστάμενος όλου του προσωπικού της Κοινότητας

ζ) διατάζει την είσπραξη των κοινοτικών εσόδων και εκδίδει τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής σε βάρος των πιστώσεων που προβλέπονται στον προϋπολογισμό ή έχουν εγγραφεί σε αυτόν ύστερα από αναμόρφωση και έχουν διατεθεί με αποφάσεις του αρμόδιου οργάνου, αφού προηγουμένως ελεγχθούν οι λογαριασμοί και τα δικαιολογητικά της δαπάνης από την υπηρεσία της κοινότητας.

η) προσλαμβάνει και απολύει το ημερομίσθιο προσωπικό μέσα στα όρια των πιστώσεων του προϋπολογισμού και των αποφάσεων του συμβουλίου.

θ) υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η κοινότητα.

ι) εκδίδει πιστοποιητικά προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών.

ια) ασκεί τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί με ειδικές διατάξεις του Κώδικα ή άλλου νόμου.

Ο πρόεδρος της κοινότητας μπορεί με απόφασή του που δημοσιεύεται στον ειδικό χώρο ανακοινώσεων της κοινότητας να μεταβιβάζει αρμοδιότητές του στον αντιπρόεδρο. Επίσης ο πρόεδρος της κοινότητας μπορεί κατά τον ίδιο τρόπο να αναθέτει την υπογραφή ορισμένων εγγράφων και πιστοποιητικών σε κοινοτικό σύμβουλο.

Σε βάρος του προέδρου της κοινότητας, ως διατάκτη πληρωμών, επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια.

Με το άρθρο αυτό ορίζονται ενδεικτικά οι αρμοδιότητες του προέδρου της κοινότητας που εκλέγεται από την πλειοψηφία του

εκλογικού σώματος της κοινότητάς του, κατέχει το αιρετό αξίωμα του πρώτου δημότη της κοινότητας, ασκώντας και καθήκοντα κρατικού οργάνου της περιφερειακής διοίκησης. Ο πρόεδρος της κοινότητας, σαν αιρετός άρχοντας που είναι, δεν έχει άμεση υπαλληλική εξάρτηση, ούτε ιεραρχική και πειθαρχική υποτέλεια της εποπτεύουσας διοικητικής αρχής, αλλά δρα ελεύθερα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που του εξασφαλίζουν οι νόμοι, εκτελώντας τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου. Η ασκούμενη από τον Περιφερειακό Διευθυντή εποπτεία κατά τις διατάξεις των άρθρων 177, 184, 187, και 189 του Κώδικα, δημιουργεί στον πρόεδρο, ως εκπρόσωπο της κοινοτικής αρχής, σχέση ιεραρχικής εποπτείας υπέρ του νόμου και όχι σχέση υπαλληλικής εξάρτησης και υποταγής.

Κατά συνέπεια, η μεταξύ του Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης και Προέδρου της κοινότητας, αλληλογραφία δεν δεσμεύεται από εξωτερικούς τύπους, όπως συμβαίνει με τις ιεραρχικά διαρθρωμένες δημόσιες υπηρεσίες, αλλά πάντως πρέπει να διακρίνεται από την αβρότητα, σεμνότητα και το ευπρεπές ύφος καθώς και τη συνάφεια και το ουσιαστικό περιεχόμενο των εγγράφων. Ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος της κοινότητας, μόνο κατά την άσκηση καθηκόντων κρατικού οργάνου σύμφωνα με ειδικές διατάξεις διατελεί σε υπηρεσιακή υπαλληλική εξάρτηση και θεωρείται υφιστάμενος ως προς τους καθ' ύλη προϊσταμένους δημοσίων υπηρεσιών. Η ανάδειξη του εκπροσώπου της κοινότητας στο αξίωμα του προέδρου με τη λαϊκή ετυμηγορία, προσδίδει σ' αυτόν χωρίς αμφιβολία την προτεραιότητα κατά τις δημόσιες και επίσημες

εμφανίσεις των δημοσίων αρχών στην περιφέρεια της κοινότητάς του και ειδικότερα κατά τις εθνικές και εορταστικές εκδηλώσεις.

## **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ<sup>34</sup>**

Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του δήμου, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή της δημορχιακής επιτροπής. Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει ιδίως:

**α)** Για τον κανονισμό των εργασιών του, τον κανονισμό των εργασιών της δημορχιακής επιτροπής και για τον οργανισμό της εσωτερικής υπηρεσίας του δήμου.

**β)** Για τον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό του δήμου, των δημοτικών ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων του.

**γ)** Για την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων.

**δ)** Για την εκποίηση και ανταλλαγή δημοτικών ακινήτων καθώς και για τη σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων που τα επιβαρύνουν.

**ε)** Για την εκμίσθωση δημοτικών ακινήτων.

**στ)** Για την αγορά και μίσθωση ακινήτων.

- ζ) Για τη σύναψη δανείων και τους όρους των.
- η) Για το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων.
- θ) Για την τουριστική αξιοποίηση περιοχών που τους ανήκουν ή τους παραχωρούνται από το κράτος.
  - ι) Για την κατασκευή και την συντήρηση συγκροτημάτων λαϊκών κατοικιών και θέρετρων.
    - ια) Για την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών και υγειονομικών σταθμών και γενικά κέντρων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες.
    - ιβ) Για την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων.
    - ιγ) Για την ίδρυση και λειτουργία επιχειρήσεων του δήμου ή τη συμμετοχή σε τέτοιες επιχειρήσεις καθώς και για την εκλογή των αντιπροσώπων του δήμου σ' αυτές.
    - ιδ) Για τη σύσταση και λειτουργία δημοτικών ιδρυμάτων και λοιπών δημοτικών νομικών προσώπων καθώς και για την εκλογή των μελών των συλλογικών οργάνων που τα διοικούν.
    - ιε) Για την ανάθεση της ασκήσεως μιας δραστηριότητας του δήμου σε νομικά πρόσωπα, σύμφωνα με το άρθρο 36.
    - ιστ) Για την οργάνωση υπηρεσίας, που θα είναι αρμόδια να ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα την κυκλοφορία και τη στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την αποχέτευση και τη μόλυνση του περιβάλλοντος και να ασκεί μηνύσεις κατά των παραβατών των διατάξεων αυτών.

---

<sup>34</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 106.

Το δημοτικό συμβούλιο παίρνει θέση σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε αρμόδιες δημόσιες αρχές ζητούν τη γνώμη του.

Το δημοτικό συμβούλιο εκδίδει τις διατάξεις που προβλέπει το άρθρο 37.

Το δημοτικό συμβούλιο, στα πλαίσια των διαδικασιών του δημοκρατικού προγραμματισμού, έχει τις εξής αρμοδιότητες:

α) Διατυπώνει προτάσεις προς το νομαρχιακό συμβούλιο για έργα και μέτρα πολιτικής, νομαρχιακής ή περιφερειακής σημασίας, που αφορούν το δήμο και εντάσσονται στο μεσοχρόνιο νομαρχιακό ή περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

β) Καταρτίζει στα πλαίσια του μεσοχρόνιου νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος, το αντίστοιχο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, ύστερα από σχετική πρόταση των τοπικών συμβουλίων ή των συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων ή των συνοικιακών συμβουλίων.

γ) Καταρτίζει το ετήσιο αναπτυξιακό πρόγραμμα σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 73 του Ν. 1622/1986.

δ) Χρηματοδοτεί έργα τοπικής σημασίας του ετήσιου τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος από ίδιους πόρους του δήμου, καθώς και από τις πιστώσεις του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων που κατανέμει στο δήμο το νομαρχιακό συμβούλιο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 74 του Ν. 1622/1986.



ε) Χρηματοδοτεί από κοινού με φορείς του δημόσιου τομέα, έργα του ετήσιου αναπτυξιακού προγράμματος, στα πλαίσια προγραμματικών συμβάσεων, σύμφωνα με διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 74 Ν. 1622/1986.

στ) Διατυπώνει προτάσεις προς τους φορείς του δημόσιου τομέα για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν το δήμο και χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, αλλά εντάσσονται στα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα των φορέων αυτών.

### **ΔΗΜΑΡΧΙΑΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ<sup>35</sup>**

«Η δημορχιακή επιτροπή αποτελείται από το δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο που έχει ορίσει ο δήμαρχος ως πρόεδρο και από δύο μέλη αν το συμβούλιο έχει έως και δεκαπέντε μέλη, τέσσερα μέλη αν το συμβούλιο έχει έως και τριάντα ένα μέλη, καθώς και στους δήμους που είναι πρωτεύουσες νομών και έχουν πληθυσμό μέχρι δέκα χιλιάδες κατοίκους, και έξι μέλη αν το συμβούλιο έχει πάνω από τριάντα ένα μέλη ».

Η δημορχιακή επιτροπή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

---

<sup>35</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 111.

- α) συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου,
- β) προελέγχει τον απολογισμό,
- γ) συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες. Για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους,
- ε) μελετά την ανάγκη συνάψεως δανείων, καταρτίζει τους όρους και κάνει σχετική εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο,
- στ) αποφασίζει για την άσκηση όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων καθώς και για την επιβολή, την αντεπιβολή ή τη δόση όρκου,
- ζ) αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές,
- η) αποφασίζει για το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχει αντικείμενο μέχρι ποσού πέντε εκατομμυρίων ( 5.000.000 ) δραχμών,
- θ) αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών,
- ι) αποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και για την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσου δήμους είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αμοιβή είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια. Επίσης, αποφασίζει για την παροχή εντολής μόνο κατά υπόθεση δικαστική ή εξώδικη και για την παροχή γνωμοδοτήσεων και μόνο στους

δήμους που δεν δικαιούνται να προσλάβουν δικηγόρους με μηνιαία αντιμισθία κατά το άρθρο 245 του Ν. 1188/1981. Η αμοιβή των δικηγόρων αυτών στην τελευταία αυτή περίπτωση ορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα των δικηγόρων, όπως ισχύουν κάθε φορά με βάση πίνακα αμοιβών που ελέγχεται ως προς το κανονικό των αμοιβών και θεωρείται από τον πρόεδρο του δικηγορικού συλλόγου στον οποίο ανήκει ο δικηγόρος ή με τελεσίδικη απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου.

Το δημοτικό συμβούλιο μπορεί σε περιπτώσεις μεγάλης, κατά την κρίση του, σημασίας, να αποφασίζει ότι θα ασκήσει το ίδιο τις αρμοδιότητες της παρ. ιδ' ή μερικές από αυτές. Η αρμόδια υπηρεσία του δήμου οφείλει να ανακοινώνει χωρίς καθυστέρηση στον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου την παραπομπή του θέματος στη δημοτική επιτροπή και το δημοτικό συμβούλιο οφείλει να παίρνει απόφαση για το θέμα αυτό στην πρώτη συνεδρίαση μετά την ανακοίνωση του εγγράφου της υπηρεσίας.

Η δημοτική επιτροπή, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεως, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος.

## ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΑΡΧΟΥ<sup>36</sup>

Ο Δήμαρχος :

α) εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στο δήμο,

β) εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και της δημορχιακής επιτροπής,

γ) είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου και τις διευθύνει,

δ) είναι προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου, αποφασίζει, για το διορισμό αυτού και εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου,

ε) διατάζει την είσπραξη των δημοτικών εσόδων και εκδίδει (υπογράφει) τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής σε βάρος των πιστώσεων που προβλέπονται στον προϋπολογισμό ή έχουν εγγραφεί σ' αυτόν ύστερα από αναμόρφωση και έχουν ψηφιστεί με αποφάσεις του αρμόδιου οργάνου, αφού προηγουμένως έχουν ελεγχθεί τα σχετικά δικαιολογητικά από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου,

στ) υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος,

ζ) εκδίδει πιστοποιητικά προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών και η) ασκεί τις αρμοδιότητες που του αναθέτουν ειδικές διατάξεις του Κώδικα ή άλλου νόμου.

---

<sup>36</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 114.

Κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση που δημιουργείται προφανής κίνδυνος ή ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή, ο δήμαρχος μπορεί να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της δημορχιακής επιτροπής, οφείλει όμως να υποβάλλει αμέσως τις ενέργειές του στην έγκρισή της.

Σε περίπτωση που τα συμφέροντα του δημάρχου συγκρούονται με τα συμφέροντα του δήμου, τα καθήκοντα του δημάρχου ασκεί ο σύμβουλος του επιτυχόντος συνδυασμού που ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο.

Η παράβαση των διατάξεων αυτής της παραγράφου μπορεί να επιφέρει την ποινή της αργίας.

Σε βάρος δημάρχου ως διατάκτη πληρωμών επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια.

## **ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ - ΙΔΡΥΜΑΤΑ<sup>37</sup>**

Ένα δημοτικό ή κοινοτικό ίδρυμα (όπως π.χ. νοσοκομείο, βρεφοκομείο, ορφανοτροφείο, γηροκομείο) συνίσταται, ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με

---

<sup>37</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 190.

διάταγμα<sup>3</sup>, που ορίζει τα όργανα της διοικήσεως, το σκοπό, τους πόρους, την περιουσία και το όνομα του ιδρύματος.

Ίδρυμα είναι το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που συνιστάται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που εγκρίνεται με προεδ. Δ/γμα ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών για τη θεραπεία κάποιας κοινωνικής ανάγκης ή για την παροχή περίθαλψης (π.χ. νοσοκομείο, ορφανοτροφείο, βρεφοκομείο, γηροκομείο).

Δημοτικό και Κοινοτικό Νομικό Πρόσωπο, είναι αυτό που αποσκοπεί στην ειδικότερη οργάνωση ορισμένης δημ. ή κοιν. υπηρεσίας ή τοπικού έργου ή την ικανοποίηση κάποιας τοπικής ανάγκης διαρκούς φύσης και βρίσκεται σε άμεση εξάρτηση και εποπτεία του δήμου ή της κοινότητας στον οποίο ανήκει. Η απαρίθμηση που γίνεται ονομαστικά στις διατάξεις του άρθρου αυτού για τα ιδρύματα και Δημοτικά και Κοινοτικά Νομικά Πρόσωπα, είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική.

Η συστατική πράξη με την οποία νομιμοποιείται η ίδρυση του ιδρύματος ή του νομικού προσώπου των ΟΤΑ αποτελείται από τρεις επάλληλες ενέργειες της διοικήσεως:

- α) την απόφαση του δημ. ή κοιν. συμβουλίου,
- β) τη πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών κ.τ.λ. και
- γ) το Π. Δ/γμα και υλοποιείται με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Το διάταγμα εκδίδεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου καθ' ύλην υπουργού, αφού τηρηθούν και οι ειδικές για κάθε κατηγορία ιδρυμάτων διατάξεις.

## **ΚΕΝΤΡΑ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΩΝ<sup>38</sup>**

Με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας, επιχορηγούνται κάθε έτος οι δήμοι και οι κοινότητες, τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, νομικά πρόσωπα και σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, καθώς και τα κέντρα ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ), των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης για σκοπούς και δραστηριότητες αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας.

Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού θεσμοθετείται και πραγματοποιείται η τάση της Κεντρικής Κρατικής εξουσίας για τη μεταφορά των επί μέρους κατά Υπουργείο αρμοδιοτήτων που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση τοπικών σκοπών όπως είναι αυτή του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων που αναφέρεται στην παροχή Ανοικτής Προστασίας των Ηλικιωμένων, στους ΟΤΑ. Ομολογουμένως, οι διατάξεις του άρθρου 205 του ΔΚΚ που είναι αντίστοιχες με κάποιες παλιότερες διατάξεις - του Ν. 1416/1984, άρθρο 68, παράγραφος 1, - , αποτελούν μια καινοτομία και ένα βήμα προόδου στο σοβαρό τομέα της κοινωνικής προστασίας των ανθρώπων της τρίτης ηλικίας στη χώρας μας.

Η ίδρυση και λειτουργία των Κ.Α.Π.Η. αποφασίζεται από τα Δη. και Κοινοτικά Συμβούλια που υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας του αρμόδιου Νομάρχη. Με τις ίδιες αποφάσεις ψηφίζονται και οι κανονισμοί λειτουργίας, διοίκησης και

---

<sup>38</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 205.

διαχείρισης αυτών.

Οι δαπάνες για την κάλυψη των εξόδων λειτουργίας των ΚΑΠΗ, απόκτησης οικοπέδων, κατασκευής των εγκαταστάσεων και αγοράς του αναγκαίου εξοπλισμού, αντιμετωπίζονται με την ετήσια επιχορήγηση προς τους Ο.Τ.Α. του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων που αποτελεί τακτικό έσοδο αυτών.

Η επιχορήγηση αυτή του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας αποτελεί εξειδικευμένο τακτικό έσοδο του Δήμου ή της Κοινότητας κ.λπ. που αποβλέπει στην εκπλήρωση ειδικών σκοπών ( δηλ. στην κάλυψη αναγκών λειτουργίας των Κ.Α.Π.Η. κλπ. απόκτηση οικοπέδων, κατασκευή των εγκαταστάσεων και αγοράς αναγκαίου εξοπλισμού και επομένως, πρέπει να εγγράφεται και στο σκέλος των εξόδων του Δημοτικού ή Κοινοτικού προϋπολογισμού κ.λπ. σαν ειδικευμένη πίστωση που απαγορεύεται ρητά από τον νόμο η διάθεσή της για άλλους σκοπούς εκτός από τους παραπάνω.

Για το σκοπό αυτό θα πρέπει οι αρμόδιοι Διευθυντές Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης κατά τον έλεγχο των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων της περιφέρειάς τους, να έχουν υπόψη τους και την περίπτωση της επιχορήγησης του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και να ενεργούν ανάλογα, σύμφωνα με το άρθρο 222 παρ. 2 του Δημ. και Κοιν. Κώδικα.



## ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ<sup>39</sup>

Δύο οι περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν, με απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά τους συμβούλια, να συστήσουν σύνδεσμο δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων για την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για την παροχή υπηρεσιών, που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους.

Ο θεσμός των συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων είναι παλαιός και ξεκινάει με τα Ν.Δ. της 18<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου του 1926 και 4108/1929 ( άρθρα 86, 87 και 4 και 5 αντίστοιχα ) και είχαν σαν προορισμό τους « Την θεραπεία κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών ». Στη συνέχεια υιοθετήθηκε με περισσότερο ανεπτυγμένες διατάξεις στο άρθρα 146 έως 151 του Ν.Δ. 2888/1954 « Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος », που εκδόθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος του 1952, και φθάνει στη σημερινή του εξελικτική μορφή και προσαρμογή προς τις νέες οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές και Δημοτικές και Κοινοτικές συνθήκες και ανάγκες μετά τα άρθρα 206 έως 211 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τους Νόμους 1270/1982 ( ΦΕΚ 93/Α' ) 10.8.1982 και Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ 18/Α) 21.2.1984 και του Ν. 1832/1989. Σήμερα

---

<sup>39</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 206.

η σύσταση των συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων αποβλέπει στην από κοινού εκτέλεση και συντήρηση έργων και παροχή υπηρεσιών, προμήθεια μηχανημάτων και άλλων ειδών που ανάγονται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, πράγματα, που θα ήταν αδύνατο να υλοποιηθούν με τα περιορισμένα οικονομικά και τεχνικά μέσα ενός μόνο δήμου ή κοινότητας. Η διοικητική εμπειρία και η πρακτική εφαρμογή στο αντικείμενο, μας πείθει ότι, πρόκειται πράγματι για ένα θεσμό αναγκαίο και εύστοχο για τη γενική ανάπτυξη και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κατοίκων των ΟΤΑ, που πέτυχε πραγματικά μέχρι τώρα εξαιρετικά αποτελέσματα που δικαιολογούν την ύπαρξή του.

Η σύσταση του συνδέσμου Δήμων ή Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων είναι προαιρετική από το νόμο και ανάγεται στη διακριτική εξουσία των δημοτικών και κοινοτικών τους συμβουλίων και στην ανεξάρτητη πρωτοβουλία τους, που σαν κριτήριο για τη λήψη της σχετικής απόφασης είναι η ύπαρξη της πιεστικής ανάγκης πραγμάτωσης κάποιου από τους οριζόμενους από το νόμο σκοπούς.

Η σύσταση λοιπόν, συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων έχει σαν απαραίτητη προϋπόθεση τη σύμφωνη επίσημα διατυπωμένη γνώμη των μελών του. Βέβαια, η σύσταση του συνδέσμου μπορεί να γίνει τελικά και υποχρεωτική, εφόσον όμως, συντρέξουν κάποιες προϋποθέσεις. Οι Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οι πράξεις των διοικητικών τους οργάνων υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων περιέχει το σκοπό για τον οποίο ιδρύεται ο σύνδεσμος, τη χρονική διάρκεια και την έδρα του καθώς και τις εισφορές που πρέπει να καταβάλει κάθε χρόνο ο κάθε δήμος ή η κάθε κοινότητα.

## **ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ<sup>40</sup>**

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, που εκδίδεται με σύμφωνη γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, μπορούν για αναπτυξιακούς σκοπούς, να προσδιορίζονται γεωγραφικές ενότητες (περιοχές) με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

Οι δήμοι και οι κοινότητες που περιλαμβάνονται σ' αυτήν την γεωγραφική ενότητα, μπορούν να συνιστούν αναπτυξιακό σύνδεσμο.

Η πρωτοβουλία και η κίνηση της διαδικασίας, για τη σύσταση αναπτυξιακού συνδέσμου, μπορεί να γίνει από δύο ή περισσότερους δήμους ή κοινότητες της γεωγραφικής ενότητας

---

<sup>40</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 212.

ή το νομαρχιακό συμβούλιο ή τον αρμόδιο Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης στο Νομό ή τη Νομαρχία.

Κατά την κατάρτιση του περιφερειακού προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, προβλέπεται και ειδικό πρόγραμμα για τους αναπτυξιακούς συνδέσμους. Το πρόγραμμα αυτό καταρτίζεται μετά από εισηγήσεις των νομαρχιακών συμβουλίων.

## **ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ<sup>41</sup>**

Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή σε επιχειρήσεις που ήδη υπάρχουν:

α) για την εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και για την οικονομική εκμετάλλευση των έργων αυτών.

β) για την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού.

γ) για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων.

---

<sup>41</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97. Άρθρο 277.

Δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες ή δήμοι και κοινότητες μπορούν να συνιστούν κοινές δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις και να μετέχουν σε υφιστάμενες δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις.

Οι δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.

## **ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ<sup>42</sup>**

Η αδελφοποίηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με αντίστοιχους οργανισμούς ξένων χωρών γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών.

Οι ανταλλαγές αποστολών και άλλες εκδηλώσεις των αδελφοποιημένων και μη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με αντίστοιχους ξένων κρατών και οι ανταλλαγές ή μετακλήσεις πολιτιστικών και καλλιτεχνικών συγκροτημάτων, γίνονται μέσα στα πλαίσια των διεθνών ή διμερών συμφωνιών που έχει

υπογράψει η Χώρα μας με τα άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς και με την αρχή της αμοιβαιότητας, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Εξωτερικών. Η γνώμη αυτή απαιτείται και για την εμφάνιση των καλλιτεχνικών κ.λ.π. συγκροτημάτων σε άλλο ΟΤΑ εκτός αυτού αρχικά που τα προσκάλεσε.

## **2.2 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**

### **2.2.1 Η Ευρώπη για την Τ.Α., μέσα από τον ΕΧΤΑ**

Στο ανώτατο επίπεδο των κανόνων που προσδιορίζουν το θεσμικό πλαίσιο της αυτοδιοίκησης, δεν συναντά πια κανείς μόνο εθνικούς κανόνες, συναντά και κοινοτικούς. Ενόψει των εξελίξεων που διαγράφονται, προβλέπονται πράγματι κανόνες για την οργάνωση και τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης, στις καταστατικές συνθήκες της Ε.Ε.. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αυτοδιοίκηση, δε θα πρέπει συνεπώς να εντοπίζεται εφεξής μόνο στο Σύνταγμα. Πρέπει να αναζητείται και στις καταστατικές συνθήκες της Ε.Ε..

---

<sup>42</sup> Βλ. ΔΚΚ, Ν. 2539/97, άρθρο 299.

Μεγάλο ενδιαφέρον για την Τ.Α. δείχνει και το Συμβούλιο της Ευρώπης, με τη θέσπιση του ΕΧΤΑ. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για την Τοπική Αυτονομία, έχει και σε εμάς ισχύ υπέρτερη από την ισχύ του νόμου, κάτι που παραγνωρίζει ως τώρα συχνά ο κοινός νομοθέτης.

Σκοπός του Ευρωπαϊκού Χάρτη της τοπικής αυτονομίας είναι να αντισταθμίσει, να καλύψει, τα ελλείμματα κοινών θεσμικών διατάξεων για την έκταση και την προστασία των δικαιωμάτων των ΟΤΑ, που είναι οι πιο κοντινοί στον πολίτη και του δίνουν τη δυνατότητα να μετέχει ενεργά στη λήψη των αποφάσεων, που αφορούν την καθημερινή του ζωή και τον τόπο που ζει.

Ο Χάρτης υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη και τα δεσμεύει να εφαρμόζουν σειρά από θεμελιώδεις κανόνες, που εξασφαλίζουν την πολιτική, διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ.

Ο Χάρτης ακόμη ενσαρκώνει την ιδέα ότι βαθμός, η έκταση της αυτονομίας, που απολαμβάνουν οι τοπικές κοινότητες, μπορεί να θεωρηθεί ως λύδια λίθος μιας αληθινής δημοκρατίας.

Εν δυνάμει, οι αρχές τοπικής αυτονομίας που εξαγγέλλονται - διακηρύσσονται στο Χάρτη, εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα ή κατηγορίες των τοπικών κοινοτήτων του κάθε κράτους-μέλους και επίσης στην πράξη, στις αρχές αυτοδιοίκησης περιφερειακού επιπέδου.

Ο Ε.Χ.Τ.Α. είναι το πρώτο πολυμερές νομικό εργαλείο που προσδιορίζει και προστατεύει τις αρχές της Τοπικής Αυτονομίας,

ένα από τα βάρη της δημοκρατίας, που το Συμβούλιο της Ευρώπης, έχει αποστολή να υπερασπίσει και να προωθήσει.

## **ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ.1850**

**Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας.  
(ΦΕΚ 114 Α/1989)**

### **Άρθρο πρώτο**

Κυρώνεται και έχει την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο την 15 Οκτωβρίου 1985 με την επιφύλαξη ότι η χώρα μας δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να δεσμευτεί με τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 παρ 2 και 10 παρ.2 του Χάρτη.

### **Άρθρο 1**

Τα συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να θεωρούνται δεσμευμένα από τα ακόλουθα άρθρα με τον τρόπο και στο μέτρο που ορίζει το άρθρο 12 αυτού του Χάρτη.

### **Άρθρο 2**

**ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**



Η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα.

### **Άρθρο 3**

#### **ΈΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**

1. Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.
2. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα. Η διάταξη αυτή δεν αντίκειται στη προσφυγή στις συνελεύσεις πολιτών, στο δημοψήφισμα ή σε κάθε άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών εκεί όπου κατά το νόμο είναι επιτρεπτή.

### **Άρθρο 4**

#### **ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**

1. Οι βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο. Εν τούτοις, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει την παροχή στους

Ο.Τ.Α. αρμοδιοτήτων για ειδικούς σκοπούς, σύμφωνα με τον νόμο.

2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν, στα πλαίσια του νόμου , κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή .
3. Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας.
4. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου.
5. Σε περίπτωση αναθέσεως εξουσιών από μια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι Ο.Τ.Α. πρέπει να απολαμβάνουν κατά το δυνατόν της ελευθερίας προσαρμογής της άσκησης των εξουσιών αυτών στις τοπικές συνθήκες.
6. Οι Ο.Τ.Α. πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατό, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα.

**Άρθρο 5**  
**ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΔΑΦΙΚΩΝ ΟΡΙΩΝ**  
**ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερόμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει.

**Άρθρο 6**  
**ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΩΝ**  
**ΣΤΗΝ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ**  
**ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

1. Με την επιφύλαξη διατάξεων πιο γενικών που έχουν θεσπίσει δια νόμου, οι Ο.Τ.Α. πρέπει να δύνανται να καθορίζουν αυτοί οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές τις οποίες επιθυμούν να έχουν ώστε να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνεται αποτελεσματική διαχείριση.
2. Το καταστατικό του προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να επιτρέπει μια ποιοτική στελέχωση, που να βασίζεται στις αρχές της αξίας και της ικανότητας και προς τον σκοπό αυτό πρέπει να περιλαμβάνει κατάλληλους όρους εκπαίδευσης, αμοιβής και προοπτικών σταδιοδρομίας.

## **Άρθρο 7**

### **ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

1. Το καταστατικό των τοπικών αιρετών πρέπει να εξασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους.
2. Το καταστατικό πρέπει να επιτρέπει επαρκή οικονομική αποζημίωση για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής καθώς και ενδεχομένως την οικονομική αποζημίωση των διαφυγόντων κερδών ή αμοιβή του παρεχόμενου έργου και αντίστοιχη κοινωνική κάλυψη.
3. Τα καθήκοντα και οι δραστηριότητες που είναι ασυμβίβαστα με το αξίωμα του τοπικού αιρετού δεν μπορούν να καθορίζονται παρά με νόμο ή με βασικές νομικές αρχές.

## **Άρθρο 8**

### **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο.
2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει

παρά στην εξασφάλιση της τήρησης τη νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3. Ο διοικητικός έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επέμβασης της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης περιλαμβάνει τρία ακόμα άρθρα (Άρθρο 9 που αναφέρεται στους οικονομικούς πόρους των Ο.Τ.Α., Άρθρο 10 που αναφέρεται στο δικαίωμα των Ο.Τ.Α. να συνεταιρίζονται, και το Άρθρο 11 που αναφέρεται στη νομική προστασία της τοπικής αυτονομίας).

### **2.2.2 Σχολιασμός των Διατάξεων του Χάρτη<sup>43</sup>**

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Χάρτης στηρίζει και προβάλλει κάποιες βασικές αρχές οι οποίες είναι :

---

<sup>43</sup> Βλ. ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Τεύχος 1, Μάιος 2000, σελ. 43.

- Η δυναμική συμβολή της τοπικής αυτονομίας της αυτοδιοίκησης στη δημοκρατία, σε μια αποτελεσματική διοίκηση και στην αποκέντρωση της εξουσίας.
- Ο σημαντικός ρόλος των τοπικών κοινοτήτων –των ΟΤΑ– στην οικοδόμηση της Ενωμένης Ευρώπης.
- Η ανάγκη, οι τοπικές κοινότητες, να έχουν ένα δημοκρατικό καθεστώς καταστατικά και να απολαμβάνουν την πιο ευρεία αυτονομία.

Τα άρθρα 1 και 2 κάνουν λόγο για τη δέσμευση των μερών και για την νομοθετική και συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτονομίας.

Το άρθρο 3 προσδιορίζει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης, όπως επιτάσσονται από το Χάρτη. Γίνεται λόγος για “πραγματική ικανότητα”, που σημαίνει ότι το δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις, πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκησή τους. Επίσης υπογραμμίζεται ότι οι ΟΤΑ δεν μπορεί να περιορίζονται ή να υποβιβάζονται στο ρόλο των απλών οργάνων των ανώτερων αρχών.

Επειδή δεν είναι εύκολη ούτε πρόσφορη η εξαντλητική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ανήκουν στην αυτοδιοίκηση, το άρθρο 4 του Χάρτη περιγράφει τις γενικές αρχές, πάνω στις οποίες πρέπει να στηριχτούν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και η φύση – ο χαρακτήρας των εξουσιών τους.

Οι βασικές αρμοδιότητες, χωρίς να αναφέρονται μία προς μία θεμελιώνονται και στηρίζονται στη νομοθεσία. Οι αρμοδιότητες πρέπει κανονικά να παραχωρούνται από το

Σύνταγμα κι ένα νόμο. Όταν ορισμένα θέματα έχουν επιπτώσεις στο τοπικό επίπεδο και δεν έχουν ρητά αποκλειστεί από τη γενική αρμοδιότητά τους, είναι σημαντικό να έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες σ' αυτά τα ζητήματα.

Ακόμα αυτό το άρθρο αναφέρει πως, για λόγους καθαρότητας και για να αποφευχθεί η βαθμιαία απορρόφηση – απώλεια των αρμοδιοτήτων, πρέπει οι σχετικές εξουσίες να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Επειδή όμως μια συμπληρωματική δράση διαφόρων επιπέδων είναι αναγκαία σε μερικούς τομείς, εκείνο που επιβάλλεται είναι το είδος και οι παρεμβάσεις αυτές της κεντρικής εξουσίας και των περιφερειακών επιπέδων να καθορίζονται νομοθετικά με απόλυτη νομική καθαρότητα.

Το άρθρο 5 του Χάρτη μιλάει για την προστασία των διοικητικών ορίων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το άρθρο 6 αναφέρεται στο τρόπο που είναι οργανωμένες οι διοικητικές υπηρεσίες των ΟΤΑ. Οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν τις δομές της δικής τους διοικητικής οργάνωσης, κατά τρόπο που να τις προσαρμόσουν στις τοπικές συνθήκες, ώστε να διασφαλιστεί η διοικητική αποτελεσματικότητα.

Η κεντρική ή περιφερειακή νομοθεσία περιλαμβάνει κάποιες ειδικές προδιαγραφές οργάνωσης.

Εκτός των άλλων, είναι σημαντικό για την αποτελεσματικότητα ενός ΟΤΑ, να είναι σε θέση να στρατολογήι και να απασχολεί ένα προσωπικό του οποίου η ποιότητα να ανταποκρίνεται και να καλύπτει τις ευθύνες που αναλαμβάνει ο συγκεκριμένος οργανισμός αυτοδιοίκησης.

Το άρθρο 7 αναφέρεται στη καταστατική θέση των αιρετών και μιλάει για την αποζημίωση και τις συνθήκες άσκησης του λειτουργήματός τους.

Αντικείμενο του άρθρου αυτού είναι να εξασφαλίσει, απ' τη μία, ότι οι αιρετοί δεν θα εμποδίζονται από τις ενέργειες τρίτων στην αποστολή τους, και από την άλλη, ότι ορισμένες κατηγορίες προσώπων δεν θα εμποδίζονται να θέσουν υποψηφιότητα για λόγους καθαρά υλικούς.

Το άρθρο 8 αφορά μόνο τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ από τις αρχές άλλων επιπέδων και δεν έχει σχέση με τις προσφυγές ιδιωτών κατά των ΟΤΑ ή με άλλο επίσημο όργανο σε ρόλο ανακριτικό και έρευνας.



## ΜΕΡΟΣ Γ΄

### 3.1 Η ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Μια πολύ βασική αρχή που διέπει το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η αρχή της ουσιαστικοποίησης των αρμοδιοτήτων της.

Με βάση την αρχή αυτή, οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορεί να αποβούν πραγματικά συντελεστικές της ομαλής και απρόσκοπτης λειτουργίας των οργανισμών αυτής.

Η ουσιαστικοποίηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται βασικά από την συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων. Μια από τις σημαντικότερες είναι η ύπαρξη των αναγκαίων οικονομικών μέσων. Είναι αυτονόητο ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. προϋποθέτει την ύπαρξη των αναγκαίων οικονομικών μέσων. Με τα σύγχρονα μάλιστα δεδομένα η ανυπαρξία των μέσων αυτών σημαίνει σοβαρό κίνδυνο για την ίδια την υπόσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έτσι λοιπόν, η χορήγηση αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. όταν δεν συνοδεύεται από την χορήγηση των απαραίτητων για την υλοποίησή τους οικονομικών μέσων είναι χωρίς νόημα. *(Αναλυτικότερα για το ζήτημα αυτό θα ασχοληθούμε στην συνέχεια στο κεφάλαιο για την αυτοτέλεια της τοπικής*

αυτοδιοίκησης.)

Μια άλλη προϋπόθεση για ουσιαστικοποίηση των αρμοδιοτήτων είναι η ύπαρξη σωστής αναλογίας πληθυσμού και χώρου στους Ο.Τ.Α. Η μη ύπαρξη αυτής μπορεί να προκαλέσει σοβαρά λειτουργικά προβλήματα και να οδηγήσει τελικά στο μαρασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο υπερβολικά μεγάλος πληθυσμός σε σχέση με το χώρο προκαλεί συμφόρηση των πολιτικών δυνάμεων, έλλειψη της δυνατότητας ανάπτυξής τους και αδρανοποίηση πολλών αρμοδιοτήτων. Ο υπερβολικά μικρός πληθυσμός σε σχέση πάντοτε με το χώρο προκαλεί σοβαρά διοικητικά προβλήματα. Η έλλειψη κατάλληλων προσώπων που είναι απαραίτητα για την διοίκηση των τοπικών πραγμάτων, δεν ευνοεί καθόλου την τοπική αυτοδιοίκηση.

Το πρόβλημα της έλλειψης των κατάλληλων προσώπων για την άσκηση των τοπικών αρμοδιοτήτων είναι πιο έντονο στους Ο.Τ.Α. που έχουν μικρό πληθυσμό οι οποίοι κατά κανόνα αποτελούν μή βιώσιμους οργανισμούς.

Βλέπουμε λοιπόν πως δεν αρκούν μόνο τα οικονομικά μέσα για να μπορέσουν οι Ο.Τ.Α. να εξυπηρετήσουν τα τοπικά τους συμφέροντα. Χρειάζονται και τα κατάλληλα πρόσωπα που θα διαθέτουν τις γνώσεις και τις ικανότητες να διαχειρίζονται τα μέσα αυτά με τον πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο.

Τέλος, ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που αποτελεί προϋπόθεση για ουσιαστικοποίηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η μείωση ή και κατάργηση ορισμένων μορφών ελέγχου που ασκεί η κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ο αυστηρός κεντρικός έλεγχος που

αποβλέπει κυρίως στην προώθηση των κυβερνητικών θέσεων χωρίς να ενδιαφέρεται για τις πραγματικές ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης προκαλεί σίγουρα ανασταλτικό παράγοντα στη δραστηριοποίηση της τελευταίας. Βέβαια το κράτος έχει σοβαρούς λόγους να ασκεί έλεγχο επί της τοπικής αυτοδιοίκησης όμως ο έλεγχος αυτός δε πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α. Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να αποκτήσει ανεξαρτησία απέναντι στο κράτος. Όμως είναι απαραίτητο να αναπτυχθεί μία σχέση συνεργασίας μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία θα ωφελήσει και τους δύο.

## **3.2 Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

### **3.2.1 Η έννοια της αυτοτέλειας**

Αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορούμε να ορίσουμε το δικαίωμα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να αποφασίζουν κυριαρχικά με δικά τους αιρετά όργανα και δικά τους οικονομικά μέσα για την θεραπεία των τοπικών αναγκών.

Ο ορισμός αυτός προϋποθέτει τη συνύπαρξη της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και την ανεξαρτησία της Τ. Α. απέναντι στο Κράτος.

Σε ότι αφορά την διοικητική αυτοτέλεια το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 2 ορίζει ότι «οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας.

Με τη συνταγματική αυτή διάταξη κατοχυρώνεται απόλυτα η διοικητική αυτοτέλεια και έτσι απομονώνεται, ενώ είναι δεδομένο ότι η αυτοτέλεια των ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από τη συνύπαρξη σε ίσο βαθμό και των διοικητικών και των οικονομικών μέσων. Ίσως οι περιστάσεις να μην επέτρεψαν την σωστή συνταγματική διατύπωση για την αυτοτέλεια των ΟΤΑ και να μην υπήρχε πρόθεση ή η δυνατότητα να εξασφαλιστούν τα απαραίτητα οικονομικά μέσα σε αυτούς. Γι' αυτό ίσως και με την υποβαθμισμένης σημασίας διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζεται ότι, «το κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».

Σε ότι αφορά την ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στο κράτος πρέπει να αναφέρουμε ότι για να είναι η Τ. Α. ανεξάρτητη απαραίτητο είναι να συντρέχουν υπέρ αυτής και η διοικητική και η οικονομική αυτοτέλεια και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό που να καθιστούν πραγματικά απρόσκοπτη τη λειτουργία της. Η υπόσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης εκφράζεται αναμφισβήτητα από το βαθμό αυτοτέλειας που χαρακτηρίζει τη λειτουργία και τη δράση των τοπικών οργανισμών.

### **3.2.2 Διοικητική αυτοτέλεια**

Διοικητική αυτοτέλεια υπάρχει όταν η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ασκείται αποκλειστικά από αιρετά όργανα των ΟΤΑ.

Η διοικητική αυτοτέλεια της Τ. Α. εκφράζεται βασικά από την αρχή της διοίκησης των οργανισμών από αιρετά όργανα που θεσπίζεται από την παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος και ακόμη από το είδος του εκλογικού συστήματος με το οποίο αναδεικνύονται τα αιρετά όργανα.

Μια άλλη βασική προϋπόθεση της αυτοτέλειας της Τ. Α. είναι η κατά τρόπο κυριαρχικό θεραπεία των τοπικών αναγκών.

Σε κάθε ΟΤΑ εκφράζονται δυο θελήσεις, μια κρατική και μια τοπική.

Η κρατική θέληση εκφράζεται μέσα στην τοπική περιφέρεια κατά τρόπο κυριαρχικό σε ότι αφορά το γενικό συμφέρον.

Το θέμα που προκύπτει είναι αν μέσα στην τοπική περιφέρεια εκφράζεται κυριαρχικά και ο τοπικός οργανισμός σε ότι αφορά το τοπικό συμφέρον.

Πάντως η τοπική αυτοδιοίκηση είναι τόσο ασθενής από οικονομικά και νομικά αίτια που δεν έχει τα περιθώρια για μια πραγματικά κυριαρχική αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων.

### **3.2.3 Οικονομική αυτοτέλεια**

Οικονομική αυτοτέλεια υπάρχει όταν η πραγμάτωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης ενεργείται με οικονομικά

μέσα των οικείων οργανισμών. Για να μπορέσει κατά συνέπεια η τοπική αυτοδιοίκηση να επιτελέσει τις λειτουργίες της και να παίξει ενεργό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη πρέπει να έχει και τους αναγκαίους πόρους. Όσον στο ζήτημα του μεγέθους των πόρων η πρώτη αλλά και αυτονόητη απάντηση είναι ότι οι πόροι αυτοί πρέπει να είναι τόσοι ώστε να επαρκούν για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Όμως πρέπει πρώτα απ' όλα να προσδιοριστεί με σαφήνεια ο ρόλος της κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης και να εκτιμηθεί το κόστος των αρμοδιοτήτων τους.

Τα έσοδα τη Τ. Α. μπορεί να προέρχονται είτε από δικούς της (ίδιους) πόρους είτε από ξένους. Για παράδειγμα οι τοπικοί φόροι, τα τέλη, τα δικαιώματα, η εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας αποτελούν ίδιους πόρους η ενώ η κρατική επιχορήγηση ή ο δανεισμός δεν αποτελούν ίδιους πόρους.

Το ερώτημα που προκύπτει εδώ είναι αν θα πρέπει η Τ. Α. να έχει δικούς της πόρους ή θα πρέπει να βασίζεται στη χρηματοδότηση από το κέντρο. Είναι φανερό πως η διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης εκφράζει σε μεγάλο βαθμό το ρόλο που επιθυμεί η πολιτεία να της αποδώσει. Και αυτό γιατί οι διάφορες πηγές εσόδων δεν είναι σημαντικές μόνο για το ύψος των εσόδων που μπορούν να αποδώσουν αλλά και για και για τις οικονομικές τους επιπτώσεις καθώς και για το βαθμό οικονομικής ανεξαρτησίας που συνεπάγονται. Για παράδειγμα η ισχυροποίηση των ίδιων εσόδων και η μικρή εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις προωθεί την εικόνα μιας πραγματικής αυτοδιοίκησης που δεν δρα ως απλός

εντολοδόχος της κεντρικής διοίκησης, αλλά ως ανεξάρτητος φορέας τοπικής διοίκησης με δυνατότητες επηρεασμού του ύψους των εσόδων και σε ένα βαθμό του τρόπου κατανομής των βαρών. Όμως στην Ελλάδα το ποσοστό των ίδιων εσόδων στα συνολικά έσοδα μειώνεται, στοιχείο που σε συνδυασμό με την μειωμένη φορολογική εξουσία των ΟΤΑ καθώς τα φορολογικά έσοδα προέρχονται από φόρους τους οποίους επιβάλλει το κράτος και εκχωρεί στην Αυτοδιοίκηση, δείχνει τον εξαιρετικά μικρό βαθμό αυτονομίας της Ελληνικής Αυτοδιοίκησης.

Η διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης έτσι όπως έχει διαμορφωθεί και η διαπίστωση της διαχρονικής αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων στη θέση των φορολογικών εσόδων αναδεικνύει μια σαφή επιλογή της κρατικής εξουσίας. Πρέπει λοιπόν να εξετασθούν με προσοχή τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της επιλογής αυτής και να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν θα πρέπει τελικά η Τ. Α. να βασίζεται κατά κύριο λόγο σε δικά της έσοδα ή σε κρατικές επιχορηγήσεις. Αυτό βέβαια εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ρόλο που θέλει να αποδώσει κανείς στην Αυτοδιοίκηση. Δηλαδή, εξαρτάται από το αν θέλει η αυτοδιοίκηση να έχει, μέσα στα πλαίσια φυσικά των αρμοδιοτήτων της, ρόλο κυρίαρχο ή ρόλο μεσάζοντα.

Οι λόγοι<sup>44</sup> για τους οποίους τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρέπει να προέρχονται από πόρους που επιβάλλει και διαχειρίζεται η ίδια, είναι οι εξής:

---

<sup>44</sup> Βλ. ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Τεύχος 1, Μάιος 2000, σελ. 56.

1. Για να μπορούν οι Ο.Τ.Α. να αναλάβουν υπεύθυνα και αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους. Προϋπόθεση για τον προγραμματισμό αυτόν είναι η βεβαιότητα για την εξέλιξη των εσόδων τους, η οποία εξασφαλίζεται μόνο όταν μπορούν οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. να ελέγχουν τους οικονομικούς τους πόρους και όχι όταν εξαρτώνται από τις εκάστοτε κρατικές επιχορηγήσεις.
2. Η χρηματοδότηση σημαντικού μέρους των συνολικών δαπανών από τοπικούς πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «υπευθυνότητας», δηλαδή κάνει τις τοπικές αρχές ιδιαίτερα προσεκτικές στον καθορισμό του ύψους και της διάρθρωσής των δαπανών.
3. Η χρηματοδότηση των αναγκών της αυτοδιοίκησης με δικούς της πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «αντιληπτικότητας». Δηλαδή, οι πολίτες αντιλαμβάνονται τη σχέση τοπικών φόρων – τοπικών υπηρεσιών και κατά συνέπεια αυξάνεται η ευαισθησία τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις. Επίσης είναι πιο προσεκτικοί όταν εκδηλώνουν τις προτιμήσεις τους για τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες γιατί γνωρίζουν ότι το μέρος του κόστους αυτών που ζητούν θα το καλύψουν οι ίδιοι.
4. Η διαχείριση ορισμένων φόρων είναι καλύτερη και φθηνότερη αν την αναλάβει η αυτοδιοίκηση, ενώ αντίθετα η κεντρική διοίκηση επιβάλλει συχνά περισσότερους φόρους από όσους μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά.



Από τα παραπάνω μπορούμε να συμπεράνουμε πως όσο μεγαλύτερη γίνεται η οικονομική αυτοδυναμία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο ο κάθε οργανισμός προσβλέπει με μεγαλύτερη αισιοδοξία στην εφαρμογή ενός ευρύτατα κοινωνικού προγράμματος και μπορεί τελικά να αντεπεξέλθει σε όλο και περισσότερες τοπικές ανάγκες.

Η οικονομική αυτονομία δεν χάνει τίποτε από την σημασία της με την ενίσχυση των τοπικών προϋπολογισμών με κρατικούς πόρους αρκεί η χορήγησή τους να γίνεται με βάση τις πραγματικές τοπικές ανάγκες και όχι ευκαιριακά ή για την άσκηση οποιασδήποτε πολιτικής. Πρέπει όμως να γίνει πάγια πολιτική σε κάθε οργανισμό η αύξηση των τοπικών πόρων.

### **3.3 Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος του όλου πολιτικού συστήματος μιας χώρας και οι επιμέρους μονάδες της (δήμοι, κοινότητες) είναι πολιτικοί οργανισμοί που ασκούν εξουσία. Στη χώρα μας η τοπική αυτοδιοίκηση αντλεί την εξουσία αυτή απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρο 102) το οποίο ορίζει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απολαύουν διοικητικής

αυτοτέλειας. Όμως παράλληλα η τοπική αυτοδιοίκηση υπόκειται σε ουσιαστικούς ελέγχους και δέχεται επιδράσεις από την κεντρική διοίκηση. Κατά το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος, «το Κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών».

Στα πλαίσια της συνταγματικής επιταγής κατά την οποία ο κοινός νομοθέτης ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, το Κοινοβούλιο ψηφίζει τους απαραίτητους νόμους που καθορίζουν τις σχέσεις αυτές γενικά και την ασκούμενη από το κράτος εποπτεία ειδικότερα. Αυτή είναι η τυπική μορφή ελέγχου. Υπάρχει όμως και η άτυπη μορφή ελέγχου καθώς και οι διάφορες επιρροές, δηλαδή, η κεντρική διοίκηση ευρισκόμενη σε πλεονεκτική θέση έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης ασκεί με τα όργανά της τις επιρροές της και επιβάλλει τελικά τις κατευθύνσεις της και τις πολιτικές της.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε την εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α.

Ο Νόμος του 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» στο άρθρο 118 καθιέρωνε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου είχαν κύρος και ενεργούνταν μετά την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας. Την ανατροπή της αρχής της «προηγούμενης εγκρίσεως» επέφερε το άρθρο 43 του Νόμου ΔΝΖ' του 1912 που προέβλεπε ότι οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. κηρύσσονταν «αφ' εαυτών εκτελεσταί» μετά την πάροδο

νόμιμης προθεσμίας τριάντα ημερών. Η απαγγελία της ακυρότητας γινόταν από το Νομάρχη μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1926 στο άρθρο 36 προέβλεπε τη μείωση σε δεκαπέντε ημέρες τόσο της νόμιμης προθεσμίας εκτελεστότητας των πράξεων των κοινοτικών συμβουλίων όσο και της προθεσμίας απαγγελίας της ακυρότητας από το Νομάρχη με τις ίδιες πάντα προϋποθέσεις (αναρμοδιότητα, παράβαση νόμου). Η προθεσμία αυτή μειώθηκε από το Κώδικα του 1954 ενώ καθιερώθηκε ο κατασταλτικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. των οποίων οι πράξεις ήταν πλέον άκυρες εφόσον αντέκειντο στο νόμο.

Έως το 1984 οι πράξεις των Ο.Τ.Α. δεν ήταν άμεσα εκτελεστές. Ενώ δηλαδή είχαν τελειωθεί με τη δημοσίευσή τους ή την κοινοποίησή τους δεν μπορούσαν να τεθούν αμέσως σε ισχύ και να εκτελεστούν πριν την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος. Με το άρθρο 20 παρ. 3 του Νόμου 1416/1984 καταργήθηκε το σύστημα της αναστολής της εκτελεστότητας και προβλέφθηκε ότι οι πράξεις των Ο.Τ.Α. ήταν εκτελεστές αφότου εκδοθούν.

Σύμφωνα με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ. 323/1989) οι πράξεις των Ο.Τ.Α. ήταν άμεσα εκτελεστές (όπως και σήμερα), υπέκειντο όμως στον έλεγχο του Νομάρχη και ακυρώνονταν απ' αυτόν είτε αυτεπάγγελτα είτε μετά από προσφυγή σ' αυτόν.

Μέχρι το 1994 ο Νομάρχης ήταν αποκλειστικά αρμόδιος για την άσκηση του ελέγχου επί των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και μπορούσε να ακυρώσει όσες από τις πράξεις αυτές ήταν αντίθετες προς το νόμο. Κατά των αποφάσεων του Νομάρχη επιτρεπόταν προσφυγή στον Υπουργό Εσωτερικών για παράβαση νόμου μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα ημερών. Βλέπουμε λοιπόν πως η κεντρική διοίκηση πέρα από το ότι ασκούσε έλεγχο επί της τοπικής αυτοδιοίκησης δια μέσου του Νομάρχη (που ήταν ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής), είχε παράλληλα και το προνόμιο να εκδικάζει και αποφασίζει αυτή η ίδια για τη σύννομη ή όχι άσκηση του ελέγχου αυτού. Αυτό όμως δεν ήταν καθόλου δημοκρατικό και δεν ευνοούσε σε καμία περίπτωση την τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης πρέπει να σημειώσουμε πως μέχρι το 1994 πέρα από τον έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των Ο.Τ.Α. υπήρχε και ο προληπτικός έλεγχος σκοπιμότητας. Ο έλεγχος αυτός έπρεπε να καταργηθεί γιατί δεν εναρμονιζόταν με τις βασικές αρχές της δημοκρατικότητας του πολιτεύματος και με τον οφειλόμενο σεβασμό στην αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>45</sup>. Για τους λόγους αυτούς απαιτούνταν αλλαγές στη νομοθεσία σχετικά με την εποπτεία της κεντρικής διοίκησης επί των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης έτσι ώστε να μην παρεμποδίζονταν η δράση των Ο.Τ.Α. πράγμα το οποίο προέβλεπε και το Σύνταγμα.

---

<sup>45</sup> Βλ. Χρ. Π. Κλειώση, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σελ. 49, Αθήνα 1987

### Ο ΝΟΜΟΣ 2218/1994

Ο Νόμος 2218/1994 εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες πάνω στο θέμα της εποπτείας επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατ' αρχήν με το νόμο αυτό θεσπίστηκε η ``τριμελής επιτροπή`` ως όργανο άσκησης της εποπτείας ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις εξακολουθεί να προβλέπεται η αρμοδιότητα κάποιου υπουργού. Η τριμελής επιτροπή λειτουργεί στην έδρα κάθε ΝΑ και κάθε νομαρχιακού διαμερίσματος και αποτελείται από:

- Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο των πρωτοδικών.
- Ένα δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης του Κλάδου ΠΕ Διοικητικού με βαθμό Α και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β ή Γ του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν και αυτοί άλλου Υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας.
- Έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της ΤΕΔΚ του νομού. Αν η ΤΕΔΚ δεν υποδείξει εκπρόσωπο, ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ένα από τα μέλη του διοικητικού της συμβουλίου.

Ο νομοθέτης εδώ απαιτεί την μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή της αντιπροσώπευσης των αιρετών εκπροσώπων

της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τριμελή επιτροπή κατά τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. για την ανάληψη περισσότερης ευθύνης και συμμετοχής στην αντικειμενική κρίση των οργάνων αυτών.

Επίσης με το Νόμο 2218/1994, τον τότε μετακλητό Νομάρχη σε επίπεδο αυτεπαγγέλτου νομιμότητας υποκατέστησε ο Διευθυντής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης του νομού ή της Νομαρχίας ενώ η τριμελής επιτροπή που ορίζεται ως όργανο κρίσεως της νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., αποφαίνεται δι' αιτιολογημένης απόφασης, τόσο επί αυτεπαγγέλτου παραπομπής από τον Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης (άρθρο 177 του ΔΚΚ) όσο και κατόπιν προσφυγών ιδιωτών (άρθρο 178 ΔΚΚ).

Κατά της απόφασης της επιτροπής παρέχεται εκ του νόμου η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα ημερών.

Μια άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο Νόμος αυτός ήταν η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας στις πράξεις των Ο.Τ.Α. . Κατά τον έλεγχο των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, η τριμελής επιτροπή πρέπει να διέπεται κατά κύριο λόγο από πνεύμα αυστηρής και αντικειμενικής προσήλωσης προ την αρχή της νομιμότητας. Δηλαδή με το Νόμο 2218/94 η εποπτεία της κεντρικής διοίκησης περιορίζεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και επιπλέον εξασφαλίζεται μεγαλύτερη αντικειμενικότητα στην κρίση των πράξεων της ενώ η σύνθεση της τριμελούς επιτροπής παρέχει πλήρεις εγγυήσεις ανεξαρτησίας απέναντι στο Κράτος.

Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να προχωρεί στην εκτέλεση των πράξεών της και να ασκεί τις λειτουργίες της στα πλαίσια των νόμων, με μεγαλύτερη ελευθερία και άνεση απ' ότι παλιότερα χωρίς δισταγμούς και καθυστερήσεις και χωρίς να θίγονται τα τοπικά συμφέροντα.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα για να μπορέσει να ανταποκριθεί και κυρίως να προσαρμοστεί στις νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που διαμορφώνονται, πρέπει να αποκτήσει ανεξαρτησία.

Ως εκ τούτου το κράτος δε θα πρέπει εκμεταλλευόμενο τη θέση ισχύος στην οποία βρίσκεται να δημιουργεί σχέσεις εξάρτησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αντιθέτως θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τη μεγάλη του αυτή δύναμη κατά τρόπο ώστε να την απελευθερώσει από τον κατεστημένο κρατικό παρεμβατισμό.

Για να μπορέσει λοιπόν η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ανταπεξέλθει στις νέες προκλήσεις θα πρέπει:

- Να στηριχθεί σε μεγαλύτερο βαθμό στους ίδιους πόρους και λιγότερο σε χρηματοδοτικές πηγές που προέρχονται και ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση.
- Να ανανεώσει τις πολιτικές μορφές τοπικής παρέμβασης, ενισχύοντας τις συμμετοχικές και δημοκρατικές διαδικασίες.
- Να επιταχύνει τις οικονομικές, πολιτικές και διοικητικές προσαρμογές που κρίνει απαραίτητες για την λειτουργία των Ο.Τ.Α στο νέο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο.
- Να εκμεταλλευθεί τόσο τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα όσο και τις δυνατότητες που προσφέρονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.



Η Τοπική Αυτοδιοίκηση για να έχει ουσιαστικό ρόλο δεν αρκεί να έχει μόνο τις αρμοδιότητες αλλά και τη δυνατότητα να περνάει στο πρακτικό επίπεδο άμεσα. Ακόμη πρέπει να προσδιορισθούν με απόλυτη σαφήνεια ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων βαθμίδων διοίκησης. Έτσι θα αποφευχθεί κάθε σύγχυση μεταξύ τους και δε θα μπορεί η μία βαθμίδα διοίκησης να αποδίδει τις ευθύνες για τα λάθη και τις παραλήψεις της στην άλλη, πράγμα που δεν εξυπηρετεί το θεσμό της Αυτοδιοίκησης και τον στόχο για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Όλα τα παραπάνω προϋποθέτουν γενναίες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και απαιτούν την συνεργασία του Κράτους με όλους τους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης το Κράτος οφείλει να ενθαρρύνει την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην αυτενέργεια για να μπορέσει να εδραιώσει την παρουσία της αφ' ενός και αφ' ετέρου να προσφέρει τα αγαθά και τις υπηρεσίες που έχει αναλάβει να φέρει εις πέρας και που όλοι γνωρίζουμε πως μπορεί.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. « ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ », Χρήστου Π. Κλειώση, Αθήνα 1977.
2. « ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ », Χρήστου Π. Κλειώση, Αθήνα 1987.
3. « ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ », Ευρυδίκη Μπεσίλα – Βήκα, Αθήνα 1995.
4. « ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ », Ηλίας Γ. Τσενές, Αθήνα 1986.
5. « Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΛΛΑΔΑ », Π. Παπαγιάννη, Αθήνα 1990.
6. « ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ », ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.
7. ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ, Σχέδιο «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», Μάρκου Γ. Καραναστάση, Αθήνα 1998.
8. « ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ », Τεύχος 1, Μάϊος 2000.