



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η Ειδική Διοικητική Προσφυγή κατά πράξεων και παραλείψεων

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Α΄ και Β΄ βαθμού



Επιβλέπων Καθηγητής: Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας

Καθηγητές-Μέλη της Τριμελούς Επιτροπής: Γιώργος Σωτηρέλης, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Ηλιάννα Παναγοπούλου

Α.Μ.: 201120

ΑΘΗΝΑ, 2022

Πίνακας Περιεχομένων

Ευχαριστίες.....	5
Σημειώσεις	6
Περίληψη.....	7
Abstract	8
Συντομογραφίες - Ακρωνύμια	9
Εισαγωγή	11
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ.....	16
«Ο θεσμός της Διοικητικής Εποπτείας του Κράτους επί των Ο.Τ.Α.»	16
1.Η έννοια της «διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας» των Ο.Τ.Α.....	16
1.1.Η έννοια της «διοικητικής αυτοτέλειας» των Ο.Τ.Α.	17
1.2.Η έννοια της «οικονομικής αυτοτέλειας» των Ο.Τ.Α.....	21
2.Ο θεσμός της «Διοικητικής Εποπτείας»	26
2.1.Η έννοια της «Διοικητικής Εποπτείας»	26
2.2.Το άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.....	33
2.3.Νομοθετικό Πλαίσιο Ελέγχου Νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.....	37
2.3.1.Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/06 ΦΕΚ 114/ Α/8-6-06)	38
2.3.2.Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ.30 / 96ΦΕΚ21/ Α/2-2-96) 40	
2.3.3.Ν. 3852/2010 [ΦΕΚ Α' 87/2010] και Ν.4555/2018 [ΦΕΚ Α' 133/2018] ..	41
2.3.4.Μεταβατικό Στάδιο	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	57

«Γενική Επισκόπηση του θεσμού των Διοικητικών Προσφυγών».....	57
1.Συνταγματική και Νομοθετική Κατοχύρωση	57
1.1.Το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι»	57
1.2.Η έννοια « διοικητική προσφυγή» & η άτυπη διοικητική προσφυγή	63
1.3.Η ενδικοφανής προσφυγή.....	71
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	83
«Η Ειδική Διοικητική Προσφυγή κατά πράξεων & παραλείψεων Ο.Τ.Α.»....	83
1.1.Γενικές ρυθμίσεις επί της Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής	83
1.2.Η Ειδική Διοικητική Προσφυγή κατά πράξεων & παραλείψεων Ο.Τ.Α...	92
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	122
Α. Εισαγωγικά.....	123
Β. Ερευνητικά Ερωτήματα	124
Γ. Πορίσματα.....	125
Συμπεράσματα.....	136
ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	140
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	147

Ευχαριστίες

Αντί προλόγου αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω εγκάρδιες ευχαριστίες σε όσους συνετέλεσαν στην εκπόνηση της παρούσας.

Την ειλικρινή μου ευγνωμοσύνη οφείλω, πρώτα απ'όλα, στον επιβλέποντα Καθηγητή κ. Νικόλαο-Κομνηνό Χλέπα, για την ουσιαστική συμβολή και καθοδήγησή του τόσο στη συλλογή και συγγραφή του θεωρητικού μέρους, όσο και στην επεξεργασία του πρωτογενούς υλικού του δεύτερου.

Θερμές ευχαριστίες, επίσης, προκύπτουν αβίαστα προς όλους τους Καθηγητές του Προγράμματος Σπουδών και ιδιαίτερα στα μέλη της Τριμελούς Επιτροπής, τον Καθηγητή κ. Γιώργο Σωτηρέλη και τον Καθηγητή κ. Χαράλαμπο Χρυσανθάκη, οι οποίοι μέσω των παραδόσεων και εισηγήσεων τους συνέβαλαν στη διάνοιξη νέων επιστημονικών και πρακτικών οριζώντων για το σύνολο των σπουδαστών.

Θα ήταν παράλειψη, να μην προσφέρω ένα μεγάλο ευχαριστώ στον κ. Δημήτριο Σιαμάτρα, Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής για την αγόγγυστη αρωγή του στη χορήγηση του ερευνητικού υλικού, με σκοπό την αξιοποίησή του στο δεύτερο μέρος.

Η εργασία αφιερώνεται στη μνήμη του αείμνηστου Προδρόμου Δαγτόγλου, ο οποίος έχασε τη μάχη με τη ζωή κατά τη διάρκεια της εκπόνησής της, αφήνοντας φτωχότερο τον κλάδο του Δημοσίου Δικαίου σε παγκόσμιο και διαχρονικό επίπεδο.

Σημειώσεις

1. Στο εξώφυλλο απεικονίζεται ο πίνακας ζωγραφικής με τίτλο «*The Allegory of Good Government*», ο οποίος φιλοτεχνήθηκε από τον Ιταλό ζωγράφο της σχολής Σιένα, *Ambrogio Lorenzetti* κατά τα έτη 1338 - 1339.
2. Οι βιβλιογραφικές παραπομπές και ο βιβλιογραφικός κατάλογος δομήθηκαν βάσει του συστήματος «*Vancouver*» και σύμφωνα με τις οδηγίες για την εκπόνηση Διπλωματικής Εργασίας της ιστοσελίδας του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική», του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.
3. Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί αποτέλεσμα προσωπικής εργασίας. Κάθε βοήθεια και βιβλιογραφική πηγή, η οποία χρησιμοποιήθηκε καταγράφεται στο κείμενο.

Περίληψη

Η παρούσα εργασία προσδοκά να προσεγγίσει το ζήτημα της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής* κατά πράξεων και παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού. Η εξέταση γίνεται υπό το πρίσμα νομοθετικών και νομολογιακών κατευθύνσεων, ενώ, ταυτόχρονα, στη διαμόρφωση μίας σφαιρικής εικόνας επί του θέματος φιλοδοξεί να συμβάλει το δεύτερο, πρωτογενές μέρος. Η υπό μελέτη διοικητική προσφυγή κρίνεται σκόπιμο να εξετασθεί υπό δύο όψεις. Πρώτον, ως μοχλός ενεργοποίησης του ελέγχου νομιμότητας, ο οποίος διενεργείται στο γενικότερο πλαίσιο του θεσμού της διοικητικής εποπτείας του Κράτους επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εν προκειμένω, προσδοκάται η επισκόπηση των ιδιαίτερων πτυχών και εκφάνσεων του θεσμού, καθώς επίσης και των μορφών και τρόπων άσκησης του. Δεύτερον, η υπό εξέταση προσφυγή, μελετάται, ως μία από τις προβλεπόμενες στον *Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* διοικητικές προσφυγές. Η έννοια της διοικητικής προσφυγής, αλλά και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της κάθε κατηγορίας αποτελούν απαραίτητα εργαλεία για τη συγκριτική κατανόηση του θέματος. Ιδιαίτερης αξίας, επίσης, αναδεικνύεται, η ανάλυση των βασικών στοιχείων του συνταγματικού θεμελίου των διοικητικών προσφυγών, δηλαδή του συνταγματικά προβλεπόμενου δικαιώματος της αναφοράς. Προς εκπλήρωση των προαναφερθέντων σκοπών είναι κρίσιμη, περαιτέρω, η ανασκόπηση κάθε επί μέρους γνωρίσματος της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής των άρθρων 227 επ. του Ν. 3852/2010*, δηλαδή των υποκειμενικών και αντικειμενικών προϋποθέσεων του παραδεκτού και του βασιμίου της. Τέλος, έπειτα από τις ανωτέρω σκέψεις προσδοκάται να αντληθούν συμπερασματικές αναφορές σχετικές με την πρακτική αποτίμηση της ισχύουσας, σχετικής με το θέμα, κατάστασης.

Λέξεις - Κλειδιά: Διοικητική Εποπτεία, Διοικητική Αυτοτέλεια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οικονομική Αυτοτέλεια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Δικαίωμα του Αναφέρεσθαι, Διοικητική Προσφυγή, Ειδική Διοικητική Προσφυγή, Ειδική Διοικητική Προσφυγή του Άρθρου 227 του Ν.3852/2010.

Abstract

This paper aims to approach the issue of Special Administrative Appeal against acts and omissions of Local Government Organizations of first and second degree. The examination is carried out in the light of legislative and jurisprudential guidelines, while, at the same time, the second, primary part aspires to contribute to the formation of an overview on the subject. The administrative appeal under consideration should be examined in two respects. Firstly, as a lever for the activation of the legality control, which is carried out in the more general context of the institution of administrative supervision of the State over Local Government Organizations. In this context, it is appropriate to review the specific aspects and aspects of the institution, as well as the forms and ways in which it is appealed. Secondly, the present action is envisaged as one of the administrative appeals provided for in the Code of Administrative Procedure. The concept of administrative redress, as well as the specific characteristics of each category, are necessary tools for a comparative understanding of the subject. The analysis of the basic elements of the constitutional foundation of administrative appeals, the constitutional basis of administrative appeals, namely the constitutionally provided right of petition, is also of particular value. In order to fulfil the objectives of the paper, it is also crucial to examine each of the individual elements of the Special Administrative Appeal of *Articles 227 et seq. law 3852/2010*, the subjective and objective conditions of admissibility and merits of the action. Finally, in the light of the considerations, it is expected that concluding references to the practical assessment and effectiveness of the administrative action under consideration will be drawn.

Key Words: Administrative Supervision, Administrative Independence of Local Government Organizations, Financial Independence of Local Government Organizations, European Charter of Local Self-Government, Administrative Appeal, Special Administrative Appeal, Special Administrative Appeal of Article 227 of Law 3852/2010.

Συντομογραφίες - Ακρωνύμια

Α.Ν.: Αναγκαστικός Νόμος

Άρθρ.: άρθρο

ΑΚ: Αστικός Κώδικας

ΔεφΑθ.: Διοικητικό Εφετείο Αθηνών

ΔεφΘεσ.: Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ε.Ε: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ε.Σ.: Ελεγκτικό Συνέδριο

Ε.Χ.Τ.Α.: Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

ΚωδΔΔιαδ.: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

κ.α.: και άλλα

κ.λ.π.: και τα λοιπά

ΚΠολΔ: Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση

Ν.: Νόμος

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Ολομ.: Ολομέλεια

Οπ.π.: όπως παραπάνω

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Παρ.: Παράγραφος

Π.Δ: προεδρικό διάταγμα

Περ.: περίπτωση

ΠΚ: Ποινικός Κώδικας

Πρβλ.: παράβαλε

Π.χ: παραδείγματος χάριν

Σ.τ.Ε.: Συμβούλιο της Επικρατείας

Σ, Συντ.: Σύνταγμα

Στ.: στοιχείο

Τμ.: τμήμα

Τ.: τόμος

Υ.Κ: Υπαλληλικός Κώδικας

Υπόθ.: υπόθεση

Υποενότ.: υποενότητα

Υποσ.: υποσημείωση

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Εισαγωγή

Η εργασία έχει ως πυρήνα την εξέταση της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής των άρθρων 227 επ. του Ν. 3852/2010 [ΝΟΜΟΣ 3852 ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010-Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτη]*, η οποία στρέφεται κατά πράξεων και παραλείψεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού. Η μελέτη αποτελείται από δύο μέρη.

Στο **Πρώτο**, δηλαδή το θεωρητικό, **Μέρος**, επιχειρείται η ανασκόπηση των βασικών εννοιών, πτυχών και παραμέτρων, οι οποίες είναι σχετικές με την ειδική διοικητική προσφυγή ως ειδικότερη έκφανση του θεσμού της διοικητικής εποπτείας. Το βασικό αντικείμενο του **Πρώτου Κεφαλαίου** αποτελεί η έννοια του θεσμού της Διοικητικής Εποπτείας του Κράτους επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού. Αρχικά, εξετάζονται δύο άρρηκτα συνδεδεμένες έννοιες με τον θεσμό της Διοικητικής Εποπτείας, η έννοια της Διοικητικής και Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνδυαστικά με πρόσφατες νομολογιακές κατευθύνσεις. Στη συνέχεια, επιδιώκεται η ανάλυση των εννοιολογικών γνωρισμάτων του θεσμού, των επιμέρους μορφών και τρόπων άσκησης του, καθώς και η επισκόπηση του συνταγματικού και νομοθετικού πλαισίου που το διέπει. Ιδιαίτερη θέση, εν προκειμένω, κατέχει η διάταξη του άρθρου 8 του *Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*, η βασική ρύθμιση του ζητήματος επί του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου. Στην τελευταία υποενότητα του κεφαλαίου παρατίθενται επιμέρους συστήματα εποπτείας, όπως προσδιορίζονται στα εκάστοτε νομοθετικά κείμενα, τα οποία ισχύουν και ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη.

Το **Δεύτερο Κεφάλαιο** έχει τίτλο «*Γενική Επισκόπηση του Θεσμού της Διοικητικής Προσφυγής*» και απαρτίζεται από τρεις υποενότητες. Στην πρώτη υποενότητα επιδιώκεται η θεωρητική προσέγγιση του συνταγματικού θεμελίου των διοικητικών προσφυγών, δηλαδή το «*Δικαίωμα του Αναφέρεσθαι*». Έπειτα, αναφέρονται τα βασικά στοιχεία της έννοιας της Διοικητικής Προσφυγής, καθώς και η θεμελιώδης διάκρισή της σε τυπικές και άτυπες. Κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη για τον αναγνώστη, εν

προκειμένω, η στοιχειώδης καταγραφή ορισμένων σημείων της κάθε διοικητικής προσφυγής, δηλαδή της αίτησης θεραπείας, της ιεραρχικής και της ενδικοφανούς προσφυγής προκειμένου να καταστεί δυνατή η συγκριτική τους επισκόπηση.

Το **Τρίτο** και πλέον σημαντικό **Κεφάλαιο** της εργασίας έχει ως επίκεντρο την εξέταση της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής των άρθρων 227 επ. του Ν. 3852/20210 [ΝΟΜΟΣ 3852 ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010-Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτη]*. Το τελικό αυτό κεφάλαιο περιλαμβάνει, μία γενική προσέγγιση των ρυθμίσεων της ειδικής διοικητικής προσφυγής και μία ειδικότερη προσέγγιση της υπό εξέταση *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής κατά πράξεων και παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Στο σημείο αυτό επισημαίνονται οι ισχύουσες διατάξεις, στις οποίες καταγράφονται οι προϋποθέσεις άσκησης, οι πράξεις κατά των οποίων δύναται να στραφεί η προσφυγή, οι ουσιαστικές, αλλά και δικονομικές συνέπειες άσκησης της, καθώς και τα επιμέρους δικονομικά ζητήματα, τα οποία πρακτικά προκύπτουν. Στο σύνολο της μελέτης γίνεται προσπάθεια παράθεσης θεωρητικού, νομοθετικού, αλλά νομολογιακού υλικού με στόχο την κατά το μέτρο του εφικτού πλήρη καταγραφή των νοηματικών πυλώνων του θέματος.

Το **Δεύτερο Μέρος** της παρούσας σχετίζεται με την αξιοποίηση πρωτογενούς υλικού, το οποίο αντλήθηκε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής. Το δείγμα αποτελούν 47 ειδικές διοικητικές προσφυγές κατά πράξεων ή παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, οι οποίες ασκήθηκαν ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, κατά το χρονικό διάστημα Οκτώβριος 2021 έως Μάρτιος 2022. Εν προκειμένω, επιδιώκεται η περιδιάβαση στη θεματολογία των ζητημάτων, στα οποία αφορούν οι προσφυγές και η προσπάθεια υπολογισμού δύο στοιχείων. Το πρώτο στοιχείο σχετίζεται με τους προβαλλόμενους λόγους επί των προσφυγών και *κατ'ακολουθίαν σε τι ποσοστό εντοπίζεται ο καθένας*. Το δεύτερο στοιχείο αφορά στα όργανα έκδοσης των προβαλλόμενων πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιδιώκεται, δηλαδή, να προσδιορισθεί *από το σύνολο των προβαλλόμενων πράξεων τι ποσοστό αναλογεί στο κάθε όργανο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Τέλος, το τελευταίο μέρος των **Συμπερασμάτων** προσδοκείται να λειτουργήσει ως επιστέγασμα όλων των ανωτέρω σκέψεων, αλλά και ως συνολικός απολογισμός ή αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των υπό εξέταση θεσμών.

Ως προς τη **Μεθοδολογία**, η εργασία βασίζεται τόσο σε δευτερογενείς, όσο και σε πρωτογενείς πηγές. Στις δευτερογενείς συγκαταλέγονται η επιστημονική βιβλιογραφία και αρθρογραφία, όπως αυτές παρατίθενται στον βιβλιογραφικό κατάλογο. Ως πρωτογενείς πηγές λήφθηκαν υπ' όψιν, η νομοθεσία, η νομολογία και τα πορίσματα, τα οποία αντλήθηκαν από το δείγμα των ειδικών διοικητικών προσφυγών από την Αποκεντρωμένη Διοίκησης Αττικής. Η μεθοδολογική προσέγγιση επιχειρείται να είναι κατά το πλείστον νομική.

«The liberty of the individual, in things wherein their individual is alone concerned, implies a corresponding liberty in any number of individuals to regulate by mutual agreement such things as regard them jointly, and regard no persons but themselves.».

John Stuart Mill¹

¹ Όπως παρατίθεται στο: Χλέπας, Ν.-Κ., *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σελ. 46.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

«Ο θεσμός της Διοικητικής Εποπτείας του Κράτους επί των Ο.Τ.Α.»

1.Η έννοια της «διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας» των Ο.ΤΑ.

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η καταγραφή των βασικών στοιχείων του θεσμού της εποπτείας του Κράτους επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, όπως αυτός διαμορφώνεται στις διατάξεις του Συντάγματος, το συναφές νομοθετικό πλαίσιο και τις σχετικές νομολογιακές κρίσεις. Πρωταρχικά, εξετάζεται η έννοια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, καταγράφονται βασικά κύρια γνωρίσματα του θεσμού με ιδιαίτερη έμφαση στα κύρια γνωρίσματα, τις πτυχές, τις διακρίσεις, τις μορφές, τον τρόπο και τα όρια άσκησης.

Στο επόμενο υποκεφάλαιο επιδιώκεται η παρουσίαση του άρθρου 8 του Χάρτη Ευρωπαϊκής Αυτονομίας (Νόμος 1850/1989, ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989) του Συμβουλίου της Ευρώπης με στόχο τον εμπλουτισμό της μελέτης, ιδιαίτερα ως προς τον σκοπό και τις αρχές που διέπουν τη δράση της άσκησης της εποπτείας. Τελευταία, αλλά εξαιρετικά σημαντική, η ακόλουθη υποενότητα έχει ως θεματική την παρουσίαση του συστήματος Εποπτείας, όπως αυτό διαγράφεται στο νομοθετικό πλαίσιο. Έτσι, επισημαίνονται οι κυριότερες ρυθμίσεις, από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006 ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006), από τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/1996 ΦΕΚ 21/Α/2-2-1996), από τους Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010 με τίτλο: «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης» και Ν.4555/2018 ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018 με τίτλο: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενίσχυση της συμμετοχής και βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τέλος, επισημαίνονται οι διατάξεις του μεταβατικού σταδίου μέχρι την έναρξη της λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή το άρθρο 238 του Ν.3852/2010 και οι Εγκύκλιες Οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών: ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ. υπ'.αριθμ. 15/2011 και ΕΓΚ. ΥΠ.ΕΣ.Α.ΕΣ.Α&Η.Δ υπ'.αριθμ.60/2010.

1.1.Η έννοια της «διοικητικής αυτοτέλειας» των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εἶδος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου αναφέρει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενώ οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. Η πέμπτη και τελευταία παράγραφος προβλέπει ότι «το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.».

Με βάση την προαναφερθείσα διάταξη, κατά το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης απολαύουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Η αρχή της αυτοτέλειας προβλέπεται συνταγματικά για πρώτη φορά για τα δεδομένα της ελληνικής έννομης τάξης στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Συγκεκριμένα, το συνταγματικό κείμενο αναφέρει «Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς [δηλ. τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης], επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίρα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανήκει απαραιτήτως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα διά καθολικής ψηφοφορίας ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηκόντων πολιτών. Το Κράτος, ασκεί, καθώς ο νόμος θέλει ορίσει, μόνον ανώτατην εποπτεία

επί των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση αυτών.». Στη συνέχεια, το Σύνταγμα του 1952 περιείχε γενικότερη ρύθμιση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, το άρθρο 99 προέβλεπε ότι «*η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν, ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας.».* Η σαφής σχετική με τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ρύθμιση πρωτοσυναντάται στο άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975².

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η απόδοση των βασικών σημείων της έννοιας της διοικητικής αυτοτέλειας. Πρόκειται για αόριστη νομική έννοια, η οποία έχει απασχολήσει θεωρία και νομολογία σε πολλαπλά επίπεδα. Σημειώνεται ότι η κατοχύρωση τόσο της διοικητικής, όσο και της οικονομικής αυτοτέλειας είναι ανεπιφύλακτη. Και οι δύο αποτυπώνουν την επιταγή της θεμελιώδους τελολογίας του γενικότερου συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας. Ετυμολογικά η λέξη αυτοτέλεια συντίθεται από την οριστική αντωνυμία «αυτός» και το ουσιαστικό «τέλος», δηλαδή σκοπός. Ως προς τη σημασία της, υποδηλώνει την αυτόνομη λειτουργία, ανεξάρτητα από κάποιον ή κάτι άλλο. Αυτοτελής είναι εκείνος που διαθέτει το αυτεξούσιο των ενεργειών του, ο οποίος λειτουργεί χωρίς κανενός είδους εξάρτηση. Μία ύπαρξη, δηλαδή, η οποία έχει η ίδια πληρότητα ή εμπεριέχει η ίδια τέλος ή δεν συνεχίζεται περαιτέρω και δεν αποτελεί συνέχεια ή τμήμα μιας ενιαίας ολότητας³. Κατ' αναλογίαν, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η αυτοτέλεια ισοδυναμεί με την ανεξαρτησία τους από τα κρατικά όργανα και αναλύεται περαιτέρω σε διοικητική και οικονομική. Με άλλα λόγια, η διοικητική αυτοτέλεια δύναται να ορισθεί ως «*η ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να λαμβάνουν μέσω των οργάνων τους και με δική τους ευθύνη αποφάσεις για τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων, τις οποίες εφαρμόζουν με ίδια μέσα και όργανα*⁴».

Συναφής εννοιολογική προσέγγιση προκύπτει και από τη νομολογιακή ερμηνεία του όρου. Έτσι, στην πέμπτη σκέψη της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 389/2009, επισημαίνεται ότι η διοικητική αυτοτέλεια ισοδυναμεί

² Μαυρίκας, Ν., «Η εποπτεία του Κράτους επί των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, τευχ. 10-11/2008, Οκτώβριος-Νοέμβριος, 2008, σελ. 1073.

³ Μπαμπινιώτης, Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Κέντρο Λεξικολογίας, Αθήνα, 1998, σελ. 328.

⁴ Χλέπας, Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σελ. 270.

«με την εξουσία των οργανισμών αυτών να αποφασίζουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που καθ' εξαίρεση έχουν ανατεθεί σε αυτούς από τον νόμο, η οποία ασκείται μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θεσπίζονται από τον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση.». Παρομοίως, στη δέκατη τέταρτη σκέψη της απόφασης (Σ.τ.Ε.) 698/2020 του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι με την πρόβλεψη της διοικητικής αυτοτέλειας *«κατοχρώνεται η εξουσία [των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης] να αποφασίζουν δι' ιδίων οργάνων τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων εντός του πλαισίου των κανόνων, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και την λειτουργία τους και οι οποίοι θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ' εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση.»*

Κατά τη θεωρία, οι τρόποι διάκρισης των πτυχών της έννοιας της αυτοτέλειας ποικίλλουν. Σύμφωνα με μία πρώτη άποψη⁵, η αυτοτέλεια διακρίνεται σε θεσμική, οργανωτική, υπηρεσιακή και δημοσιονομική - οικονομική. Ως θεσμική λογίζεται η αυτοτέλεια, η οποία εντοπίζεται μέσω των ιδιαίτερα συστημένων οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων, εκδόσεως πράξεων και γενικότερα άσκησης δημόσιας εξουσίας εντός των προβλεπόμενων από τον νόμο ορίων. Ανάλογα, η οργανωτική αυτοτέλεια γίνεται αντιληπτή μέσω σύστασης και οργάνωσης υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της διαμόρφωσης του τρόπου λειτουργίας των οργάνων τους και της σύστασης αυτοτελών νομικών προσώπων. Ακολούθως, η υπηρεσιακή αυτοτέλεια αφορά στην εξουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να λαμβάνουν αποφάσεις και να χαράσσουν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με εσωτερικά τους ζητήματα. Τέλος, η δημοσιονομική - οικονομική αυτοτέλεια σημαίνει την ευχέρεια κτήσης και διάθεσης ξεχωριστής περιουσίας, την κατάρτιση διακριτού προϋπολογισμού και τη διαχείριση εσόδων και εξόδων. Κατά διαφορετική θεωρητική προσέγγιση, η αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνεται σε οργανική, προσωπική, δημοσιονομική⁶. Σημειώνεται ότι η απόλυτη υιοθέτηση οποιουδήποτε μοντέλου διάκρισης των πτυχών της έννοιας της αυτοτέλειας έχει, μάλλον, μικρή πρακτική αξία. Αντίθετα, ιδιαίτερης σπουδαιότητας αναδεικνύεται η όσο το δυνατόν πλήρης εννοιολογική προσέγγιση του όρου, αλλά και η σαφής διάκρισή του από άλλους συναφείς, όπως είναι η έννοια της «αυτονομίας».

⁵ Χλέπας, Ν.- Κ., (Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση), ό.π., σελ. 270.

⁶ Μαυρίκας, Ν., ό.π. π., σελ. 1074.

Αναλυτικότερα, όπως προαναφέρθηκε, η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν συνεπάγεται και την κατοχύρωση της διοικητικής τους αυτονομίας. Ως αυτονομία, δε, ορίζεται η εξουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσπίσεως κανόνων δικαίου. Η μη κτήση της εξουσίας αυτής από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει επιβεβαιωθεί και νομολογιακά σε πλήθος αποφάσεων, όπως είναι οι: Σ.τ.Ε. 1960/1999 [σκέψη 11], ΔΠΡ ΘΕΣ 3297/2003 [σκέψη 6], Σ.τ.Ε. 389/2009 [σκέψη 5], Σ.τ.Ε. 698/2020 [σκέψη 14].

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον επί των ανωτέρω, παρουσιάζει, η νομολογιακή αντιμετώπιση του ζητήματος του ελέγχου των προσλήψεων και γενικότερα των υπηρεσιακών μεταβολών για τους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Σ.τ.Ε.) 373/2002 και (Σ.τ.Ε.) 4077/2009 κρίθηκε ότι το πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος δεν περιορίζεται στους δημόσιους υπαλλήλους, αλλά εμπερικλείει και τους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Συντάγματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβασθούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.

Στις συγκεκριμένες δικαστικές αποφάσεις, κρίθηκε ότι για υπηρεσιακές μεταβολές υπαλλήλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες φέρουν σχετική βαρύτητα είναι δυνατόν να γνωμοδοτούν Συμβούλια, τα οποία δεν είναι απαραίτητα συλλογικά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά είναι όργανα κρατικής διοίκησης. Η θέση, δε, αυτή δεν οδηγεί σε κλονισμό της έννοιας της διοικητικής αυτοτέλειας, επειδή σε αυτή εμπερικλείονται δύο (και όχι τρία) στοιχεία. Πρώτον, η ευχέρεια διενέργειας του διοικητικού έργου, δηλαδή η εξουσία διαχείρισης και απόφασης από αυτοτελή όργανα των Οργανισμών για τοπικές υποθέσεις. Δεύτερον, η κατοχύρωση των ανωτέρω οργάνων μέσω του δικαιώματος εκλογής τοπικών αρχών με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Αντίθετα, όμως, δεν εμπεριέχεται στο περιεχόμενο της έννοιας η εξουσία χειρισμού και απόφασης

ζητημάτων υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους⁷. Όπως καθίσταται σαφές, η νομολογία αντιμετωπίζει την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας θέτοντας μάλλον στενό, αλλά ταυτόχρονα και ρευστό εννοιολογικό πλαίσιο. Τα κριτήρια δεν είναι πάγια και εκ των προτέρων προκαθορισμένα, αλλά κρίνονται *in concreto* και ανάλογα με την τελολογία, αλλά και τη ρυθμιστική ανάγκη της κάθε επιμέρους περίπτωσης.

1.2. Η έννοια της «οικονομικής αυτοτέλειας» των Ο.Τ.Α.

Συγγενής με τη διοικητική αυτοτέλεια είναι η, επίσης, συνταγματικά κατοχυρωμένη στο ίδιο εδάφιο, οικονομική αυτοτέλεια. Εκ προοιμίου, ας υπογραμμισθεί ότι πρόκειται για έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες, καθώς η μία αποτελεί συνιστώσα της άλλης. Ως οικονομική αυτοτέλεια ορίζεται το δικαίωμα κατοχής και διαχείρισης αυτοτελών οικονομικών πόρων, περιουσιακών στοιχείων και εισοδημάτων, αλλά και η ελεύθερη αξιοποίηση αυτών ίδια βούληση προς την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εντός των προβλεπόμενων από τον νόμο ορίων⁸.

Με σύμφωνο σκεπτικό κυμαίνεται και η νομολογία σχετικά με τις υπό εξέταση έννοιες. Έτσι, σύμφωνα με τη δέκατη τέταρτη σκέψη της απόφασης (Σ.τ.Ε.) 698/2020⁹ του Συμβουλίου της Επικρατείας «ο συνταγματικός νομοθέτης [...] εγγυάται την οικονομική αυτοτέλεια [των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης] εξασφαλίζοντας τους αναγκαίους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την εκπλήρωση της αποστολής τους οικονομικούς πόρους, είτε με την απονομή σ' αυτούς εξουσίας, όπως νόμος ορίζει, καθορισμού και απ' ευθείας εισπράξεως τοπικών εσόδων είτε με την ενίσχυσή τους από δημόσια έσοδα. Από την διττή αυτή αυτοτέλεια απορρέει και η δημοσιονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, η οποία συνίσταται στην κατάρτιση, ψήφιση και εκτέλεση προϋπολογισμού από όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως χωρίς επέμβαση της κεντρικής διοικήσεως πέραν των ορίων που επιβάλλει η άσκηση της κρατικής εποπτείας. Η κατά τα ανωτέρω αυτοτέλεια

⁷ Χλέπας, Ν.-Κ., *ΑΡΘΡΟ 102*, στο συλλογικό έργο: Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., Γεραπετρίτης, Γ., (επ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1648.

⁸ Ρούση, Κ., *Η εποπτεία του Κράτους επί των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού*, Κόρινθος: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Θράκης, Θεσσαλονίκης, Πειραιά, 2017, σελ. 12.

⁹ Πρβλ. και αποφάσεις: Σ.τ.Ε. 389/2009, Σ.τ.Ε. 4077/2009, Σ.τ.Ε. 699/2020.

των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως αναγνωρίζεται αποκλειστικώς για την εκτέλεση της συνταγματικής αποστολής τους, συνιστάμενης στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων προς ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και ενίσχυση της τοπικής ευημερίας, και, επομένως, δεν δύνανται να αντιταχθεί σε μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής του Κράτους, τα οποία αποβλέπουν στην διασφάλιση αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισεως των πόρων του υπό την ευρεία έννοια δημόσιου τομέα, στον οποίο ανήκουν και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, χωρίς να εμποδίζουν την ελεύθερη δράση των οργάνων τους για την επίτευξη των σκοπών της τοπικής αυτοδιοικήσεως ως οργανωτικού σχήματος δημοσίας διοικήσεως. Κατά την ειδικότερη γνώμη του Αντιπροέδρου Μιχ. Πικραμένου, το κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας) της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί.».

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αντίστοιχη με τη συνταγματική ρύθμιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντοπίζεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) [Νόμος 1850 ΦΕΚ Α'114/10.5.1989]. Το άρθρο 9 Ε.Χ.Τ.Α. προβλέπει στην πρώτη παράγραφο του ότι «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.». Η δεύτερη και η τρίτη παράγραφος ορίζουν ότι «Οι οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου.».

Με σκοπό την απόκτηση σφαιρικής εικόνας της έννοιας παρατίθεται συνοπτικά η εξέταση των τριών πρώτων παραγράφων του άρθρου. Στην πρώτη θεμελιώνονται δύο αρχές: η αρχή που προβλέπει την ύπαρξη «ιδίων» οικονομικών πόρων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η αρχή που ορίζει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποφασίζουν «ελεύθερα» για τη δαπάνη των πόρων αυτών σύμφωνα με τη δική τους βούληση. Ιδιαίτερης σημασίας αναδεικνύεται εν προκειμένω η απόδοση στα ελληνικά του όρου ως «δικαίωμα», των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ίδιους οικονομικούς πόρους, γεγονός από το οποίο αντλείται το συμπέρασμα ότι η διάταξη θεμελιώνει ιδιαίτερη λειτουργική εγγύηση και όχι απλή προσδοκία δικαιώματος. Περαιτέρω, ιδιαίτερης ανάλυσης χρήζει ο όρος

«επαρκείς» [πόροι], ο οποίος σηματοδοτεί με σαφήνεια τη θεμελίωση της αρχής της αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων. Παράλληλα, κατοχυρώνεται ρητά η αρχή της Διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων. Έτσι, είναι πλέον επιτρεπτοί έλεγχοι από ειδικά σώματα, αλλά και μετρήσεις της αποδοτικότητας της οικονομικής διαχείρισης μέσω οικονομικών εργαλείων και μελετών¹⁰. Σχετικά με την εφαρμογή της ρύθμισης επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τις εκθέσεις παρακολούθησης του Κονγκρέσου εντοπίζονται 17 παραβιάσεις σε 16 χώρες¹¹.

Σε ευρύτερη έκταση η αρχή της αναλογίας καθιερώνεται στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου και αφορά στην ισορροπία μεταξύ αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων. Ειδικότερα, πρόκειται για την αρχή της εξελικτικής αναλογίας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται και τους πόρους που μεταφέρονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Χαρακτηριστικά αναφέρεται¹² ότι φαίνεται «*να μην κατοχυρώνει απλώς την αναλογία (ή την αντιστοιχία) «κάθε» μεταβιβαζόμενης αρμοδιότητας προς τους πόρους που μεταφέρονται κατά τη χρονική στιγμή όπου μεταφέρονται, αλλά και στο μέλλον*». Η αναλογία, δε, αρμοδιοτήτων και πόρων επιτυγχάνεται κάθε φορά που το σύνολο των οικονομικών πόρων (χωρίς να εξαιρούνται οι επιχορηγήσεις, οι μεταβιβάσεις ακινήτων ή οτιδήποτε άλλο) παρουσιάζονται επαρκείς για την άσκηση όλων ανεξαιρέτως των αρμοδιοτήτων. Υπογραμμίζεται ότι η αρχή της αναλογίας έχει υιοθετηθεί από πλήθος Ευρωπαϊκών Συνταγμάτων¹³. Ως προς την τρίτη παράγραφο του άρθρου, πρόκειται για διάταξη ιδιαίτερης σπουδαιότητας και αφορά στο γενικότερο σύστημα Δικαίου της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιγραμματικά, προβλέπει την υποχρεωτική προέλευση οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τέλη και τοπικούς φόρους. Αξίζει να αναφερθεί, ότι δεν ορίζεται συγκεκριμένο ποσοστό αναλογίας που πρέπει να καταλαμβάνεται από φόρους και τέλη. Προκόπτει, όμως, από το συνολικό πνεύμα της διάταξης ότι το ποσοστό αυτό πρέπει να παρουσιάζεται ως πλήρες και επαρκές ενισχύοντας έτσι την αρχή της οικονομικής αυτοτέλειας¹⁴.

Με βάση το άρθρο 197 του Ν. 4555/2018, συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την κατάρτιση ρεαλιστικών και τουλάχιστον ισοσκελισμένων

¹⁰ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 305 επ.

¹¹ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 313.

¹² Χλέπας, Ν.-Κ., (Σύνταγμα. Κατ'άρθρο Ερμηνεία), ό.π.π., σελ. 1634.

¹³ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 315.

¹⁴ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 320.

προϋπολογισμών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία, την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης των προϋπολογισμών, τη διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη μέριμνα για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων και την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που το κράτος ή οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα ενδείκνυται να υλοποιήσουν, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των τελευταίων. Έργο του Παρατηρητηρίου καθίσταται στο ίδιο άρθρο, η κατάρτιση περιοδικών εκθέσεων σχετικά με την πορεία της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης των οργανισμών και των νομικών προσώπων του Υποτομέα, καθώς και η υποβολή εισηγήσεων προς τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα της Κεντρικής Διοίκησης για τη χάραξη πολιτικών και τη λήψη μέτρων που να διασφαλίζουν την οικονομική βιωσιμότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η μέριμνα για την κατάρτιση από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και τα νομικά τους πρόσωπα που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, υλοποιήσιμων και τουλάχιστον ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, σύμφωνα με τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού και του εκάστοτε ισχύοντος Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, παρέχοντας γνώμη επί των σχεδίων αυτών στους φορείς, στην αρμόδια για την εποπτεία τους Αρχή και στον Υπουργό Εσωτερικών.

Πιο συγκεκριμένα, το Παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανήκει στα θεσμικά όργανα περιφρούρησης του δημόσιου λογιστικού. Σε αυτό συμμετέχουν υπηρεσιακά στελέχη των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, εκπρόσωποι της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος. Πρόεδρος τους Παρατηρητηρίου ορίζεται Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα θεσμικά εργαλεία του Παρατηρητηρίου είναι τρία: η παροχή γνώμης επί των σχεδίων προϋπολογισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης των προϋπολογισμών μέσω των ολοκληρωμένων Πλαισίων Δράσης και η παρακολούθηση των Προγραμματικών Συμφωνιών Οικονομικής Υποστήριξης που συνάπτονται μεταξύ του Υπουργού Εσωτερικών και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο

γενικότερο πλαίσιο της ψηφιοποίησης των δημόσιων υπηρεσιών¹⁵, η δράση του Παρατηρητηρίου ενισχύθηκε με τη λειτουργία τεσσάρων βάσεων οικονομικών δεδομένων: τον κόμβο λειτουργικότητας (ΚΛ), τον ενιαίο διαδικτυακό τόπος (ΕΔΤ), τη διαδικτυακή βάση δεδομένων (ΔΒΔ) και την εφαρμογή «σύννοψη μητρώου δεσμεύσεων», ώστε να είναι εφικτή η άμεση, ηλεκτρονική υποβολή των οικονομικών στοιχείων των δήμων και των περιφερειών¹⁶.

Σχετικά με το Παρατηρητήριο διχογνωμία προκύπτει για το ζήτημα της ενδεχόμενης παραβίασης της αρχής της οικονομικής αυτοτέλειας στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 1717/2014. Το Δικαστήριο απέρριψε αίτηση ακύρωσης της Κεντρικής Ενώσεως Δήμων Ελλάδος κατά της Υπουργικής Απόφασης ΚΥΑ υπ. αριθμ. 30842/2013 [τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ Β' 253)], με την οποία παρέχονται οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών. Από τη μία πλευρά, υποστηρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση περιλαμβάνει ρυθμίσεις, οι οποίες αντίκεινται στη συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρον 102 παρ. 2 του Συντάγματος) αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η αντίθεση προκύπτει από το γεγονός ότι είναι υποχρεωτική η υποβολή του σχεδίου του προϋπολογισμού του Δήμου στην έγκριση του Παρατηρητηρίου, ενός κρατικού οργάνου, του οποίου οι υποδείξεις είναι δεσμευτικές για το δημοτικό συμβούλιο χωρίς να έχει την ευχέρεια να αποκλίνει από τις υποδείξεις αυτές με προβλεπόμενη δυνατότητα επιβολής οικονομικών κυρώσεων σε βάρος του Δήμου. Το Δικαστήριο απέρριψε τους ανωτέρω ισχυρισμούς με το σκεπτικό ότι οι επίμαχες διατάξεις της προσβαλλόμενης απόφασης περιέχουν απλώς οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των δήμων και δεν περικόπουν οι ίδιες τα έσοδα των τελευταίων. Απεφάνθη, επίσης, ότι προβλέπεται η δυνατότητα αναμόρφωσης των προϋπολογισμών, εφόσον προκύψουν διαφορές κατά την εκτέλεσή τους και συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής.

Συνοψίζοντας, η δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναπτύσσεται υπό τη σκέπη της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος και στο άρθρο 9 Ε.Χ.Τ.Α. αποτυπώνοντας ψήγματα της θεωρίας για τις θεσμικές εγγυήσεις, όπως αυτή διατυπώθηκε από τον Carl

¹⁵Εγκύκλιος υπ. αριθμ. 419/2021/ΥΠΕΣ, (Απόφαση Υπουργού Εσωτερικού υπ. αριθμ. 33073/27.04.2021 (Β' 1861)), με την οποία τροποποιήθηκε η απόφαση υπ' αριθμ. 2816/30.01.2018 (Β' 350).

¹⁶ Εγκύκλιος υπ. αριθμ. 419/2021/ΥΠΕΣ.

Smith¹⁷.». Καθίσταται, έτσι, σαφές σε θεωρητικό, πρακτικό, αλλά και νομολογιακό επίπεδο ότι η ανάγκη, ακλόνητης προστασίας της αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφαίνεται αδήριτη και αναμφισβήτητη.

2.Ο θεσμός της «Διοικητικής Εποπτείας»

2.1.Η έννοια της «Διοικητικής Εποπτείας»

Με αυτό το σκεπτικό η τέταρτη παράγραφος του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζει ότι *«το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.»*.

Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου «Διοικητική Εποπτεία» έχει αποτελέσει αντικείμενο θεωρητικής εξέτασης πλήθους μελετητών. Ο συνδυασμός των προσπαθειών αυτών δύναται να οδηγήσει στην αποκρυστάλλωση των κάτωθι σκέψεων. Ως διοικητική εποπτεία νοείται, η ρητώς προβλεπόμενη από την έννομη τάξη και καθ'όλα αναγκαία, αλλά και οργανωμένη επέμβαση των οργάνων του Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων στη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία επουδενί δεν αποκλείεται εκ της προβλέψεως της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά μία εύστοχη παρομοίωση¹⁸ πρόκειται για τον «ομφάλιο λώρο», ο οποίος συνδέει το Κράτος με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως τη μητέρα με το έμβρυο. Ως

¹⁷ Το περιεχόμενο της θεωρίας αυτής σχετίζεται με την προστασία θεμελιωδών εγγυήσεων εκ μέρους του Συντάγματος, οι οποίες απαγορεύεται να καταλυθούν ή να αλλοιωθούν ως προς τον πυρήνα τους. Το πεδίο εφαρμογής τους εκτείνεται και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά δύο όψεις. Μία υπαρξιακή, δηλαδή «υποκειμενική» και μία «αντικειμενική». [Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης), όπ.π., σελ. 51.].

¹⁸ Γέροντας, Απ., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Πρ., Σιούτη, Γλ., Φλογαΐτης, Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 204.

γενεσιουργός λόγος της πρόβλεψης του θεσμού παρουσιάζεται η παραχώρηση διοικητικής εξουσίας, η οποία αποτελεί μέρος της ευρύτερης κρατικής.

Αναφορικά με τις προϋποθέσεις άσκησης της εποπτείας είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι επιτελεί τον σκοπό της μόνο σε περίπτωση κατά την οποία ισχύει «πραγματική» αυτοδιοίκηση επί τοπικών υποθέσεων εκ μέρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁹. Υπογραμμίζεται, επιπλέον, ότι ο τρόπος άσκησης της εποπτείας, τα μέσα, αλλά και τα όριά της πρέπει να προβλέπονται ρητά στον νόμο. Στις αρνητικές προϋποθέσεις άσκησης δύναται, να ενταχθούν τα προβλεπόμενα από το Σύνταγμα όρια. Η εποπτεία, δηλαδή, δεν πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα δύο, δε, προαναφερθέντα στοιχεία είναι αντικείμενο ιδιαίτερης προβληματικής ως προς την ερμηνεία, το περιεχόμενο και το πλαίσιο τους. Αναφορικά με τον τρόπο άσκησης της εποπτείας, αυτή πραγματώνεται μέσω διοικητικών πράξεων των εποπτευόντων οργάνων. Τέλος, κατά τον Τάχο²⁰, τρεις είναι οι κανόνες που τη διέπουν. Πρώτον, προϋποθέτει την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, δεύτερον ασκείται ως καθήκον και όχι ως δικαίωμα και τρίτον προϋποθέτει συγκεκριμένη ενέργεια ή παράλειψη των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά στον σκοπό και τη λειτουργία του θεσμού, σημειώνονται τα ακόλουθα. Σκοπός της διοικητικής εποπτείας είναι η εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης, η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής και η παρακολούθηση της πραγματοποίησης των στόχων της, η τήρηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, η προσήλωση και καταστολή καταστάσεων αντίθετων προς τον νόμο. Ως απώτερος στόχος κρίνεται η συνεργασία Κράτους και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμβάλλοντας στην ενότητα του κρατικού μηχανισμού προς την πραγμάτωση ουσιαστικής διοικητικής οργάνωσης του Κράτους. Κατά τον Χλέπα, ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας «*λειτουργεί ως ένα κρίσιμο φίλτρο αποκατάστασης της νομιμότητας και προστασίας του πολίτη.*»²¹. Πιο αναλυτικά, συμβάλλει στη συνοχή της διοικητικής δράσης, την ομοιόμορφη συμμόρφωση με το δικαικό σύστημα, τη βέλτιστη διαφύλαξη της αυτοτελούς παρουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικότερα την πλήρη έννομη προστασία των διοικουμένων, αφού η απουσία ενός

¹⁹ Τάχος, Α.-Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 325.

²⁰ Τάχος, Α.-Ι., (*Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*), ό.π.π., σελ. 323.

²¹ Χλέπας, Ν.- Κ., (*Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης*), ό.π.π., σελ. 283.

συστήματος εποπτείας θα σήμαινε ότι η δικαστική επίλυση των διαφορών θα ήταν ο μονόδρομος με όλες τις δυσμενείς συνέπειες που συνοδεύουν τη θέση αυτή²². Τα προλεχθέντα επαληθεύονται και νομολογιακά. Ενδεικτικά, στην απόφαση υπ' αριθμ. (Ε.Σ.) 2175/2010 του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνεται ότι *«η άσκηση διοικητικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνοχή της εννόμου τάξεως, η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, η παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών των Ο.Τ.Α., καθώς και η πρόληψη ή καταστολή καταστάσεων μη νομίμων ή αντίθετων προς το δημόσιο συμφέρον. Ο κοινός νομοθέτης οφείλει να οργανώσει την άσκηση της εποπτείας, η οποία ασκείται από το Κράτος και περιορίζεται, κατά συνταγματική επιταγή, στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας.»*.

Με σκοπό την άρτια παρουσίαση του θεσμού κρίνεται συνεπής η εξέταση δύο επιπλέον στοιχείων: των κανόνων, οι οποίοι διέπουν την άσκηση της διοικητικής εποπτείας και των κριτηρίων με βάση τα οποία αυτή ασκείται. Οι κανόνες άσκησης της εποπτείας διακρίνονται σε γενικούς και επί μέρους. Στους γενικούς κανόνες συγκαταλέγονται η εκπλήρωση του σκοπού της και η τήρηση των ορίων της²³. Βασικός κανόνας είναι ότι κάθε πράξη ή απόφαση παρά την αυτοτέλειά της κατευθύνεται προς εκπλήρωση του απώτερου σκοπού του θεσμού. Ως σκοπός, δε, εδώ, νοείται η προάσπιση των συμφερόντων των διοικουμένων και η γενικότερη προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Έτσι, αποτελεί ουσιαστικά τη *«νομική έκφραση με βάση την οποία διατηρείται ένας δεσμός μεταξύ Κράτους και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης [...] (ενισχύοντας την) κρατική συνέχεια και ενότητα²⁴»*.

Μία άλλη χρήσιμη για την κατανόηση της έννοιας θεματική αφορά στις διακρίσεις των μορφών εποπτείας. Ειδικότερα, η έννοια επιμερίζεται ανάλογα με το αντικείμενό της σε εποπτεία επί πράξεων και εποπτεία επί προσώπων²⁵. Όσον αφορά στην άσκηση εποπτείας επί των προσώπων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σημειωθούν τα ακόλουθα. Πρώτα απ' όλα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δρουν μέσω των οργάνων τους, τα οποία διακρίνονται σε άμεσα, δηλαδή όλες οι αιρετές αρχές και έμμεσα, δηλαδή όλοι οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁶. Η εποπτεία σε πρόσωπα συνίσταται στην επέμβαση του

²² Χλέπας, Ν.- Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης), ό.π., σελ. 283.

²³ Τσουντας, Κ. *Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.. Το ελληνικό παράδειγμα.*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ. 51.

²⁴ Τσουντας, Κ., ό.π., σελ. 54.

²⁵ Γέροντας, Απ., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γλ., Φλογαίτης, Σπ., ό.π., σελ. 205, 207.

²⁶ Τσουντας, Κ., ό.π., σελ. 79.

εποπεύοντος οργάνου στα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες του εποπεύοντος οργανισμού. Η επέμβαση αυτή μπορεί να συσχετίζεται με δύο στοιχεία. Από τη μία πλευρά, την επιλογή ή υπηρεσιακή κατάσταση των φυσικών προσώπων που θα ασκούν αρμοδιότητες. Από την άλλη πλευρά, την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας²⁷. Υποστηρίζεται η άποψη ότι η πιο έντονη μορφή άσκησης διοικητικής εποπτείας επί των προσώπων είναι η δυνατότητα επιλογής των φυσικών προσώπων, χωρίς να απορρίπτεται η σημασία των άλλων μορφών, αναλόγως με τον βαθμό της εξουσίας που ασκείται από το εποπεύον όργανο και το μέτρο των εγγυήσεων, οι οποίες τηρούνται κατά την άσκηση της²⁸. Για την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας έχουν υποστηριχθεί δύο αντικρουόμενες απόψεις. Κατά την πρώτη, η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας ταυτίζεται με τη διοικητική εποπτεία. Η άσκηση πειθαρχικής εποπτείας διακρίνεται από την ποινική και αστική ευθύνη των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και από τον ιεραρχικό πειθαρχικό έλεγχο. Κατά την αντίθετη άποψη, η εποπτεία επί των προσώπων δεν απολαύει τα χαρακτηριστικά της διοικητικής εποπτείας²⁹. Στη γαλλική, δε, νομική θεωρία γίνεται δεκτό ότι πρόκειται για πλήρως ανεξάρτητη έννοια τόσο σε σχέση με τη διοικητική εποπτεία όσο και σε σχέση με τον ιεραρχικό έλεγχο³⁰.

Μία άλλη διάκριση αφορά στο χρονικό σημείο άσκησης του ελέγχου της. Βάσει αυτής η εποπτεία διαχωρίζεται σε προληπτική και κατασταλτική³¹. Η προληπτική εποπτεία περιλαμβάνει *«την εξουσία του εποπεύοντος οργάνου να εγκρίνει τις πράξεις του εποπευόμενου πριν από τη θέση τους σε ισχύ³²»*. Η έγκριση μπορεί να είναι είτε ρητή, όταν το εποπεύον όργανο αποδέχεται και υιοθετεί την πράξη του εποπευόμενου, είτε σιωπηρή, στην περίπτωση κατά την οποία η έγκριση της πράξης προκύπτει έμμεσα από τη σιωπή του εποπεύοντος³³. Ζήτημα, επίσης, εντοπίζεται σχετικά με την κατ'εξάιρεση διενέργεια προληπτικής εποπτείας. Συγκεκριμένα, τον προληπτικό έλεγχο, ο οποίος στην Ελλάδα διενεργείται στο πλαίσιο άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Σ.) και τον συναντάμε όταν προβλέπεται η έγκριση των εποπευουσών αρχών και ιδιαίτερα σε αποφάσεις, οι οποίες σχετίζονται

²⁷ Τσούντας, Κ., ό.π.π., σελ. 80.

²⁸ Τσούντας, Κ., ό.π.π., σελ. 80.

²⁹ Τσούντας, Κ., ό.π.π., σελ. 80 επ.

³⁰ Τσούντας, Κ., ό.π.π., σελ. 83.

³¹ Τσούντας, Κ., ό.π.π., σελ. 103, 115.

³² Λύτρας, Σ., *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. (Νομική Θεώρηση)*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ.54.

³³ Λύτρας, Σ., ό.π.π., σελ. 54.

με οικονομικά, περιβαλλοντικά ζητήματα και ανακόπτει έντονα το πρόβλημα του «δημόσιου συμφέροντος³⁴».

Απ' την άλλη πλευρά, η κατασταλτική εποπτεία συνίσταται «στην εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου να ακυρώνει τις πράξεις» που κατά την κρίση του αντίκεινται στην αρχή της νομιμότητας³⁵. Η αντίθεση αυτή επέρχεται όταν δεν τηρούνται οι προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει ο νόμος³⁶. Η κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας δεν συνεπάγεται αυτόματα την υπαγωγή όλων των πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου στον έλεγχο του εποπτεύοντος. Ο νόμος πρέπει υποχρεωτικά να προβλέπει την κάθε υπαγωγή³⁷.

Ένα ακόμη κρίσιμο στοιχείο για τον προσδιορισμό της έννοιας της διοικητικής εποπτείας είναι ο τρόπος άσκησης της. Ο τρόπος, το εύρος, αλλά και η έκταση της εποπτείας διαφέρει βάσει του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου. Στους τρόπους άσκησης της συμπεριλαμβάνονται η ακύρωση των πράξεων, η παροχή συμβουλών, η υποκατάσταση, η μεταρρύθμιση, η επιστημονική, η οικονομική και η τεχνική εποπτεία³⁸. Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα συνταγματικές επιταγές, η άσκηση της εποπτείας δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης³⁹. Η έννοια της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης ποικίλλει ανάλογα με το περιεχόμενο που προσδίδεται στην έννοια των τοπικών υποθέσεων. Ιδιαίτερη δυσχέρεια εντοπίζεται τόσο στη θεωρία, όσο και στη νομολογία για τον προσδιορισμό της έννοιας «τοπική υπόθεση» και μάλλον η καταγραφή του παραμένει σε ένα βαθμό περιπτωσιολογική. Η νομολογία δεν παρουσιάζει ομοφωνία για την αποκρυστάλλωση της έννοιας. Αντίθετα, εντοπίζονται δύο νομολογιακές στάσεις. Η πρώτη θεωρεί ανεπίτρεπτες νομοθετικές ρυθμίσεις που έρχονται σε αντίθεση με τη συνταγματική επιταγή, ενώ σε άλλες περιπτώσεις επιτρέπει ρωγμές μέσω της εμπλοκής των κρατικών οργάνων στη διαχείριση⁴⁰. Η αυστηρότητα, συνεπώς, του προσδιορισμού δεν είναι ενιαία, αλλά εναλλάσσεται ανάλογα με το ποια νομολογιακή στάση ακολουθείται. Ο χαρακτηρισμός του τοπικού κριτηρίου οφείλει να γίνεται βάσει τοπικών συμφερόντων⁴¹.

³⁴ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 290.

³⁵ Λύτρας, Σ., ό.π., σελ. 56.

³⁶ Λύτρας, Σ., ό.π., σελ. 56.

³⁷ Λύτρας, Σ., ό.π., σελ. 57.

³⁸ Τσούντας, Κ., ό.π., σελ. 78.

³⁹ Τσούντας, Κ., ό.π., σελ. 85.

⁴⁰ Τσούντας, Κ., ό.π., σελ. 87.

⁴¹ Τσούντας, Κ., ό.π., σελ. 87.

Ενδεικτικά, παρουσιάζεται η ερμηνεία της έννοιας «τοπική υπόθεση» στις ακόλουθες αποφάσεις. Στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 698/2020 και (Σ.τ.Ε.) 1871/2017 κρίνεται ότι «*Η σύσταση ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η διατήρησή του ή η κατάργησή του δια της συνενώσεως αυτού με άλλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι συναφείς ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός των ορίων και της έκτασής τους, δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις αλλά γενικότερης σημασίας θέματα, επιλυόμενα στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας, για την ρύθμιση των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον όσο και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών.*». Περαιτέρω, στην έκτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 389/2009, το Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη ότι «*Επειδή προβάλλεται ότι προσκρούει στο Σύνταγμα η επίδικη ανάθεση στο Δήμο Δροσιάς της λειτουργίας των παιδικών σταθμών που ιδρύθηκαν από το Κράτος ως Ν.Π.Δ.Δ., με την έννοια ότι η λειτουργία και η αποστολή των σταθμών αυτών δεν αποτελεί τοπική υπόθεση.*». Τέλος, στις πολύ κρίσιμες αποφάσεις υπ' αριθμ. (Σ.τ.Ε.) 962/2018 και (Σ.τ.Ε.) 848/2018 του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Δικαστήριο μεταξύ άλλων έκρινε ότι πράξεις διαχείρισης του οδικού δικτύου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν δύνανται να συμπεριληφθούν στην έννοια της τοπικής υπόθεσης, στην περίπτωση κατά την οποία συνδέεται με το ευρύτερο οδικό δίκτυο της χώρας και με την προστασία γεωουστημάτων του φυσικού χώρου. Συμπερασματικά, η αποκρουστικότητα σαφών κριτηρίων, για τον προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής υπόθεσης εναπόκειται στην ευχέρεια του Νομοθέτη, του οποίου το έργο ελέγχεται εκ των υστέρων νομολογιακά. Έτσι, το αρμόδιο κατά περίπτωση Δικαστήριο προβαίνει στην κατά την κρίση του ορθή ερμηνεία της έννοιας επινοώντας όσο το δυνατόν σαφή και μάλλον περιπτώσιολογικά κριτήρια. Για παράδειγμα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ως τοπικές τις εξής υποθέσεις: μετονομασία οδών, διαχείριση περιουσίας τοπικού οργανισμού, σύσταση και οργάνωση νοσηλευτικών ιδρυμάτων, υποθέσεις σχετικές με τη δημόσια υγεία και την αναγκαστική απαλλοτρίωση για τη διενέργεια υδρευτικών γεωτρήσεων. Αξίζει να σημειωθεί τέλος η άποψη κατά την οποία η διακριτή, αυστηρή διαίρεση των υποθέσεων σε τοπικές και γενικές είναι παρωχημένη αν και συνταγματικά προβλεπόμενη⁴².

Τελευταίο, αλλά ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο σχετικά με τη διοικητική εποπτεία παρουσιάζεται το ζήτημα του εύρους του ελέγχου τον οποίο περιλαμβάνει.

⁴² Κουστένη, Σ., «Παρατηρήσεις στις Σ.τ.Ε. 962/2018 και Σ.τ.Ε. 848/2018» *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σελ. 344.

Όπως προκύπτει σαφώς από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος, το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας. Στον έλεγχο νομιμότητας περιλαμβάνεται «η δυνατότητα να ελέγχει μόνο εάν οι πράξεις- αποφάσεις των Δήμων και των Περιφερειών συμβαδίζουν με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο». Έτσι, αποκλείεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων, ο οποίος είναι κατ' αρχήν ασυμβίβαστος με την αρχή της διοικητικής αυτοτέλει των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εκφεύγει, λοιπόν, του ελέγχου, η εξέταση του σκοπού, για τον οποίο εκδίδεται η υπό έλεγχο πράξη ή απόφαση⁴³. Επομένως, κάθε επιμέρους νομοθετική διάταξη, η οποία προβλέπει έλεγχο σκοπιμότητας θα πρέπει να ερμηνεύεται σε συμφωνία με το Σύνταγμα και τις διεθνείς συνθήκες, δηλαδή πολύ στενά. Οι προαναφερθείσες θέσεις εντοπίζονται και σε πλήθος πράξεων και δικαστικών αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ) και του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.). Συγκεκριμένα, στη σκέψη VI της πράξης 27/2016 του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Σ.), σχετικά με την κατάργηση της αγροφυλακής και τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, αναφέρεται ότι «η προβλεπόμενη στο άρθρο 4 παρ. 4 του β.δ./τος της 28.3/15.4.1957 αρμοδιότητα του Αγρονομικού Συμβουλίου για έγκριση της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία αποφασίζει την πρόσληψη υδρονομέων, καθώς και τον καθορισμό του χρόνου έναρξης και λήξης της αρδευτικής περιόδου, του αριθμού των θέσεων υδρονομέων και του τομέα για τον οποίο προορίζεται κάθε θέση, έχει πλέον μεταβιβαστεί στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μόνο ως έλεγχος νομιμότητας της απόφασης αυτής, στο πλαίσιο της κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και, ως τέτοιος, δεν αποτελεί προϋπόθεση του κόρους ή της νομιμότητας των αντίστοιχων αποφάσεων.». Εξάλλου, αξίζει να σημειωθεί η τρίτη σκέψη της πράξης (Ε.Σ.) 51/2010 το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται «Εξάλλου, αλυσιτελώς προβάλλεται από το Δήμο ότι η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία ανατέθηκαν οι παραπάνω εργασίες, ελέγχθηκε και θεωρήθηκε νόμιμη από την οικεία Περιφέρεια, διότι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. από τα αρμόδια όργανα της Περιφέρειας, στο πλαίσιο της άσκησης εποπτείας της, δεν δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο στην κρίση του για την νομιμότητα ή μη της δαπάνης που με αυτές αναλαμβάνεται.». Έτσι, σύμφωνα με τη σκέψη αυτή, η άσκηση και οι πράξεις της διοικητικής εποπτείας δεν δεσμεύουν το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο έχει ως ιδιαίτερη αποστολή σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1) το δημοσιονομικό έλεγχο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του προσωπικού τους.

⁴³ Τάχος, Α.-Ι., (Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο), όπ.π., σελ. 325.

2.2. Το άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας

Με σκοπό την ευρύτερη εξέταση του ζητήματος του θεσμού της διοικητικής εποπτείας στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται μία σύντομη καταγραφή των βασικών σημείων του άρθρου 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Νόμος 1850/1989 ΦΕΚ Α'114/10.5.1989), ώστε να αποδοθεί μία στοιχειώδης αποτύπωση του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου επί του ζητήματος αυτού. Υπενθυμίζεται ότι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης υπογράφηκε στο Στρασβούργο τη 15η Οκτωβρίου 1985, κυρώθηκε από την ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 1850/1989 και έχει την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος με την επιφύλαξη ότι η Χώρα μας δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να δεσμευθεί με τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2 του Χάρτη. Επιγραμματικά, το άρθρο αποτελείται από τρεις παραγράφους, έχει τον τίτλο «Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και διαρθρώνεται ως εξής: «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 τον νόμο. 2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά 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 επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει.».

Εισαγωγικά, σύμφωνα με την κρίση του Συμβούλιο της Ευρώπης⁴⁴, από τις δώδεκα αρχές της καλής διακυβέρνησης, πέντε είναι οι αρχές που πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν κατά την άσκηση εποπτείας. Οι κυριότερες είναι οι ακόλουθες. Πρώτη και πλέον σημαντική είναι η αρχή της Διαφάνειας. Στο περιεχόμενό της εντάσσεται η πλήρης πρόσβαση και ενημέρωση των διοικουμένων σε πράξεις και αποφάσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να πραγματώνεται έτοι η έμμεση, αλλά

⁴⁴ Χλέπας, Ν.- Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 286 επ.

ενεργή συμμετοχή τους στην άσκηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην ελληνική έννομη τάξη η παρούσα αρχή ενισχύεται με την πρόβλεψη όσο τον δυνατόν περισσότερων θεσμών διαφάνειας και ακεραιότητας, ιδιαίτερα στον σύγχρονο χώρο του Διαδικτύου. Στους μηχανισμούς αυτούς σήμερα εντάσσεται το Ηλεκτρονικό Σύστημα «Διαύγεια», όπου υλοποιείται η ανάρτηση πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χρήσιμη, περαιτέρω, εμφανίζεται η βελτίωση του συστήματος με αυστηρότερους ελέγχους και κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεων της διαδικασίας. Η ανάρτηση, άλλωστε, των πράξεων και αποφάσεων στο σύστημα είναι μαζική, γεγονός που το καθιστά μη ευέλικτο και αδρανές. Άλλωστε, η αρχή της Διαφάνειας σχετίζεται άμεσα με τον θεσμό της Εποπτείας. Συνεπώς, θα ήταν σκόπιμη εκτός από την ανάρτηση των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η ανάρτηση, όχι μόνο των αποφάσεων του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπως και στην πράξη προβλέπεται, αλλά και των αποφάσεων της Επιτροπής του άρθρου 152 του Ν.3463/2006, για τις οποίες δεν εντοπίζεται συναφής νομοθετική πρόβλεψη. Ειδικά, επέρχεται παραβίαση της αρχής της Διαφάνειας.

Η δεύτερη αρχή, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης, είναι η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία αποτελεί τη θεμέλιο λίθο του θεσμού της διοικητικής εποπτείας. Η αρχή πληρούται όταν οι πράξεις και οι αποφάσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμβαδίζουν με την αρχή της νομιμότητας, την αρχή της αμεροληψίας, την αρχή της ισότητας απέναντι στον νόμο και τους διοικούμενους. Η τρίτη αρχή αφορά στην τήρηση «επαγγελματισμού και κεφαλαιοποίησης γνώσεων και δεξιοτήτων» με σκοπό οι επιστημονικές και παραγωγικές δεξιότητες των οργάνων να μην περιορίζονται, αλλά να εξελίσσονται και να διευρύνονται. Η τέταρτη αρχή είναι η αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία περιλαμβάνει τον όσο το δυνατόν άρτιο έλεγχο και αξιοποίηση των δημοσιονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ συνδέεται άμεσα με την αρχή της οικονομικής αυτοτέλειας. Η πέμπτη αρχή, είναι η αρχή της λογοδοσίας, πλήρως αλληλεξαρτώμενη από την αρχή της διαφάνειας. Η λογοδοσία εξασφαλίζεται μέσω της συλλογικότητας των οργάνων, της αναλυτικής πρόβλεψης ευθυνών, την ανάπτυξη προληπτικών μηχανισμών και κυρωτικού συστήματος σε περίπτωση παραβάσεων, αλλά και μέσω της πρόληψης αυτών με την ενίσχυση των μηχανισμών διαφάνειας και ελέγχου⁴⁵.

⁴⁵ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ.287.

Αναφορικά με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 8 Ε.Χ.Τ.Α., πρόκειται για μία διάταξη αρκετά ευρεία και γενική στην οποία προβλέπεται ότι κάθε έλεγχος εκτός συνταγματικής ή νομοθετικής πρόβλεψης των προϋποθέσεων και των τύπων άσκησης της εποπτείας είναι μη σόννομος. Σύμφωνα με τον Χλέπα, τα βασικά στοιχεία κάθε συστήματος εποπτείας είναι το αντικείμενό της, η οργάνωση της επιμέρους διαδικασίας, οι ρυθμίσεις των οικονομικών παραμέτρων, τα μέσα, τα όργανα και οι μηχανισμοί άμυνας. Από τα ανωτέρω, προκύπτει ότι βασικό πυρήνα της ρύθμισης του άρθρου 8 Ε.Χ.Τ.Α. αποτελεί η αρχή της νομιμότητας κατά την άσκηση της διοικητικής εποπτείας. Η αρχή της νομιμότητας, συνεπώς, θέτει το πλαίσιο και χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές εντός των οποίων το σύστημα εποπτείας μπορεί να διαπλασθεί κατά βούληση του εκάστοτε Νομοθέτη, υπό την επιφύλαξη των ρυθμίσεων που αντλούνται από άλλες σχετικές διατάξεις, όπως το άρθρο 4.2 και 5 Ε.Χ.Τ.Α.⁴⁶. Σημειώνεται ότι σε σχέση με τη συγκεκριμένη διάταξη έχουν καταγραφεί τέσσερις παραβιάσεις χωρών, τέσσερις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και καμία επιφύλαξη⁴⁷.

Ένα επίκαιρο ζήτημα που προκύπτει από την εφαρμογή της διάταξης είναι η βαρύτητα που δίνουν ορισμένες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις στη δημοσιονομική εποπτεία, αλλά και κατά πόσο αυτή μελλοντικά δύναται να αλλοιώσει τη φύση της εποπτείας μετουσιώνοντας τη λειτουργία και τον σκοπό της. Προς την ίδια κατεύθυνση παρουσιάζεται και πρόσφατη Σύσταση της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, στην οποία ως στόχος του θεσμού της εποπτείας, παρουσιάζεται πέραν της διασφάλισης της διοικητικής αποτελεσματικότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η «αποδοτική διαχείριση των δημόσιων πόρων, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των οικονομικών και της ιδιοκτησίας των Ο.Τ.Α.»⁴⁸.

Στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου πραγματώνεται η διάκριση του ελέγχου πράξεων και αποφάσεων στο πλαίσιο άσκησης διοικητικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας. Όπως προαναφέρθηκε, ο έλεγχος νομιμότητας έχει ως στόχο την «επαλήθευση της συμμόρφωσης» των πράξεων και των αποφάσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο των επιμέρους δικαικών συστημάτων. Ως προς τη μορφή του δύναται να είναι είτε αυτεπάγγελτος, (καθολικός ή μερικός), είτε κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής⁴⁹. Τα μέσα του

⁴⁶ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 284.

⁴⁷ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 287.

⁴⁸ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 286.

⁴⁹ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π.π., σελ. 288.

ελέγχου νομιμότητας ποικίλλουν και η επιλογή τους γίνεται κατά περίπτωση. Σε αυτά συγκαταλέγονται διάφορα μέτρα, τα οποία οφείλουν να λαμβάνουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα, η απλή εκ των προτέρων ενημέρωση των εποπτικών αρχών εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων, η παροχή εγγράφων, εξηγήσεων και άλλων στοιχείων απαραίτητων για την εξέταση της κάθε επί μέρους περίπτωσης, της αναπομπής της πράξης ή απόφασης με σκοπό την τροποποίησή της, ενώ είναι πλέον σπάνια η τροποποίηση της πράξης απ' την ίδια την εποπτεύουσα αρχή. Προς το τελευταίο αυτό ζήτημα εντοπίζεται διχογνωμία σχετικά με το κατά πόσο μία τέτοια δυνατότητα δύναται να κριθεί σύμφωνη με το άρθρο 8 Ε.Χ.Τ.Α., αλλά και τις γενικότερες αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας. Σύμφωνα με τον Λύτρα, ενώ η ακύρωση της πράξης από το εποπτεύον όργανο συνάδει απόλυτα με τη φύση της αυτοδιοίκησης, δεν συμβαίνει το ίδιο και με την τροποποίηση της πράξης. Τονίζεται ότι τροποποίηση της πράξης από το εποπτεύον όργανο μόνο κατόπιν ρητής εξαιρέσης που προβλέπεται στον νόμο μπορεί να υπάρξει⁵⁰.

Το θέμα αυτό υπάγεται στο κεφάλαιο της υποκατάστασης και δεν ταυτίζεται με την ακύρωση της πράξης από το ίδιο το εποπτεύον όργανο, μέσο που συναντάται συνηθέστερα⁵¹. Ως υποκατάσταση νοείται η μορφή εκείνης της εποπτείας, η οποία συνίσταται στην εξουσία του εποπτευόμενου οργάνου να αποφασίζει στη θέση του εποπτευομένου⁵². Στην πράξη, η μορφή αυτή δεν εφαρμόζεται, καθώς κρίνεται ότι δεν συνάδει με τη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, μόνο κατ' εξαίρεση συναντάται. Αντίστοιχα, ο έλεγχος της σκοπιμότητας συνίσταται «στην επαλήθευση των ουσιαστικών πλεονεκτημάτων της συγκεκριμένης απόφασης⁵³». Το εποπτεύον όργανο μπορεί, δηλαδή, να κρίνει την καταλληλότητα της ελεγχόμενης πράξης ή απόφασης, το κατά πόσο εκπληρούνται ο σκοπός της, αλλά και άλλες συνιστώσες, όπως είναι ο χρόνος, το κόστος, τα πρόσωπα στα οποία προορίζονται⁵⁴. Όπως διατυπώνει το γράμμα του άρθρου ο έλεγχος σκοπιμότητας επιτρέπεται μόνο από τις εποπτεύουσες αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρόκειται, δηλαδή, για τις δοτές αρμοδιότητες⁵⁵. Κατά τον Χλέπας, δύο είναι τα

⁵⁰ Λύτρας, Σ., ό.π., σελ. 57.

⁵¹ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 289.

⁵² Λύτρας, Σ., ό.π., σελ. 57.

⁵³ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 289.

⁵⁴ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 289.

⁵⁵ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 289.

ζητήματα που πρέπει να υπογραμμισθούν σχετικά με τον έλεγχο σκοπιμότητας. Πρώτον, οι δοτές αρμοδιότητες δεν είναι πάντα σαφώς προκαθορισμένες σε κάθε έννομη τάξη. Δεύτερον, τα όρια μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας είναι πολύ συχνά ρευστά⁵⁶.

Η τρίτη και τελευταία παράγραφος του άρθρου έχει ως αντικείμενο την αρχή της αναλογικότητας. Πρόκειται για θεμελιώδη αρχή του δικαίου, η οποία έχει αποτελέσει τον πυρήνα πλήθους θεωρητικών προσεγγίσεων τόσο σε γενικό υπόβαθρο, όσο και σε σχέση με την εφαρμογή της κατά τη δράση των εποπτευουσών αρχών στο πλαίσιο άσκησης της διοικητικής εποπτείας. Κατά τον Χλέπα, «[...] τούτο σημαίνει ότι τα μέτρα εποπτείας πρέπει να επηρεάσουν όσο το δυνατόν λιγότερο την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., ενώ συγχρόνως θα επιτοχάνουν το επιθυμητό αποτέλεσμα⁵⁷». Η αρχή της αναλογίας, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο σημαίνει ότι κάθε διοικητικό μέτρο πρέπει «να υπηρετεί έναν νόμιμο σκοπό δημοσίου συμφέροντος» και να είναι το πλέον κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού δημοσίου συμφέροντος, αναγκαίο, δηλαδή να μην υπάρχει ηπιότερη εναλλακτική και προσηκόν, δηλαδή να μην υπερβαίνει το μέτρο (αναλογία υπό στενή έννοια)⁵⁸. Έτσι, προκύπτει ότι για να τηρείται από τις εποπτεύουσες αρχές η αρχή της αναλογικότητας η έναρξη των μέτρων και των μέσων προς την επίτευξη των σκοπών τους είναι απαραίτητο να είναι όσο το δυνατόν ήπια και η τυχόν «κλιμάκωση» ελεγχόμενη και ισορροπημένη σε σχέση με τους υπόλοιπους παράγοντες, οι οποίοι δύναται να επηρεάσουν την άσκηση της εποπτείας⁵⁹. Ως προς τη συγκεκριμένη παράγραφο του άρθρου αναφέρεται ότι σχετική επιφύλαξη έχει κατατεθεί εκ μέρους τεσσάρων χωρών⁶⁰.

2.3. Νομοθετικό Πλαίσιο Ελέγχου Νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.

Στη συνέχεια, κρίνεται χρήσιμη η παράθεση των βασικών εποπτικών συστημάτων επί των πράξεων των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτά καταγράφονται από νομοθετικά κείμενα, τα οποία ρυθμίζουν και ρυθμίζουν το ζήτημα.

⁵⁶ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 289.

⁵⁷ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 292.

⁵⁸ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 292.

⁵⁹ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 293.

⁶⁰ Χλέπας, Ν.-Κ., (Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας), ό.π., σελ. 293.

2.3.1. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/06 ΦΕΚ 114/Α/8-6-06)

Το κεφάλαιο Θ' του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006 ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006)⁶¹ έχει τίτλο «Εποπτεία των πράξεων των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων και της Δημαρχιακής Επιτροπής» και αποτελεί το βασικό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο ρύθμιζε τα ζητήματα άσκησης διοικητικής εποπτείας πριν την ψήφιση του Ν.3852/2010. Σημειώνεται ότι βάση του τότε ισχύοντος εποπτικού συστήματος αποτέλεσε ο προηγούμενος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (π.δ. 410/1995, Α' 231) με διαφοροποιήσεις προς την κατεύθυνση της συρρίκνωσης του ελέγχου και συνεπώς ενίσχυσης της οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας⁶².

Σύμφωνα με το άρθρο 148 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006 ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006) αρμόδιο όργανο άσκησης εποπτείας, είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (σήμερα ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης). Η άσκηση της εποπτείας περιλαμβάνει έλεγχο νομιμότητας και έχει ως όρια την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως προς τη δεύτερη παράγραφο, αξίζει να αναφερθεί ότι ενώ η διάταξη χρησιμοποιεί τον όρο «αποφάσεις», ερμηνεύοντας τελολογικά, μάλλον καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ώστε να μπορούν να συνδεθούν με την έννοια της εκτελεστότητας⁶³. Ιδιαίτερης μνείας περαιτέρω χρήζει η απουσία πρόβλεψης ανασταλτικού αποτελέσματος, αλλά και διαδικασίας χορήγησης αναστολής κατά τη διαδικασία διενέργειας του ελέγχου⁶⁴.

Όσον αφορά στη δομή του εποπτικού συστήματος, αυτό θα μπορούσε να επιμερισθεί στα εξής τέσσερα κεφάλαια. Πρώτον, τον προληπτικό έλεγχο, ακολούθως την ειδική διοικητική προσφυγή, εν συνεχεία την προσφυγή κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, την Ειδική Επιτροπή και την υποχρέωση συμμόρφωσης.

Σε σχέση με τις ρυθμίσεις των άρθρων του Κώδικα που αφορούν στην άσκηση εποπτείας υπογραμμίζονται τα ακόλουθα. Δεν υπάγονται στο ρυθμιστικό πλαίσιο του συγκεκριμένου συστήματος «οι αποφάσεις των οργάνων διοίκησης των δημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες υπάγονται στην έννοια των νομικών προσώπων ιδιωτικού

⁶¹ Πρβλ. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ υπ. αριθμ. 11/7-2-2007.

⁶² Σιδηρόπουλος, Κ., *Εποπτεία επί των πράξεων Πρωτοβάθμιων και Δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2015, σελ. 4.

⁶³ Μαυρίκας, Ν., ό.π.π., σελ. 1074.

⁶⁴ Μαυρίκας, Ν., ό.π.π., σελ. 1074.

δικαιού από την πέμπτη παράγραφο του άρθρου 252 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Επίσης, ιδιαίτερης σημασίας είναι η επιλογή στην οποία προέβη ο νομοθέτης σχετικά με την περιοριστική και εξαντλητική παράθεση των αποφάσεων, οι οποίες υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας προσδίδοντας τους έτσι υψηλή προστατευτική από τον νόμο αξία, αλλά και εξασφαλίζοντας ταχύτητα και ασφαλέστερη τήρηση της νομιμότητας. Σε κάθε περίπτωση, και ανεξαρτήτως της νομιμότητας ή μη της πράξης, απαιτείται έκδοση απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία δημοσιεύεται υποχρεωτικώς κατά τον προβλεπόμενο από τον νόμο τύπο, διαδικασία και προθεσμία. Επίσης, σύμφωνα με τον Μαυρίκα, στον έλεγχο νομιμότητας εμπεριέχεται εκτός από τη διερεύνηση της συμφωνίας με τον σχετικό κανόνα δικαίου και η εξέταση της νομιμότητας της αιτιολογίας, αλλά και επιπρόσθετα στοιχεία, όπως πλάνη περί τα πράγματα, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή αναρμοδιότητα, η κατάχρηση εξουσίας, η ανάκληση πράξεων κατά παράβαση των σχετικών κανόνων⁶⁵.

Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα που αναδεικνύεται από το ρυθμιστικό πλαίσιο του Κώδικα είναι η προσφυγή κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ειδικότερα, το άρθρο 151 του Κώδικα ρυθμίζει ότι «οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα που εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 149 και 150, ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του επόμενου άρθρου, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την έκδοση της απόφασης ή την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.». Ενδιαφέρον παρουσιάζει, εν προκειμένω, ότι ο νομοθέτης δεν θέτει ως προϋπόθεση τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος στο πρόσωπο του ασκούντος, αφού ενεργητικά νομιμοποιείται για την άσκηση της «οποιοσδήποτε», αλλά και το κατά πόσο η προσφυγή αυτή έχει ή όχι ανασταλτικό αποτέλεσμα. Όσον αφορά στην Ειδική Επιτροπή για την οποία γίνεται μνεία στο άρθρο, ο τρόπος σύνθεσης, συγκρότησης, διενέργειας του ελέγχου και κοινοποιήσεως των αποφάσεων της Ειδικής Επιτροπής προβλέπονται αναλυτικά στα άρθρα 152 και 153 του Κώδικα. Κατά τον Μαυρίκα, ερώτημα προκύπτει σχετικά με τα όρια του ελέγχου στον οποίο προβαίνει η Ειδική Επιτροπή και συγκεκριμένα εάν εφαρμόζεται εδώ ο κανόνας του μεταβιβαστικού αποτελέσματος ή αντίθετα η επιτροπή δύναται να προβεί σε καθολικό έλεγχο εξ' αρχής⁶⁶.

Η τελευταία διάταξη του Κώδικα σχετικά με το εποπτικό σύστημα είναι το άρθρο 154 και έχει τίτλο «Υποχρέωση Συμμόρφωσης». Ερμηνεύοντας τελολογικά το γράμμα

⁶⁵Μαυρίκας, Ν., ό.π., σελ. 1076.

⁶⁶Μαυρίκας, Ν., ό.π., σελ. 1078.

του νόμου, αντλείται το συμπέρασμα ότι η επιλογή του νομοθέτη δεν γίνεται με σκοπό όντως την πρόβλεψη της υποχρέωσης συμμόρφωσης, αφού αυτή πηγάζει και από τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις, αλλά με σκοπό τη ρητή στοιχειοθέτηση πειθαρχικής ευθύνης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Η πειθαρχική ευθύνη μάλιστα συνίσταται σε σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται κατά τα άρθρα 142 και 143 του παρόντος⁶⁷.

2.3.2. Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ.30 / 96ΦΕΚ21/Α/2-2-96)

Αντίστοιχες ρυθμίσεις ίσχυαν και σε επίπεδο -τότε- νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, όπως αυτές προβλέπονταν στα άρθρα 67 επ. του τότε Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 67. «Όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ. και ιδρυμάτων της Ν.Α. αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία πέντε (5) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας παραπέμπει αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε (5) ημερών αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην επιτροπή του άρθρου 68 τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο νομικό της πρόσωπο που την εξέδωσε.».

Επίσης, κατά το άρθρο 68, προβλεπόταν η σύσταση Επιτροπή ελέγχου των πράξεων σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, αποτελούσε ανεξάρτητη δημόσια αρχή με έργο τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την εκδίκαση των προσφυγών της παραγράφου 6 του άρθρου αυτού. Κατά των αποφάσεων της επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ήταν επιτρεπτή η άσκηση προσφυγής στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών. Παράλληλα, προβλεπόταν η άσκηση προσφυγής κατά πράξεων του Νομάρχη, των νομαρχιακών επιτροπών και των επάρχων, καθώς και των προέδρων των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, για παράβαση νόμου στον Γενικό Γραμματέα της

⁶⁷Μαυρίκας, Ν., όπ.π., σελ. 1078.

Περιφέρειας σε προθεσμία τριών ημερών από τη δημοσίευση ή τη γνώση της απόφασης.

2.3.3.N. 3852/2010 [ΦΕΚ Α' 87/2010] και Ν.4555/2018 [ΦΕΚ Α' 133/2018]

Στην τρίτη υποενότητα του κεφαλαίου προσδοκείται η συγκριτική επιγραμματική επισκόπηση του εποπτικού συστήματος και συγκεκριμένα της άσκησης ελέγχου νομιμότητας των εκάστοτε εποπτικών οργάνων, όπως χαρτογραφείται στους Ν.3852/2010 και Ν.4555/2018, καθώς και στις τροποποιήσεις τους. Σημειώνεται ότι δεν περιλαμβάνονται στον κάτωθι πίνακα οι διατάξεις των νόμων, οι οποίες σχετίζονται με την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, καθώς αυτές εξετάζονται στο τρίτο Κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, όπου εντάσσονται συστηματικά.

	N. 3852/2010	N. 4257/2014	N. 4555/2018
<p>Τροπ. Άρθρου 214 N.3852/2010</p> <p>Από: Άρθρο 108 N.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Άσκηση Εποπτείας από το Κράτος</p> <p>Περιεχόμενο: - έλεγχος νομιμότητας - όρια άσκησης</p>		<p>Διατηρείται το κείμενο <i>του άρθρου 214 του Ν.3852/2010</i>, στο οποίο προστίθενται δύο εδάφια στην πρώτη παράγραφο και δύο αυτοτελείς παράγραφοι σχετικά με το περιεχόμενο και την άσκηση της εποπτείας.</p>
<p>Τροπ. Άρθρο 215 N.3852/2010</p> <p>Από τα: Άρθρο 20.1 N.4257/2014 & Άρθρο 109 N.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.</p> <p>Ίδρυση Α.Υ.Ε.: στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης.</p> <p>Φύση Α.Υ.Ε.: αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό.</p>	<p>Αντικατάσταση του όρου «Ίδρύεται» από τον όρο «Συστήνεται».</p> <p>Ένταξη της Α.Υ.Ε. στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Γενικό Γραμματέα</p>	<p><u>Τροποποίηση του άρθρου ως εξής :</u></p> <p>§1. Με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων, η σύμφωνα με το άρθρο 214 κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α..</p> <p>§2. Συνιστώνται επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες</p>


	<p><u>Αρμοδιότητα Α.Υ.Ε.:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. -πειθαρχικός έλεγχος αιρετών. -έκδοση οδηγιών αυτεπαγγέλτως με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση των Ο.Τ.Α. 		<p>υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπάγονται απευθείας στον Υπουργό και είναι αρμόδιες για την εποπτεία των Ο.Τ.Α.</p> <p>§3 έως §5: Διάρθρωση και Αρμοδιότητες των επιτά Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.</p>
<p>Τροπ. Άρθρο 216 Ν.3852/2010 Από τα: Άρθρο 20.2,3 Ν.4257/2014 & Άρθρο 110 Ν.4555/2018</p>	<p><u>Θέμα:</u> Ελεγκτής Νομιμότητας</p> <p><u>Περιεχόμενο:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -σύσταση θέση προϊσταμένου σε κάθε Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. -φέρει τον τίτλο Ελεγκτής Νομιμότητας. -είναι ανώτατος υπάλληλος -διορίζεται με πενταετή θητεία -λαμβάνει αποδοχές υπαλλήλου με βαθμό 1ο κατηγορίας ειδικών θέσεων. -Προσόντα διορισμού στη θέση του Ελεγκτή Νομιμότητας -Επιλογή Ελεγκτή Νομιμότητας. 	<p>Αντικατάσταση του όρου «συνίσταται» από τον όρο «συστήνεται».</p> <p>Διαγραφή των εδαφίων «ο οποίος είναι ανώτατος υπάλληλος» & «λαμβάνει αποδοχές υπαλλήλου με βαθμό 1ο κατηγορίας ειδικών θέσεων».</p> <p>Τροποποίηση της §6 σχετικά με την αναπλήρωση του Ελεγκτή Νομιμότητας.</p>	<p>Αντικατάσταση του όρου «Ελεγκτής Νομιμότητας» από τον όρο «Επόπτης Ο.Τ.Α.»</p> <p><u>Τροποποίηση του άρθρου ως εξής:</u></p> <p>§1. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συνιστάται θέση προϊσταμένου αυτής, της κατηγορίας ειδικών θέσεων πρώτου βαθμού, που φέρει τον τίτλο «Επόπτης Ο.Τ.Α.». Ο Επόπτης διορίζεται με τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να</p>

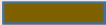
	Αναπλήρωση Καθηκόντων Ελεγκτή Νομιμότητας		ανανεώνεται, με τη διαδικασία των παραγράφων 1 έως 7. §2 έως §5 Τα προσόντα, η επιλογή και η αναπλήρωση του Επόπτη Ο.Τ.Α.
<p>Τροπ. Άρθρο 217 Ν.3852/2010</p> <p>Από τα: Άρθρο 20.4 Ν.4257/2014 & Άρθρο 111 Ν.4555/2008</p>	<p>Θέμα: Προσωπικό Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.</p> <p>Περιεχόμενο: Θέσεις και τρόπος διορισμών προσωπικού Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.</p>	Προσθήκη της επιπλέον κατηγορίας υπαλλήλων Τ.Ε. στην πρώτη παράγραφο	<u>Τροποποίηση του άρθρου σε σχέση με τις θέσεις μονιμότητας τον διορισμό σε Α.Υ.Ε.</u>

<p>Τροπ. Άρθρο 218 Ν. 3852/2010 Από τα: Άρθρο 20.5 Ν. 4252/2014 & Άρθρο 112 Ν. 4555/2018</p>	<p>Θέμα: Διάρθρωση και Οργάνωση Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α..</p> <p>Περιεχόμενο: Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. διարθρώνεται στις εξής Διευθύνσεις: α. Διεύθυνση Γενικών Υποθέσεων β. Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων γ. Διεύθυνση Τεχνικών Υποθέσεων</p>	<p><u>Αντικατάσταση του άρθρου</u> Αναλυτική καταγραφή της διάρθρωσης και της οργάνωσης κάθε επιμέρους Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.</p>	<p><u>Αντικατάσταση του άρθρου</u> Αναλυτική καταγραφή της διάρθρωσης και της οργάνωσης κάθε επιμέρους Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.</p>
--	--	--	--

<p>Καταργ. Άρθρου 219 N. 3852/2010</p> <p>Από το: Άρθρο 20.6 N.4257/2014</p>	<p>Θέμα: Υπηρεσιακό Συμβούλιο</p> <p>Περιεχόμενο: Οργάνωση, διάρθρωση και αρμοδιότητες Υπηρεσιακού Συμβουλίου</p>	<p><u>Κατάργηση των διατάξεων</u> <u>του άρθρου 219 του Ν.3852/2010</u></p>	
--	---	---	---

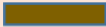


<p>Τροπ. Άρθρου 220 Ν. 3852/2010</p> <p>Με τα: Άρθρο 20.7 Ν. 4257/2014 & Άρθρο 113 Ν.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Υπηρεσιακές μεταβολές βαθμολογική εξέλιξη</p> <p>Περιεχόμενο:</p> <p>-για το προσωπικό της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για τις μεταθέσεις του Υπαλληλικού Κώδικα</p> <p>-μεταθέσεις επιτρέπονται μετά την πρώτη πενταετία από τον διορισμό</p> <p>-κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα</p>	<p><u>Τροποποίηση της πρώτης παραγράφου του άρθρου ως εξής:</u></p> <p>«Το προσωπικό της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. για τα θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή του κατάσταση υπάγεται στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.»</p>	<p><u>Τροποποίηση του άρθρου:</u></p> <p>Πειθαρχικός Έλεγχος του Επόπτη.</p> <p>Πειθαρχικές ποινές:</p> <p>α) η έγγραφη επίπληξη, β) το πρόστιμο έως τις αποδοχές τριών μηνών γ) η οριστική παύση.</p> <p>Την πειθαρχική εξουσία επί του Επόπτη Ο.Τ.Α. ασκεί ο Υπουργός Εσωτερικών και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο.</p>
--	--	---	---

<p>Κατάργ.</p> <p>Άρθρων 221 και 222 Ν.3852/2010</p> <p>Από το:</p> <p>Άρθρο 132.1 Ν.4555/2018</p>	<p>Θέμα:</p> <p>Πειθαρχικά όργανα, οι αρμοδιότητές τους και Οργάνωση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.</p>		<p><u>Κατάργηση των άρθρων:</u></p> <p>«Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται τα άρθρα 221 και 222 του ν. 3852/2010, η παρ. 10 περίπτωση ιζ' του άρθρου 18 του ν. 3870/2010 (Α' 138), καθώς και κάθε διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας».</p>
--	---	---	--

<p>Τροπ. Άρθρου 223 N.3852/2010</p> <p>Από το: Άρθρο 114 N.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας</p> <p>Περιεχόμενο - Συγκρότηση Ελεγκτών Νομιμότητας - Σκοπός: i) ο συντονισμός της δράσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. ii) η αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των Ο.Τ.Α..</p>	<p style="text-align: center;"></p>	<p><u>Τροποποίηση του άρθρου:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Αντικατάσταση του Συμβουλίου Ελεγκτών, από το Συμβούλιο Εποπτών ▪ Περιεχόμενο <ul style="list-style-type: none"> - Σύσταση του Συμβουλίου - Αρμοδιότητες του Συμβουλίου - Λειτουργία του Συμβουλίου
<p>Τροπ. Άρθρου 225 N. 3852/2010</p> <p>Από τα: Άρθρο 10.5/ 12.6 N. 4071/2012 & Άρθρο 7.1 N. 4257/2014 &</p>	<p>Θέμα: Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας</p> <p>Περιεχόμενο: 1. Εξαντλητική Απαρίθμηση των αποφάσεων συλλογικών οργάνων, οι οποίες αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας</p>	<p>δ Με το άρθρο 6.12 του N.4071/2012 επέρχονται τροποποιήσεις ως προς τα στοιχεία (βα), (βη), (ε), (ζ).</p> <p>δ Με το άρθρο 7.1. του N.4257/2014 το δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου αντικαθίσταται ως εξής: «<i>αποστέλλονται προς</i></p>	<p><u>Τροποποίηση του άρθρου</u> από το άρθρο 116 του N.4555/2018 σχετικά με τα στοιχεία (β) έως (ζ) της πρώτης παραγράφου και των παραγράφων 2, 3 και 4.</p> <p>Με το άρθρο 6.12 του N.4071/2012 επέρχονται τροποποιήσεις ως προς τα στοιχεία (βα), (βη), (ε), (ζ).</p>

<p>Άρθρο 116/151.3 N. 4555/2018 & Άρθρο 45 N.4873/2021</p>	<p>2. Προθεσμία αποστολής: 15 ημέρες από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου</p>	<p>έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονο μετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α...».</p>	
<p>Τροπ. Άρθρο 226 N.3852/2010 Από τα: Άρθρο 7.2 N.4257/2014 & Άρθρο 117 N.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας</p> <p>Περιεχόμενο:</p> <p>-Αυτεπάγγελτη ακύρωση πράξεων Ο.Τ.Α. από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.</p> <p>-Προθεσμία: δύο μηνών από την έκδοση ή δημοσίευση.</p> <p>-Υποχρέωση Παροχής στοιχείων από την Α.Υ.Ε.</p>	<p>δ τροποποίηση της πρώτης παραγράφου σχετικά με τις κοινωφελείς επιχειρήσεις, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αντικατάσταση του όρου «Ελεγκτής Νομιμότητας» από τον όρο «Επόπτης Ο.Τ.Α.». ▪ Τροποποίηση παραγράφου 2 και 3 σχετικά με τη διενέργεια δειγματοληπτικού ελέγχου

<p>Τροπ. Άρθρο 229 Ν.3852/2010 Από τα: Άρθρο 20.12 Ν.4257/2014 & Άρθρο 120 Ν. 4555/2018</p>	<p>Θέμα: Επιτόπιοι Έλεγχοι και ετήσια έκθεση του Ελεγκτή Νομιμότητας.</p> <p>Περιεχόμενο: -ρύθμιση διαδικασίας επιτόπιων ελέγχων -σύνταξη καταγραφής έκθεσης έργου της Α.Υ.Ε.</p>	<p>θ Αντικατάσταση της σύνταξης των εκθέσεων από τη κοινοποίηση τους στους Γενικούς Γραμματείς των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.</p>	<p><u>Αντικατάσταση του άρθρου ως εξής:</u> «Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. μπορεί στο πλαίσιο του έργου της να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορούν να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα σχετικά με τη διαδικασία διεξαγωγής των επιτόπιων ελέγχων.»</p> <p><u>Κατάργηση παραγράφων 2 και 3.</u></p>
<p>Τροπ. Άρθρο 230 Ν.3852/2010 Από το: Άρθρο 121 Ν.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Δημοσίευση αποφάσεων Ελεγκτή Νομιμότητας</p> <p>Περιεχόμενο: Διαδικασία δημοσίευσης των αποφάσεων του Ελεγκτή Νομιμότητας</p>		<p><u>Αντικατάσταση του όρου:</u> « Ελεγκτής Νομιμότητας » από τον όρο «Επόπτης Ο.Τ.Α.»</p> <p><u>Τροποποίηση</u> παραγράφου 1 και 2 σχετικά με τη διαδικασία δημοσίευσης των αποφάσεων</p>

<p>Προσθήκη του Άρθρου 230α Ν.3852/2010</p> <p>Με το: Άρθρο 122 Ν.4555/2018</p>	<p>Θέμα: Ετήσια Έκθεση καταγραφής έργου Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α..</p> <p>Περιεχόμενο: Διαδικασία και περιεχόμενο σύνταξης ετήσιας έκθεσης καταγραφής έργου Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α..</p>		
<p>Τροπ. Άρθρου 231 Ν.3852/2010</p> <p>Από το: Άρθρου 123 Ν.4555/2018 & Άρθρο 92 Ν. 4674/2020</p>	<p>Θέμα: Υποχρέωση Συμμόρφωσης</p> <p>Περιεχόμενο: -Πρόβλεψη υποχρέωσης συμμόρφωσης των συλλογικών και μονομελών οργάνων προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας</p> <p>-Πρόβλεψη εννόμων συνεπειών μη συμμόρφωσης, η οποία συνίσταται σε σοβαρή παράβαση καθήκοντος</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Τροποποίηση</u> των τριών παραγράφων του άρθρου με το <u>άρθρο 4555/2018</u> ▪ Αντικατάσταση του όρου «Ελεγκτής Νομιμότητας» από τον όρο «Επόπτης Ο.Τ.Α.» ▪ Προσθήκη επιπλέον παραγράφου με το <u>άρθρο 92 Ν.4674/2020</u> σχετικής με την παράβαση καθήκοντος.

2.3.4.Μεταβατικό Στάδιο

(i) Άρθρο 238 Ν.3852/2010

[Όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 131 Ν. 4555/2018 και 20 παρ.1 Ν.4829/2021]

(ii) Εγκύκλιος ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ υπ.΄αριθμ. 60/2010

(iii) Εγκύκλιος ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ υπ.΄αριθμ. 15/2011

Ζήτημα προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος κανόνων δικαίου από την ισχύ του Ν. 3852/2010 και έως την πρακτική έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας. Το ρυθμιστικό αυτό κενό ο νομοθέτης επιλέγει να καλύψει με την πρόβλεψη του μεταβατικού άρθρου 238 του Ν. 3852/2010, το οποίο έχει τροποποιηθεί από το άρθρο 131 Ν.4555/2018 και το άρθρο 20 παρ. 1 του Ν.4829/2021.

Στην πρώτη του μορφή το άρθρο ορίζει ότι μέχρι την έναρξη των Αυτοτελών Υπηρεσιών Ο.Τ.Α. τον έλεγχο νομιμότητας ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Η συγκρότηση των Επιτροπών γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ όλες οι αρμοδιότητες σχετικά με την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας ανατίθενται στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης. Προβλεπόταν, επίσης, ότι η διαπίστωση ότι η έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα γινόταν από το τότε Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Τέλος, σύμφωνα με την τρίτη παράγραφο οι πράξεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τυχόν προσφυγές που εκκρεμούν προς έλεγχο νομιμότητας, κατά το χρόνο έναρξης λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των ως άνω Επιτροπών, διαβιβάζονται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και οι σχετικές προθεσμίες αρχίζουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω Υπηρεσία.

Το παρόν άρθρο τροποποιήθηκε με το άρθρο 131 του Ν.4555/2018. Ειδικότερα, ο τίτλος του άρθρου μετατρέπεται σε: «Εποπτεία των Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. Μετάταξη στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. προσωπικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Έναρξη λειτουργίας Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α». Επιπλέον, με τον Ν.4555/2018 αρμόδιος για την άσκηση της εποπτείας μέχρι την έναρξη των Αυτοτελών

Υπηρεσιών είναι ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Η δεύτερη και τρίτη, δε, παράγραφος του άρθρου διαμορφώνονται ως εξής: «Όπου στα ανωτέρω άρθρα αναφέρεται ο Επόπτης Ο.Τ.Α., κατά το μεταβατικό διάστημα, νοείται ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου αναφέρεται ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., νοείται ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας ή της αντίστοιχης Διεύθυνσης στην οποία υπάγεται η εποπτεία των Ο.Τ.Α. της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου αναφέρεται υπάλληλος της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., νοείται υπάλληλος της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το προσωπικό που υπηρετεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση και που, στα υπηρεσιακά του καθήκοντα, περιλαμβάνονταν, κατά την 1.1.2018, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και τα θέματα της πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετατάσσεται αυτοδίκαια, με τη δημοσίευση της διαπιστωτικής πράξης της παραγράφου 4, σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις στις οικείες Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και στα αντίστοιχα Γραφεία αυτών, ακόμα και αν δεν διαθέτει τα προσόντα της παρ. 2 του άρθρου 217 του Ν. 3852/2010. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης μπορεί να ρυθμίζεται κάθε άλλο θέμα σχετικό με την εφαρμογή της παρούσας.».

Περαιτέρω, με τον Ν.4555/2018 προστίθεται η παράγραφος επτά. Με την εν λόγω παράγραφο, μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας τίθενται εκτός εφαρμογής τα άρθρα 124, 125 και 126 του Ν.4555/2018, τα οποία αφορούν στην αστική ευθύνη, την πειθαρχική ευθύνη και την πειθαρχική διαδικασία. Τα ζητήματα αυτά εξακολουθούν να ρυθμίζονται από τις αντίστοιχες διατάξεις του Ν. 3852/2010. Κατά τη μεταβατική φάση, τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με την -όπου προβλέπεται- συμμετοχή των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 214 παρ.2 του Ν.3852/2010, «το Υπουργείο Εσωτερικών στα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να εκδίδει εγκύκλιες οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της εκάστοτε ισχύουσας θεσμικής νομοθεσίας περί Ο.Τ.Α. και της νομοθεσίας σχετικά με την οργάνωση, τη συγκρότηση και τη λειτουργία των οργάνων τους, του προσωπικού, καθώς και των οικονομικών τους.».

Παραδείγματα των ανωτέρω Εγκυκλίων του Υπουργείου Εσωτερικών (πρώην ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ) αποτελούν οι Εγκύκλιοι ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ υπ' αριθμ. 15/2011 και ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ υπ' αριθμ. 60/2010, των οποίων τα βασικά στοιχεία έπονται. Κύριο θέμα και των δύο είναι ο έλεγχος νομιμότητας πράξεων των Οργανισμών Τοπικής

Αυτοδιοίκησης και η αναζήτηση πειθαρχικής ευθύνης αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας. Με τις παρούσες εγκυκλίους δίνονται οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή της εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων και των αιρετών των Δήμων και των Περιφερειών κατά το μεταβατικό διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών με τις διατάξεις που εξετάστηκαν στο αμέσως προηγούμενο υποκεφάλαιο. Πιο συγκεκριμένα, στην *Εγκύκλιο ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ 60/2010* αποτυπώνονται οι καινοτομίες τις οποίες εισάγει ο *N.3852/2010*. Στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας εμπίπτουν οι πράξεις των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν πλειοψηφία. Οι πράξεις των επιχειρήσεων αυτών εντάσσονται στον υποχρεωτικό έλεγχο όταν αφορούν στην αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, την εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων, τη λήψη δανείων, ακολούθως, δε, όλες οι πράξεις των επιχειρήσεων αυτών εμπίπτουν στον αυτεπάγγελτο έλεγχο. Αναφορικά με τον υποχρεωτικό έλεγχο, ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης διενεργεί τον έλεγχο νομιμότητας της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία σαράντα ημερών από την περιέλευσή της σε αυτόν και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη, έναντι του χρονικού διαστήματος των είκοσι (20) ημερών για τις πράξεις των Δήμων κατά τις διατάξεις του *άρθρου 149, παρ. 1 του ΚΔΚ (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, κυρωτ. Ν. 3463/2006, Α' 114)*. Κατά τον αυτεπάγγελτο έλεγχο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ελέγχει τις πράξεις για λόγους νομιμότητας εντός δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση δημοσιευθεί ή εκδοθεί, αντί του ενός (1) μηνός, κατά τις διατάξεις του *άρθρου 149, παρ. 2 του ΚΔΚ*.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα της εφαρμογής των διατάξεων που ίσχυαν στο προγενέστερο καθεστώς σχετικά με τις Ειδικές Επιτροπές του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, οι οποίες κατά το μεταβατικό στάδιο εξακολουθούν να λειτουργούν με την ίδια συγκρότηση και χωρική αρμοδιότητα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Εποπτείας. Σε περίπτωση, δε, λήξης της θητείας τους επέρχεται ανασυγκρότηση μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας. Κατά το μεταβατικό αυτό στάδιο, σημειώνεται ότι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών διενεργείται, σύμφωνα με τα *άρθρα 225 και 226 του Ν. 3852/2010*, από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατ' αντιστοιχία με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας. Αντίστοιχα, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των μονομελών

οργάνων των Περιφερειών, καθώς και η εξέταση προσφυγών του Ν. 3852/2010 κατά όλων των πράξεων των οργάνων των Περιφερειών ασκείται από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Οι επιτροπές αυτές συνεχίζουν να λειτουργούν με την ίδια συγκρότηση και την ίδια χωρική αρμοδιότητα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. Σε όσες περιπτώσεις έχει λήξει ή λήγει η θητεία τους, ανασυγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Τη συνέχεια της Εγκυκλίου ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ. 60/2010 αποτελεί η Εγκύκλιος ΕΓΚ.ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ. 15/2011.

Για την απόκτηση σφαιρικής εικόνας παρατίθενται βασικές αναφορές, ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων. Ειδικότερα, κατά τη δεύτερη παράγραφο της Εγκυκλίου, οι πράξεις, οι οποίες έχουν εκδοθεί μέχρι τις 31.12.2010 απολαύουν εκτελεστότητας και παράγουν έννομα αποτελέσματα. Από αυτές, για τις πράξεις και αποφάσεις, οι οποίες κρίνονται σύννομες γεννάται υποχρέωση εκτελεστότητας από τα αρμόδια όργανα, ενώ η ισχύς τους επεκτείνεται στο σύνολο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το οποίο εκδόθηκαν. Ιδιαίτερα σημαντική αναδεικνύεται εν προκειμένω, η δυνατότητα ανάκλησης απόφασης από την πλευρά του οργάνου, σε περίπτωση έκδοσης νέας ομοίου περιεχομένου πράξης. Όλες οι ανωτέρω πράξεις υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας κατά τις διαδικασίες του άρθρου 149 του Κώδικα των Δήμων και Κοινοτήτων ή του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με προθεσμία άσκησης εκείνη που ίσχυε κατά την έκδοση της πράξης.

Παράλληλα, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών πραγματοποιείται από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης μετά από παραπομπή του από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης των Περιφερειών, ενώ των μονομελών από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Επίσης, δεν υπάρχει δυνατότητα αναστολής της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης, όπως ορίζεται από τον Ν.3852/2010.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

«Γενική Επισκόπηση του θεσμού των Διοικητικών Προσφυγών»

Όπως προαναφέρθηκε, πυρήνα της παρούσας μελέτης αποτελεί η ειδική διοικητική προσφυγή κατά πράξεων και παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού. Το ιδιαίτερο αυτό νομικό μόρφωμα, δύναται να ενταχθεί συστηματικά στην έννοια της διοικητικής εποπτείας, όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, αφού λειτουργεί ως μοχλός ενεργοποίησης του ελέγχου νομιμότητας. Παράλληλα, όμως, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του συνολικού κεφαλαίου των διοικητικών προσφυγών. Βάσει αυτού του σκεπτικού, κρίνεται σκόπιμη η νοηματική περιδιάβαση στη συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση, την έννοια, τα είδη, τις διακρίσεις, αλλά και τα γενικά χαρακτηριστικά των διοικητικών προσφυγών.

1. Συνταγματική και Νομοθετική Κατοχύρωση

1.1. Το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι»

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 10 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι ή κατ'άλλη διατύπωση το δικαίωμα της αναφοράς. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι «καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.». Κατά την κρατούσα άποψη⁶⁸, εντοπίζεται εννοιολογική διάσταση μεταξύ των όρων «αναφορά» και «διοικητική προσφυγή», καθώς οι δύο αυτές έννοιες δεν ταυτίζονται. Παρ'όλα, αυτά το άρθρο 10 του Συντάγματος

⁶⁸ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., *Οι πρόσφυγες κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2000, σελ. 30.

χαρακτηρίζεται ως νομοθετικό θεμέλιο και των δύο εννοιών. Για τον λόγο αυτό, στην παρούσα ενότητα επιχειρείται η επισκόπηση των βασικών χαρακτηριστικών του υπό εξέταση δικαιώματος.

Εισαγωγικά, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι κατοχυρώνεται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη στο *άρθρο 7 του Συντάγματος του 1844*⁶⁹, ενώ παγκοσμίως στο αγγλικό *Bill of Rights το 1689*⁷⁰. Κύριες νομοθετικές διατάξεις σχετικές με τη ρύθμιση του δικαιώματος εντοπίζονται στον *Ν. 149/1914*, στο *Ν.Δ. 796/1971* και στο πέμπτο κεφάλαιο, δηλαδή στα *άρθρα 24 έως 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999)*. Ως προς τη διεθνή προστασία, το δικαίωμα κατοχυρώνεται – μόνο - εμμέσως στο *άρθρο 13 της ΕΣΔΑ*, δηλαδή το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν εντοπίζεται σαφής διάταξη για την κατοχύρωση του δικαιώματος με την εξαίρεση «*του δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή*» για περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷¹. Επίσης, το δικαίωμα προστατεύεται ευρέως από τους «*μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων των διεθνών οργανισμών, από το Διεθνές Σύμφωνο περί ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων*»⁷², από τη «*Διεθνή Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων*», με την υποβολή ατομικών προσφυγών σχετικά με την παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στον Ο.Η.Ε⁷³.

Η μελέτη της νομικής φύσεως του δικαιώματος έχει αποτελέσει αντικείμενο διχογνωμίας στη θεωρία. Γενεσιουργό αιτία συνιστά η ιδιαίτερη φύση του δικαιώματος, η οποία συνεπάγεται την αδυναμία απόλυτης κατάταξης του σε μία από τις κατηγορίες δικαιωμάτων της παραδοσιακής διάκρισης του G. Jellinek. Ειδικότερα, κατά τη Μουζουράκη, το δικαίωμα δύναται να αναλυθεί περαιτέρω σε μία «*δέσμη επιμέρους δικαιωμάτων*», άλλα με θετικό και άλλα με αρνητικό πυρήνα. Μετέχει, έτσι, τόσο στο *status negativus*, όσο και στο *status activus*. Έχει, έναν χαρακτήρα θετικό, δηλαδή την υποχρέωση απάντησης της διοικητικής αρχής και έναν αρνητικό, δηλαδή τη μη παρεμπόδιση υποβολής της αναφοράς. Πρόκειται για πλευρές αλληλένδετες,

⁶⁹ Μουζουράκη, Π., *Άρθρο 10*, στο συλλογικό έργο: Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χαρ., Γεραπετρίτης, Γ., (Επ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρον ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 235.

⁷⁰ Δαγτόγλου, Π.Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 930.

⁷¹ Μουζουράκη, Π., *ό.π.π.*, σελ. 237.

⁷² Μπέσιλα - Μακρίδη, Ελ., *Έλεγχος Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 48.

⁷³ Μπέσιλα - Μακρίδη, Ελ., *ό.π.π.*, σελ. 49.

αφού η απουσία της μίας οδηγεί στη μη δυνατότητα τήρησης της άλλης και συνεπώς ολόκληρου του δικαιώματος⁷⁴. Σύμφωνα με τον Βλαχόπουλο, αλλά και την κρατούσα γνώμη, ορθότερη προβάλλεται η ένταξη του δικαιώματος στο *status positivus* εξαιτίας της υποχρέωσης των αρχών σε θετική ενέργεια, δηλαδή απάντηση της αναφοράς. Η προαναφερθείσα κρίση δεν αποκλείει τον αρνητικό χαρακτήρα του δικαιώματος, αλλά τον θέτει σε δευτερεύουσα και όχι καθοριστική θέση ως προς την ένταξη του στο *status negativus*⁷⁵.

Ο ορισμός της αναφοράς παρέχεται στο άρθρο 2 του Ν.Δ. 796/1971, στο οποίο ορίζεται ότι «αναφορά θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τίνος ή οργάνου αυτής, πλην των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης». Αντίστροφα, δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά η αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου, η ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό τον νόμον». Νομολογιακά έχει κριθεί πάγια⁷⁶ ότι ως αναφορά ορίζεται «εκείνη, η οποία περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων Αρχής, από τις οποίες ο αναφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, και η οποία απευθύνεται στην αρμόδια Αρχή που είναι υποχρεωμένη, βάσει του νόμου, σε ανόρθωση της βλάβης που υπέστη ο αναφερόμενος.».

Παρατηρείται ότι τα κριτήρια ένταξης στην έννοια της αναφοράς είναι ευρέα, αποκλείοντας, όμως, έγγραφα, τα οποία αφορούν σε κυβερνητικές πράξεις, αιτήσεις παροχής απλών πληροφοριών, αλλά και κάθε διοικητική προσφυγή. Κεντρικής σημασίας για την εννοιολογική προσέγγιση της αναφοράς αποτελεί η έννοια του αιτήματος. Ως αίτημα νοείται οποιαδήποτε αιτίαση για πράξη ή παράλειψη της διοικητικής αρχής, χωρίς να καταγράφονται περαιτέρω εξαιρέσεις, εκτός των κυβερνητικών ή των κανονιστικών πράξεων⁷⁷. Κατά τον Βλαχόπουλο, τίθενται δύο προϋποθέσεις σχετικά με το αίτημα. Πρώτον, η διοικητική αρχή στην οποία απευθύνεται να έχει αρμοδιότητα επί του θέματος⁷⁸. Δεύτερον, η αναφορά υποβάλλεται ενώπιον μόνο των διοικητικών αρχών και όχι ενώπιον Δικαστηρίων ή της Βουλής⁷⁹.

⁷⁴ Μουζουράκη, Π., όπ.π., σελ. 238.

⁷⁵ Βλαχόπουλος, Σ., *Το δικαίωμα αναφοράς κατά το Ελληνικό και κατά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο, Οι Προϋποθέσεις ασκήσεως*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1998., σελ. 17.

⁷⁶ Ενδεικτικά: ΔεφΑθ 577/2010, Σ.τ.Ε. 1725/2004, Σ.τ.Ε. 2327/1995.

⁷⁷ Μουζουράκη, Π., όπ.π., σελ. 237.

⁷⁸ Βλαχόπουλος, Σ., όπ.π., σελ. 44.

⁷⁹ Βλαχόπουλος, Σ., όπ.π., σελ. 62.

Σχετικά με τους φορείς του δικαιώματος της αναφοράς γίνεται δεκτό ότι δύναται να ενταχθεί σε αυτούς κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, καθώς επίσης και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, δεν τίθενται περιορισμοί λόγω ιθαγένειας ή ανηλικότητας, αφού αναφορά μπορούν να υποβάλουν και αλλοδαποί, ιθαγενείς ή ανήλικοι. Επισημαίνεται ότι το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί είτε ατομικά, είτε συλλογικά μέσω μαζικών αναφορών⁸⁰. Αποδέκτες του δικαιώματος, όπως προαναφέρθηκε είναι οι διοικητικές αρχές. Αξίζει να αναφερθεί, επίσης, ότι κατά την κρατούσα άποψη το δικαίωμα αναφοράς δεν αναπτύσσει τριτενέργεια⁸¹. Υπογραμμίζεται περαιτέρω, ότι το Κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν εντάσσονται στην έννοια των φορέων του δικαιώματος αναφοράς, διότι έτσι θα επέρχεται ταύτιση φορέα και αποδέκτη, πράγμα λογικά, αλλά και τελολογικά αδύνατο. Μόνο, κατ' εξαίρεση, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να είναι φορείς του δικαιώματος αν μέσω της αναφοράς επιδιώκουν «την προστασία κάποιου συνταγματικού δικαιώματος»⁸² ή κατ'άλλη γνώμη, αν το δικαίωμα που ασκούν εντάσσεται στο «συνταγματικά κατοχυρωμένο κύκλο ενέργειά τους»⁸³. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς από δημοσίους υπαλλήλους. Ειδικότερα, στην τέταρτη σκέψη της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε) 2547/1990 κρίθηκε ότι : «το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές ανήκει και στους δημόσιους υπαλλήλους και δεν δύναται να ασκηθεί κατ' αυτών πειθαρχική δίωξη για παραβάσεις που διαπράχθηκαν με αναφορά, που έχει υποβληθεί στην προϊσταμένη ή άλλη αρχή, πριν από την έκδοση της τελικής απόφασης της αρχής αυτής επί της αναφοράς και χωρίς την άδεια της.».

Οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος απαριθμούνται σαφώς στο γράμμα του άρθρου 3 του Ν.Δ. 796/1971, στο οποίο ορίζεται ότι: «η αναφορά απευθύνεται προς την αρμοδίαν αρχήν ή την προϊσταμένην αυτής ή την νόμω εποπτεύουσαν ταύτην, δύναται δε να υποβάλλεται δι' οιοδήποτε προσφόρου μέσου. Η αναφορά δέον όπως: α) είναι συντεταγμένη εις την ελληνικήν και υπογεγραμμένη νομίμως β) περιέχει το όνομα, το επώνυμον, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, την διεύθυνσιν κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητος ή, ελλείψει τιαύτης, τα στοιχεία του διαβατηρίου ή ετέρου επισήμου εγγράφου, παραστατικού της ταυτότητος του αναφερομένου και του υπογράφοντος, προκειμένου δε περί νομικού προσώπου, την νομικήν μορφήν, την επωνυμίαν, την έδραν και την νόμιμον αυτού εκπροσώπησιν, γ) φέρη τα κατά τας κειμένας διατάξεις τέλη χαρτοσήμου ή άλλα ένημα.».

⁸⁰ Μουζουράκη, Π., ό.π.π., σελ. 240.

⁸¹ Μουζουράκη, Π., ό.π.π., σελ. 241.

⁸² Μουζουράκη, Π., ό.π.π., σελ. 241.

⁸³ Μπέσιλα-Μακρίδη, Ελ., ό.π.π., σελ 97.

τυπικές, επομένως, προϋποθέσεις είναι ο έγγραφος τύπος, η ελληνική γλώσσα και η νόμιμη υπογραφή. Πράγματι, η καθιέρωση του έγγραφου τύπου της αναφοράς είναι εύλογη, καθώς η προφορική άσκηση της θα σήμαινε μία δυσλειτουργική, χρονοβόρα και δυσαπόδεκτη διαδικασία⁸⁴. Συναφές είναι και το ζήτημα του τρόπου άσκησης της αναφοράς. Νομολογιακά προκύπτει ότι δεν απαιτείται συγκεκριμένος έγγραφος τύπος άσκησης της αναφοράς. Αντίθετα, μπορεί να υποβληθεί με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο. Περαιτέρω, η αναφορά πρέπει υποχρεωτικώς να περιέχει βασικά προσωπικά στοιχεία εκείνου που την υποβάλλει, ώστε να είναι εφικτή η επικοινωνία της διοικητικής αρχής μαζί του⁸⁵. Όταν φορέας είναι φυσικό πρόσωπο τα στοιχεία που πρέπει να εντοπίζονται στο περιεχόμενο της αναφοράς είναι: το ονοματεπώνυμο και το πατρώνυμο του αιτούντος, η διεύθυνση κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής του ταυτότητας. Αντίστοιχα, όταν πρόκειται για νομικό πρόσωπο, η αναφορά πρέπει να έχει μνεία της νομικής μορφής του προσώπου, της επωνυμίας του, της έδρας και της νόμιμης εκπροσώπησής του⁸⁶. Ας σημειωθεί ότι σήμερα εφαρμόζεται σε αρκετές περιπτώσεις η ηλεκτρονική υποβολή αναφορών. Για παράδειγμα, ηλεκτρονικές αναφορές δύναται να υποβληθούν προς την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη.

Αναφορικά με τους περιορισμούς του δικαιώματος, διατυπώνονται, κατά τον Δαγτόγλου, τέσσερις επιφυλάξεις: η υποχρέωση τήρησης της νομιμότητας εκ μέρους του αναφερόμενου, η υποχρέωση ταχείας ενέργειας εκ μέρους της Αρχής της Διοίκησης, η υποχρέωση απάντησης στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων εκ μέρους της Διοίκησης, η καταβολή ειδικής και χρηματικής ικανοποίησης σε περίπτωση μη τήρηση των προβλεπόμενων από τον νόμο προθεσμιών⁸⁷. Κατά τη Μουζουράκη, οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν ασπίδα προστασίας άλλων συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι εξαιρούνται του ελέγχου συνταγματικότητας. Επιπλέον, περιορισμοί δύναται να επιβάλει και η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας⁸⁸.

Ειδικότερα, από τη μία πλευρά, το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο υποβάλλει την αναφορά υποχρεούται να τηρεί τους νόμους του Κράτους. Αντίστοιχα, οι αρχές προς τις οποίες απευθύνεται η αναφορά επιβάλλεται να ενεργούν σύντομα σύμφωνα

⁸⁴ Μπέσιλα – Μακρίδη, Ελ., ό.π.π., σελ. 100.

⁸⁵ Μουζουράκη, Π., ό.π.π., σελ. 239.

⁸⁶ Άρθρο 3 Ν. 796/1971.

⁸⁷ Δαγτόγλου, Π.Δ., (Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα), ό.π.π., σελ. 939.

⁸⁸ Μουζουράκη, Π., ό.π.π., σελ. 241.

με τις οικείες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα. Η συγκεκριμένη απάντηση ούτε ταυτίζεται με την αποδοχή της αναφοράς, ούτε φέρει τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης. Επιπρόσθετα, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 10 του Συντάγματος έχει προστατευτικό χαρακτήρα υπέρ του διοικουμένου και προβλέπει ότι η δίωξη εκείνου που υπέβαλε την αναφορά για τυχόν παραβάσεις που εντοπίζονται σε αυτή, επιτρέπεται μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης.

Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα στο πλαίσιο της εξέτασης του δικαιώματος του αναφέρεσθαι είναι η σχέση του με το δικαίωμα έννομης προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 20 του Συντάγματος. Κατά τον Βλαχόπουλο⁸⁹, τα δύο δικαιώματα είναι εναρμονισμένα μεταξύ τους, καθώς το δικαίωμα της αναφοράς συμβάλλει στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, αφού η διοικητική προσφυγή μειώνει τον όγκο των δικαστηριακών υποθέσεων. Κατά τη Μπέσιλα-Μακρίδη, πρόκειται για αντίστοιχα δικαιώματα, διότι εντοπίζεται και στις δύο περιπτώσεις κίνηση της διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας με απαίτηση απάντησης⁹⁰.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η νομολογιακή αντιμετώπιση των παρακάτω ζητημάτων. Πρώτον, ως προς τη σχέση διοικητικής ενδικοφανούς προσφυγής και δικαιώματος αναφοράς το Συμβούλιο της Επικρατείας στη δέκατη σκέψη της απόφασης (Σ.τ.Ε) 41/2021 έκρινε σχετικά με τον περιορισμό του δικαιώματος ότι «η αίτηση επανεξέτασης που προβλέπεται στο άρθρο 13 του Ν. 3329/2005 αποτελεί ενδικοφανή προσφυγή κατά την έννοια του άρθρου 25 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, την οποία δικαιούται να υποβάλει, κατά ρητή διατύπωση της διάταξης, ο ενδιαφερόμενος, του οποίου απορρίπτεται αίτημα αναγνώρισης τίτλου σπουδών και όχι τρίτοι, τυχόν βλαπτόμενοι από την απόφαση, με την οποία απορρίπτεται τέτοιο αίτημα. Η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται προς το άρθρο 10 του Συντάγματος που προβλέπει το δικαίωμα αναφοράς προς τις αρχές, διότι από τη συνταγματική αυτή διάταξη δεν δημιουργείται κώλυμα του νομοθέτη, όταν θεσπίζει ενδικοφανή προσφυγή, να περιορίζει το δικαίωμα άσκησης της σε ορισμένη κατηγορία ενδιαφερομένων, ούτε προς το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος που προβλέπει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, εφόσον τρίτοι, βλαπτόμενοι από την απόφαση αυτή, δύνανται να στραφούν ευθέως κατ' αυτής ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου.».

Επίσης, στην απόφαση του Αρείου Πάγου (Α.Π.) 171/2015, αντιμετωπίζεται το ζήτημα της επίκλησης της άσκησης του δικαιώματος του αναφέρεσθαι ως λόγου άρσης

⁸⁹ Βλαχόπουλος, Σ., ό.π.π., σελ. 8.

⁹⁰ Μπέσιλα - Μακρίδη, Ελ., ό.π.π., σελ.100.

του αδικού στο έγκλημα της συκοφαντικής δυσφήμισης (363 Π.Κ.). Συγκεκριμένα, ο κατηγορούμενος, «προέβαλε τον αυτοτελή ισχυρισμό ότι τα όσα ανέφερε (δηλαδή ψευδή γεγονότα, πρόσφορα να βλάψουν την τιμή και την υπόληψη των εγκαλούντων) δεν έγιναν με σκοπό δυσφήμισης των εγκαλούντων, απλής ή συκοφαντικής αλλά κατ'ενάσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι στις εθνικές και διεθνείς αρχές και συνεπώς αίρεται ο άδικος χαρακτήρας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο παρών ισχυρισμός πρέπει να απορριφθεί, αφού σύμφωνα με το άρθρο 367 Π.Κ. δεν αποτελούν άδικη πράξη οι εκδηλώσεις που γίνονται για τη διαφύλαξη (προστασία) δικαιώματος ή από άλλο δικαιολογημένο συμφέρον. Η προηγούμενη διάταξη δεν εφαρμόζεται όταν οι παραπάνω κρίσεις και εκδηλώσεις περιέχουν συστατικά στοιχεία της πράξης του άρθρου 363 Π.Κ., δηλαδή της συκοφαντικής δυσφήμισης όπως είναι η παρούσα περίπτωση.».

Από τα ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η σημασία του δικαιώματος του αναφέρεσθαι είναι πολύτιμη, καθώς αποτελεί φίλτρο προστασίας τόσο υπέρ του διοικουμένου, όσο και υπέρ της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος. Κατά τον Δαγτόγλου δε, το δικαίωμα αναφοράς εγγυάται την πρόσβαση του διοικουμένου στις διοικητικές αρχές. Παρ'όλα αυτά, όμως, η κριτική που έχει ασκηθεί είναι έντονη και η πρακτική του αξία καθόλου δεδομένη⁹¹.

1.2.Η έννοια « διοικητική προσφυγή» & η άτυπη διοικητική προσφυγή

Στην προηγούμενη υποενότητα αναπτύχθηκε η σημασία του δικαιώματος του αναφέρεσθαι ως θεμέλιου του θεσμού της διοικητικής προσφυγής. Εκτός της συνταγματικής αυτής κατοχύρωσης, οι διοικητικές προσφυγές ρυθμίζονται ως προς τα επιμέρους στοιχεία τους στα άρθρα 24 έως 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999). Στη συνέχεια, επιχειρείται η συστηματική προσέγγιση της έννοιας της διοικητικής προσφυγής και η εξέταση των βασικών της παραμέτρων.

Ως διοικητικές προσφυγές νοούνται «οι αιτήσεις προς τη Διοίκηση με τις οποίες ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης.»⁹². Κατά την Παναγοπούλου, πρόκειται για έναν εξωδικαστικό τρόπο άσκησης του ελέγχου της νομιμότητας εντός των κόλπων της Διοικήσεως⁹³. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η κρίση ότι

⁹¹ Δαγτόγλου, Π.Δ., (Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα), ό.π., σελ. 932.

⁹² Πρεβεδούρου, Π., 2016, *Οι διοικητικές προσφυγές*, Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

⁹³ Παναγοπούλου, Μ.-ΕΛ., ό.π., σελ. 27.

οι διοικητικές προσφυγές θεωρούνται «*συμπληρωματικά διοικητικά βοηθήματα*⁹⁴». Στη συνέχεια, ακολουθεί μία σύντομη επισκόπηση των βασικών στοιχείων της ερμηνευτικής και νομολογιακής ανάλυσης των άρθρων, ώστε να γίνει αντιληπτό ποιες είναι οι διοικητικές προσφυγές, πότε και πώς ασκούνται, ποιοι ενεργοποιούνται ενεργητικά και ποιοι παθητικά, ποιες είναι οι συνέπειες άσκησης τους και ποιες οι επιμέρους αρχές που τις διέπουν.

Η πρώτη και βασικότερη διάκριση στην οποία προβαίνει ο Κώδικας είναι αυτή του διαχωρισμού των διοικητικών προσφυγών σε τυπικές και άτυπες. Τυπικές είναι οι προσφυγές, οι οποίες για να ασκηθούν πρέπει να προβλέπονται υποχρεωτικά σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου, ενώ άτυπες εκείνες που θεμελιώνονται απευθείας στο *άρθρο 10 του Συντάγματος* και συνεπώς είναι αδύνατη η κατάργησή τους από τον κοινό νομοθέτη. Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές περαιτέρω διακρίνονται σε χαριστικές (ή απλές) και ιεραρχικές, ανάλογα με την αρχή στην οποία απευθύνονται. Διχογνωμία εντοπίζεται ως προς τον χαρακτηρισμό μίας προσφυγής ως αίτηση θεραπείας. Κατά το γράμμα της διάταξης του *άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* αίτηση θεραπείας ονομάζεται η χαριστική προσφυγή. Κατ'άλλη άποψη της θεωρίας, ως αιτήσεις θεραπείας χαρακτηρίζονται και οι δύο άτυπες διοικητικές προσφυγές⁹⁵.

Η πρώτη παράγραφος του *άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* (Ν.2690/1999) αναφέρει: «*αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).*».

Βασική είναι η προϋπόθεση που τίθεται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου και αφορά στον αποκλεισμό των άτυπων προσφυγών σε περίπτωση κατά την οποία εντοπίζεται πρόβλεψη τυπικών, δηλαδή ενδικοφανούς ή ειδικής προσφυγής. Ως προς το κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο πρέπει να τηρείται, γίνεται δεκτό, ότι σε περίπτωση μη ρύθμισης ζητημάτων από τα άρθρα του *Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, εφαρμόζονται

⁹⁴Τάχος, Α.-Ι., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής διαδικασίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 777.

⁹⁵ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., ό.π., σελ. 32.

οι διατάξεις που αφορούν στις αναφορές, δηλαδή το *άρθρο 10 του Συντάγματος* και το *Νομοθετικό Διάταγμα Ν.Δ. 796/1971*.

Η επόμενη θεματική, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο είναι αυτή του εννόμου συμφέροντος. Ειδικότερα, το γράμμα του νόμου αναφέρει ότι ο ενδιαφερόμενος ασκεί την προσφυγή «για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη.». Παρ'ότι, λοιπόν, όπως αναφέρθηκε στην οικεία ενότητα, από τη συνταγματική διάταξη ή από το νομοθετικό διάταγμα Ν.Δ. 796/1971 δεν τίθενται επιπλέον περιορισμοί του δικαιώματος ως προς τον φορέα του και συνεπώς δύναται να ασκηθεί από οποιονδήποτε, εδώ ο νομοθέτης επιλέγει να προσθέσει την προϋπόθεση της βλάβης των υλικών ή ηθικών έννομων συμφερόντων του. Ως προς την εξέταση της συνδρομής του εννόμου συμφέροντος τηρούνται *mutatis mutandis* όσα ισχύουν για τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος στην αίτηση ακυρώσεως και συγκεκριμένα στην πρώτη παράγραφο του *άρθρου 47 του π.δ. 18/1989*, όπου αναφέρεται ότι αίτηση ακυρώσεως δικαιούται να ασκήσει ο ιδιώτης ή το νομικό πρόσωπο, τους οποίους αφορά η διοικητική πράξη ή των οποίων έννομα συμφέροντα, χρηματικά ή μη, προσβάλλονται από αυτήν. Νομολογιακά, έχει κριθεί σε πλήθος αποφάσεων (ενδεικτικά - αναφέρεται η απόφαση Σ.τ.Ε. 13/2022) ότι «κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως απαιτείται προσωπικό, άμεσο και ενεστώς έννομο συμφέρον του αιτούντος και δεν αρκεί το γενικό ενδιαφέρον του κάθε πολίτη για την τήρηση των νόμων και τη σύννομη άσκηση της διοικητικής λειτουργίας ούτε συμφέρον μελλοντικό ή απλώς ενδεχόμενο. Εξάλλου, κατά τα παγίως κριθέντα το έννομο συμφέρον για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως πρέπει να υφίσταται σωρευτικώς σε τρία χρονικά σημεία, ήτοι κατά τον χρόνο α) της τελειώσεως (εκδόσεως ή δημοσιεύσεως) της προσβαλλομένης διοικητικής πράξεως, β) της ασκήσεως του ενδίκου βοηθήματος και γ) της συζητήσεως της υποθέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου.». Αντίθετα, κατά τον Τσάτσο το συμφέρον που απαιτείται εν προκειμένω πρέπει να είναι έννομο, αλλά όχι και ενεστώς, άμεσο ή συγκεκριμένο με τη στενή έννοια του όρου. Αρκεί, δηλαδή, συμφέρον μελλοντικό, προσεχές και γενικό, αλλά ιδιαίτερα επιζήμιο για τον αιτούντα⁹⁶. Τέλος, υπογραμμίζεται ότι η συνδρομή του εννόμου συμφέροντος λήγει με τη σαφή αποδοχή της διοικητικής πράξης εκ μέρους του διοικουμένου. Η αποδοχή αυτή αποδεικνύεται κατόπιν ρητής δήλωσης του

⁹⁶ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 399.

διοικουμένου ή «*συμπεριφοράς του, η οποία δεν αφήνει αμφιβολία σχετικά με την έννοιά της, δηλαδή πρέπει να είναι ανεπιφύλακτη*⁹⁷».

Αναφορικά με την προθεσμία ασκήσεως άτυπης διοικητικής προσφυγής, ο νομοθέτης επιλέγει το απρόθεσμο αυτής. Η ρύθμιση, όμως δεν τηρείται σε όλες τις περιπτώσεις, αφού βάσει διαφόρων παραγόντων και συνθηκών δύναται να προκύψουν χρονικοί περιορισμοί, όπως για παράδειγμα, στην περίπτωση κατά την οποία η Διοίκηση μπορεί να προβεί σε ανάκληση διοικητικής πράξεως εντός ευλόγου προθεσμίας⁹⁸.

Σε σχέση με την άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών το άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη πρόβλεψη. Αντίθετα, τηρουμένων των αναλογιών εφαρμόζεται το άρθρο 2 του Ν.Δ. 796/1971, το οποίο αναλύθηκε ανωτέρω. Αντικείμενο της άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι ατομική διοικητική πράξη⁹⁹. Ως προς την αρχή στην οποία απευθύνεται η άτυπη διοικητική προσφυγή, η αρμοδιότητα διαφοροποιείται ανάλογα με το αν πρόκειται για άσκηση αιτήσεως θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή. Στην πρώτη περίπτωση αρμόδιο είναι το διοικητικό όργανο, το οποίο εξέδωσε την πράξη, ενώ στη δεύτερη το προϊστάμενο διοικητικό όργανο αυτής. Ιδιαίτερο θεωρητικό ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα της σύνθετης διοικητικής πράξης, η οποία κατά τη Νομολογία ορίζεται στην πέμπτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 3619/1995 ως σύνθετη διοικητική πράξη «*δύο ή περισσότερες εκτελεστές διοικητικές πράξεις, μπορούν να θεωρηθούν ότι συγκροτούν σύνθετη διοικητική ενέργεια, όταν εκδίδονται στο πλαίσιο της ίδιας νομοθεσίας, η οποία, περαιτέρω, προβλέπει τη διαδοχική έκδοση αυτών για την επίτευξη συγκεκριμένης ενέργειας που συντελείται με την έκδοση της τελικής πράξης*». Κατά την Παναγοπούλου, θα πρέπει το διοικητικό όργανο, το οποίο εξέδωσε την τελική πράξη «*να διαβιβάσει για επανεξέταση την άτυπη προσφυγή στο αρμόδιο όργανο μίας ενδιαμέσου πράξεως εφόσον στρέφεται κατά της εν λόγω πράξεως. Κατ'αναλογίαν, [τα προλεχθέντα θα πρέπει να εφαρμοσθούν] και στην περίπτωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας μη ολοκληρωθείσης κατά ενδιαμέσου διοικητικής πράξης, προηγούμενης της τελικής εφόσον η πράξη αυτή έχει εκτελεστόν χαρακτήρα*¹⁰⁰». Ως προς το αίτημα με την άσκηση της διοικητικής προσφυγής, ο διοικουόμενος ζητεί την ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση της διοικητικής πράξης. Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις, κατόπιν του ελέγχου, εκδίδεται νέα διοικητική

⁹⁷ Τάχος, Α.-Ι., (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ό.π.π., σελ. 782.

⁹⁸ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., ό.π.π., σελ. 63.

⁹⁹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 393.

¹⁰⁰ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., ό.π.π., σελ. 74.

πράξη¹⁰¹. Κατά την τέταρτη παράγραφο του άρθρου ρυθμίζεται το ζήτημα της ιεραρχικής υποκατάστασης¹⁰². Εάν, δηλαδή, η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊστάμενης αρχής για την έκδοση της. Γίνεται, επιπλέον, δεκτό ότι οι άτυπες διοικητικές προσφυγές δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της άπαξ άσκησης, δηλαδή δεν απαγορεύεται η άσκηση περισσότερων της μίας ιεραρχικών προσφυγών ή αιτήσεων θεραπείας, αν και εντοπίζεται και η αντίθετη γνώμη νομολογιακά¹⁰³. Σύμφωνα με την άποψη του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, «η διοίκηση δεν έχει μεν υποχρέωση απάντησης επί επαναληπτικής άτυπης προσφυγής, αλλά μπορεί να κρίνεται σκόπιμο να δοθεί απάντηση στον ενδιαφερόμενο, ιδίως σε περιπτώσεις που γίνεται επίκληση νέων στοιχείων σχετικά με την υπόθεση τα οποία μπορούν να οδηγήσουν σε ανατροπή της προηγούμενης απόφασης του¹⁰⁴». Επισημαίνεται, ακόμη, ότι σε περίπτωση κατά την οποία η αρμοδιότητα του οργάνου μεταβληθεί μετά την έκδοση της πράξης εφαρμόζονται οι κανόνες περί μεταβολής αρμοδιότητας, οι οποίες διέπουν την ανάκληση της διοικητικής πράξης¹⁰⁵. Τέλος, κατά τον Τάχο, η ερμηνεία του δικογράφου, γίνεται με βάση το περιεχόμενο και όχι τον τίτλο, ενώ τυχόν εσφαλμένη μνεία της αρχής δεν καθιστά την προσφυγή απαράδεκτη, εφόσον από το όλο περιεχόμενο της προκύπτει ποια είναι η αρμόδια¹⁰⁶.

Από το γράμμα της διάταξης περαιτέρω προκύπτει μία σειρά προϋποθέσεων. Η πρώτη εξ αυτών αφορά στη μη πρόβλεψη ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής κατά την περίπτωση στην οποία υπάρχει πρόβλεψη τυπικής συνεπάγεται τη μη διακοπή της προθεσμίας της άσκησης της αίτησης ακυρώσεως κατά της πράξεως που προσβλήθηκε με άτυπη διοικητική προσφυγή. Σε ορισμένες περιπτώσεις η άτυπη αυτή προσφυγή θεωρείται ως τυπική, εάν συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις. Κατά την κρατούσα γνώμη, ο περιορισμός αυτός της άσκησης της προσφυγής δεν συνιστά υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος της αναφοράς¹⁰⁷. Η δεύτερη προϋπόθεση, η οποία πρέπει να συντρέχει για την νομότυπη άσκηση της διοικητικής προσφυγής είναι σχετική με τη φύση της

¹⁰¹ Δαγτόγλου, Π.Δ., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), ό.π.π., σελ. 484.

¹⁰² Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 394.

¹⁰³ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 401.

¹⁰⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 401.

¹⁰⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 402.

¹⁰⁶ Τάχος, Α.-Ι., (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ό.π.π., σελ. 783.

¹⁰⁷ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 395.

προσβαλλόμενης πράξης. Συγκεκριμένα, η ατομική διοικητική πράξη, η οποία προσβάλλεται, όπως προκύπτει από τα άρθρα 24 και 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) πρέπει να είναι εκτελεστή και ανακλητή, ενώ άσκηση άτυπης προσφυγής δεν χωρεί κατά παραλείψεων ή ορισμένων κατηγοριών ανέκκλητων πράξεων. Ενδεικτικά, σε αυτές συμπεριλαμβάνονται, η ακυρωτική ή κυρωτική πράξη αναλογισμού, η πράξη χαρακτηρισμού κατασκευής ως αυθαίρετης¹⁰⁸. Παρενθετικά σημειώνεται ότι ούτε νομοθετικά, ούτε νομολογιακά προκύπτει υποχρέωση της Διοίκησης για ενημέρωση του διοικούμενου σχετικά με την άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής, σε αντίθεση με ό,τι ισχύει επί της ενδικοφανούς¹⁰⁹. Επίσης, αναφέρεται ότι η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής συνεπάγεται την αποκρουστάλλωση του τεκμηρίου της γνώσης της προσβαλλόμενης πράξης εκ μέρους του διοικουμένου¹¹⁰.

Σχετικά με την απάντηση¹¹¹ της Διοίκησης στην άτυπη διοικητική προσφυγή σημειώνονται τα ακόλουθα. Συνδυαστικά από τα άρθρα 10 του Συντάγματος και 4 και του Ν.Δ. 796/1971 προβλέπεται ότι η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη σε ταχεία, δηλαδή εντός της προθεσμίας των τριάντα ημερών¹¹², έγγραφη και αιτιολογημένη απάντηση. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα η προθεσμία άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως διακόπτεται¹¹³. Σε περίπτωση κατά την οποία η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, τεκμαίρεται ότι η προσφυγή απορρίπτεται. Η απόρριψη αυτή αποτελεί αυτοτελή διοικητική πράξη, προσβάλλεται με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως και δεν αναπτύσσει δεδικασμένο. Με την απόφασή της η Διοίκηση είτε ανακαλεί, είτε τροποποιεί την αρχική πράξη, είτε εκδίδει νέα, μη εκτελεστή, επιβεβαιωτική της αρχικής. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η θέση της θεωρίας για το ζήτημα της έκδοσης επιβεβαιωτικής διοικητικής πράξης επί τη βάση νέων πραγματικών περιστατικών. Σε αυτή την περίπτωση η νέα επιβεβαιωτική διοικητική πράξη έχει εκτελεστό χαρακτήρα και επομένως δύναται να προσβληθεί αυτοτελώς¹¹⁴.

Η Διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί την απόφασή της. Ως αιτιολογία ορίζεται «η έκθεση νομικών και πραγματικών περιστατικών, τα οποία οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση

¹⁰⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 397.

¹⁰⁹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 402.

¹¹⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 404.

¹¹¹ Ο όρος συναντάται ως *απόφαση, απόκριση, απόφαση*.

¹¹² Χωρίς να αποκλείεται δυνατότητα παράτασης υπό προϋποθέσεις.

¹¹³ Δαγτόγλου, Π.Δ., (*Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*), ό.π.π., σελ. 484.

¹¹⁴ Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., ό.π.π., σελ. 92.

της εν λόγω πράξης¹¹⁵». Η αρχή της αιτιολογίας διέπει όλες τις διοικητικές πράξεις, προβλέπεται στο άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και πρέπει να προκύπτει από το σώμα της πράξης όταν το προβλέπει ρητά ο νόμος, ειδάλλως από το φάκελο της υπόθεσης¹¹⁶. Κατά την Παναγοπούλου, η παράλειψη της αιτιολογίας συνιστά «παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου», εάν η ανάγκη αιτιολογίας προκύπτει από την φύση της πράξης, όπως για παράδειγμα, οι δυσμενείς για τον διοικούμενο διοικητικές πράξεις και «παράλειψη ουσιώδους τύπου διατεταγμένου περί την ενέργεια της πράξης» σε κάθε άλλη περίπτωση¹¹⁷.

Για την απόκτηση μίας σφαιρικής εικόνας επί του θέματος των άτυπων διοικητικών προσφυγών, επισημαίνονται οι ακόλουθες σκέψεις σχετικά με τον έλεγχο στον οποίο προβαίνει η Διοίκηση κατόπιν της αναφοράς. Το σύστημα, το οποίο ακολουθείται είναι είτε ανακριτικό, είτε συζητητικό χωρίς να καταγράφεται ιδιαίτερη πρόβλεψη. Ο παρών έλεγχος, παρ'ότι δεν απολαύει της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας του δικαστικού, φέρει αρκετά οικεία του γνωρίσματα.

Επιπρόσθετα, σημειώνεται ότι κατόπιν άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι δυνατόν να χορηγηθεί αναστολή εκτέλεσης της διοικητικής πράξης μόνο κατά την περίπτωση κατά την οποία θεμελιώνεται δυνατότητα ανάκλησης. Σε αυτή την περίπτωση, οι προϋποθέσεις χορήγησης της αναστολής ταυτίζονται με τις προϋποθέσεις χορήγησης αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης κατόπιν άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως, όπως ορίζονται στα άρθρα 52 επ. του π.δ. 18/1989.

Ολοκληρώνοντας την παρούσα ενότητα, κρίνεται σκόπιμη η συνοπτική αναφορά στην εφαρμογή -στο υπό εξέταση πλαίσιο- δύο θεμελιωδών αρχών του Διοικητικού Δικαίου. Πρόκειται για την αρχή της προηγούμενης ακρόασης και την αρχή της μη χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος. Όσον αφορά στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, γίνεται δεκτό ότι η άσκηση άτυπης προσφυγής δεν ισοδυναμεί με άσκηση του δικαιώματος, επειδή ναι μεν ο διοικούμενος εκφράζει τις απόψεις του ενώπιον της Διοίκησης, όμως, το δικαίωμα ακρόασης, όπως αυτό θεμελιώνεται στο άρθρο 20 παράγραφο 2 του Συντάγματος απαιτεί κάτι περισσότερο, δηλαδή «την ανάπτυξη απόψεων του ενδιαφερομένου επί των πραγματικών και νομικών δεδομένων της υποθέσεώς του, τα οποία η διοικητική αρχή, υποχρεούται να λάβει υπ'όψιν¹¹⁸».

¹¹⁵ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., ό.π.π., σελ. 76.

¹¹⁶ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., ό.π.π., σελ. 77.

¹¹⁷ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., ό.π.π., σελ. 78.

¹¹⁸ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., ό.π.π., σελ. 79.

Κρίσιμο θεωρητικό ζήτημα αποτελεί η τυχόν εφαρμογή της αρχής της μη χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου σε περίπτωση άσκησης αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής. Με άλλα λόγια, τίθεται το ερώτημα: μπορεί η Διοίκηση κατόπιν της επανεξέτασης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης να τροποποιήσει τη διοικητική πράξη ούτως ώστε ο διοικουόμενος να βρεθεί σε δυσμενέστερη θέση απ' ότι βρισκόταν πριν; Το ζήτημα έχει απασχολήσει νομολογία και θεωρία σε πλήθος μελετών, τόσο στο πλαίσιο της εξέτασης των άτυπων προσφυγών, όσο και στο κεφάλαιο της ενδικοφανούς προσφυγής. Στον πυρήνα του προβληματισμού βρίσκεται το δίπολο αρχή νομιμότητας versus αρχή προστατευόμενης εμπιστοσύνης και ασφάλειας Δικαίου. Η εφαρμογή της αρχής θα σήμαινε ότι σε περίπτωση εντοπισμού παρανομίας επί της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, η Διοίκηση υποχρεώνεται στη διατήρηση της πράξης ως έχειν και συνεπώς επισύρεται ρωγμή της αρχής της νομιμότητας. Αντίθετα, αν υποθέσουμε ότι η Διοίκηση εκδίδει κατόπιν άσκησης της προσφυγής δυσμενέστερη διοικητική πράξη, τότε κλονίζεται η εμπιστοσύνη του διοικουμένου και μάλιστα σε μία νομική κατάσταση στην οποία η πρωτοβουλία εκκίνησης της διαδικασίας επανεξέτασης βρισκόταν στη δική του διακριτική ευχέρεια.

Κατά την πρώτη άποψη, σε αυτή τη νοητική ζυγοστάθμιση η αρχή της νομιμότητας υπερισχύει έναντι της αρχής της μη χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου, πίσω από την οποία σκιαγραφείται η προστασία της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, ακόμη και αν αυτή συνεπάγεται τη δυσμενέστερη κρίση εις βάρος του διοικουμένου. Σύμφωνα με τη δεύτερη άποψη, η χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου επιτρέπεται και στις διοικητικές προσφυγές, αλλά με μία εξαίρεση: ότι αυτή υποχωρεί όταν η προσφυγή ασκείται ενώπιον «ειδικώς συνεστημένου οργάνου» και δεν εντοπίζεται ειδικότερη διάταξη νόμου προς τούτο. Σε αυτή την τελευταία περίπτωση το όργανο υποχρεούται να εξετάσει τα πραγματικά και νομικά δεδομένα «εντός των ορίων της προσφυγής» και συνεπώς, στην περίπτωση κατά την οποία οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι απαιτείται χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου, είναι υποχρεωμένο «να απορρίψει βάσει της αιτιολογίας αυτής.». Κατά μία διαφορετική οπτική, η υπό εξέταση αρχή εφαρμόζεται μόνο όταν υπάρχει ειδική ρύθμιση στον νόμο. Η θέση αυτή μάλιστα θυμίζει τη νομολογιακή στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του ιδίου ζητήματος, αλλά για τις ενδικοφανείς προσφυγές¹¹⁹. Ενδεικτικά παρουσιάζεται η έβδομη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 29/2017, στην οποία αναφέρεται ότι: «πειδή,

¹¹⁹ Παναγοπούλου, Μ. - Ελ., ό.π., σελ. 89.

εξάλλου, σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου, όταν δευτεροβάθμιο όργανο κρίνει επί ενδικοφανούς προσφυγής του διοικουμένου, δεν δύναται να καταστήσει χειρότερη τη θέση του, εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση.». Κατά την Παναγοπούλου, τέλος, η αρχή της νομιμότητας πρέπει να υπεριοχώσει σε περίπτωση κατά την οποία η προσφυγή ασκείται ενώπιον ιεραρχικά ανώτερου οργάνου και εφόσον η χειροτέρευση της θέσης αφορά σε νομικές πλημμέλειες της πράξης, αλλά όχι ουσιαστικούς λόγους¹²⁰.

1.3. Η ενδικοφανής προσφυγή

Η δεύτερη κατηγορία διοικητικών προσφυγών είναι οι τυπικές προσφυγές στις οποίες συγκαταλέγεται η ενδικοφανής και η ειδική διοικητική προσφυγή¹²¹. Ο όρος τυπικές υποδηλώνει ακριβώς την υποχρεωτική πρόβλεψη τους στον νόμο και την τήρηση ειδικού και ορισμένου τύπου ως προς την άσκησή τους, ενώ παράλληλα αποτελούν προπομπό της πρόσβασης στη Διοικητική Δικαιοσύνη¹²². Ως βασικός πυρήνας της συνολικής παρούσας μελέτης η ειδική διοικητική προσφυγή θα αναλυθεί διεξοδικά στο τρίτο κεφάλαιο, συνεπώς, η εξέταση της εδώ παρέλκει. Ακολουθώντας, επιδιώκεται η παρουσίαση των βασικών πτυχών της ενδικοφανούς προσφυγής.

Ως ενδικοφανής προσφυγή, ορίζεται η διοικητική προσφυγή, η οποία προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου, η οποία προβλέπει συγκεκριμένο διοικητικό όργανο, ενώπιον του οποίου ασκείται εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και εφόσον συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις¹²³. Ο όρος ενδικοφανής προκύπτει από την ομοιότητα της διαδικασίας εξέτασης της διοικητικής προσφυγής με την δικαιοδοτική διαδικασία¹²⁴. Διακριτικό γνώρισμα της ενδικοφανούς προσφυγής είναι η εξέταση της υπόθεσης όχι μόνο κατά νόμω, αλλά και από ουσιαστικής απόψεως. Έτσι, στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 840/1996 κρίνεται ότι επειδή στις διατάξεις του Ν.2218/1994 προβλέπεται μόνο έλεγχος νομιμότητας, η προβλεπόμενη

¹²⁰ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., όπ.π., σελ. 90.

¹²¹ Διαφορετική προσέγγιση, κατά τον Σπηλιωτόπουλο: Η ακριβής θεωρητική διάκριση των θεωρητικών προσφυγών περιλαμβάνει τρεις κατηγορίες: τις απλές, τις ειδικές και τις ενδικοφανείς. (Σπηλιωτόπουλος, Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 227.).

¹²²Κύβελος, Σ., 2013, *Η Ενδικοφανής Προσφυγή*, Διδακτορική Διατριβή, Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ. 55.

¹²³Πολίτης, Χ., Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ., (επιμ.), *Λεξικό Νομικής Ορολογίας, Δημόσιο Δίκαιο*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014, σελ. 379, όπως παρατίθεται σε Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 434.

¹²⁴ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., όπ.π., σελ. 110.

στις ίδιες διατάξεις διοικητική προσφυγή δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα¹²⁵. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται με καθολική, νέα έρευνα της υπόθεσης πριν την έκδοση νέας εκτελεστής διοικητικής πράξης¹²⁶. Όπως προαναφέρθηκε, η κατοχύρωση των τυπικών προσφυγών δεν προέρχεται από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα από το άρθρο 10 του Συντάγματος, αφού το έρεισμα τους είναι νομοθετικό και συνεπώς ο κοινός νομοθέτης δύναται να τροποποιήσει τις ρυθμίσεις του ή και να τις καταργήσει καθολικά. Γίνεται δεκτό, ότι η συνταγματική κατοχύρωση αυτή προκύπτει έμμεσα λειτουργώντας έτσι ως εγγύηση από κοινού με τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος¹²⁷. Πρόκειται για κρίση, η οποία δεν επιβεβαιώνεται νομολογιακά, αφού στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 2717/2006 ορίζεται ότι το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δεν κατοχυρώνει καμία μορφή διοικητικής προσφυγής. Σημειώνεται, επίσης, ότι παραίτηση από το δικαίωμα άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής δεν δύναται να νοηθεί¹²⁸. Στους σκοπούς της ενδικοφανούς προσφυγής εντάσσεται ο προστατευτικός, ο ειρηνευτικός, ο νομιμοποιητικός και ο διηθητικός¹²⁹.

Απαραίτητη, λοιπόν, για την κατοχύρωση ενδικοφανούς προσφυγής είναι η σαφής νομοθετική της ρύθμιση, η οποία περιλαμβάνει τις προϋποθέσεις άσκησης, το διοικητικό όργανο ενώπιον του οποίου πρέπει να ασκηθεί και τις έννομες ουσιαστικές, αλλά και δικονομικές συνέπειες. Γίνεται δεκτό, κατά πάγια Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η θεμελίωση, αλλά και τροποποίηση των ρυθμίσεων της ενδικοφανούς προσφυγής δεν γίνεται υποχρεωτικώς σε τυπικό νόμο, αλλά αρκεί και κανονιστική πράξη της Διοίκησης κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησεως. Ενδεικτικά στην έβδομη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 2760/1994 αναφέρεται ότι «στην έννοια της τελευταίας αυτής διάταξης εμπíπτον οι ενδικοφανείς προσφυγές που προβλέπονται από νόμο ή από κανονιστική πράξη της Διοίκησης εκδιδόμενη με βάση νομοθετική εξουσιοδότηση.». Συγκεκριμένα, νομοθετικές βάσεις των ενδικοφανών προσφυγών είναι τα άρθρα 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [Ν. 2690/1999]¹³⁰, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 45 του Προεδρικού Διατάγματος 18/1989 και το άρθρο 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας [Ν. 2717/1999 (ΦΕΚ Α' 97)].

¹²⁵ Τάχος, Α.- Ι., (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ό.π., σελ. 816.

¹²⁶ Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., ό.π., σελ.128.

¹²⁷ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π., σελ. 435.

¹²⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π., σελ. 456.

¹²⁹ Λαζαράτος, Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2015, σελ. 609.

¹³⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π., σελ. 434.

Επιπρόσθετα, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος. Η προϋπόθεση αυτή υιοθετήθηκε για πρώτη φορά νομολογιακά στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 3596/1971 και νομοθετικά από το Ν.Δ. 170/1973, χωρίς την απουσία αμφιβολιών σχετικά με τη συνταγματικότητα της¹³¹. Επιπλέον, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους υπ. αριθμ. 410/2004 κατά τις ανωτέρω διατάξεις τα σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή άρθρα του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αποτυπώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία «η ενδικοφανής προσφυγή διαμορφώνεται κατά τρόπο ανάλογο προς το ένδικο μέσο προς τον σκοπό παροχής μείζονος προστασίας του πολίτη.».

Επισημαίνεται, ακόμη, ότι οι προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται για την άσκηση της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής δεν είναι απολύτως ενιαίες, ούτε ομοιόμορφες για όλες τις ενδικοφανείς προσφυγές. Σε περίπτωση κατά την οποία δεν εντοπίζεται ειδικότερη ρύθμιση εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας¹³², αλλά και του Διοικητικού Δικαίου γενικότερα. Ακολούθως, επιχειρείται η επιγραμματική παρουσίαση των βασικών υποκειμενικών και αντικειμενικών προϋποθέσεων του παραδεκτού της ενδικοφανούς προσφυγής.

Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [Ν.2690/1999]: «Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.».

Εκ της παρούσας, συνεπώς, ρύθμισης δύναται να αντληθούν τα εξής στοιχεία σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή. Πρώτον, πρέπει να συντρέχει υλική ή ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων του ασκούντος. Δεύτερον, με την ενδικοφανή προσφυγή δύναται να προσβληθεί διοικητική πράξη, η φύση της οποίας θα αναλυθεί στη συνέχεια. Επιπρόσθετα, οι προθεσμίες άσκησης προκύπτουν από τις επιμέρους νομοθετικές διατάξεις και τέλος, το εύρος του ελέγχου περιλαμβάνει την ακύρωση ή την τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης.

Περαιτέρω, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 45 του Π.Δ. 18/1989, το οποίο περιλαμβάνει τις σχετικές με το Συμβούλιο Επικρατείας διατάξεις προβλέπει ότι «η

¹³¹ Παναγοπούλου, Μ.- ΕΛ., ό.π.π., σελ. 144.

¹³² Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 139.

αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής, ενώ η τρίτη παράγραφος του άρθρου 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας ορίζει ότι «στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον του ίδιου ή ιεραρχικώς προϊσταμένου ή άλλου ειδικώς κατεστημένου, οργάνου, και συνελάγεται τον έλεγχο της πράξης ή της παράλειψης κατά το νόμο και την ουσία (ενδικοφανής προσφυγή), το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή. Αν κατά της πράξης ή της παράλειψης προβλέπονται από το νόμο περισσότερες από μία διαδοχικές ενδικοφανείς προσφυγές, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την τελευταία ενδικοφανή προσφυγή. Το κατά τις προηγούμενες περιόδους απαράδεκτο του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, δεν ισχύει αν η αρμόδια διοικητική αρχή παρέλειψε να ενημερώσει πλήρως, κατά οποιονδήποτε τρόπο, τον ενδιαφερόμενο, τόσο για την υποχρέωση, όσο και για τους όρους άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.».

Αναφορικά με τις υποκειμενικές προϋποθέσεις, σε αυτές δύναται να συγκαταλεχθούν, η ικανότητα δικαίου του προσφεύγοντος, η ικανότητα δικαιοπραξίας και το έννομο συμφέρον. Εν προκειμένω, το έννομο συμφέρον κρίνεται σε συνάρτηση με την προσβαλλόμενη πράξη. Κατά τα λοιπά, ισχύουν τα γενικά στοιχεία για τη συνδρομή του εννόμου συμφέροντος, όπως αναπτύχθηκαν στην ενότητα των άτυπων προσφυγών. Κατά τον Κύβελο, αλλά και σύμφωνα με νομολογιακή ερμηνεία στην απόφαση Σ.τ.Ε. 1374/1953, ο κύκλος των προσώπων, τα οποία δύναται να ασκήσουν ενδικοφανή προσφυγή ταυτίζεται με τα πρόσωπα, τα οποία νομιμοποιούνται ενεργητικά για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος επί της διοικητικής πράξης¹³³. Ο παρών κανόνας, όμως, παρουσιάζει και εξαιρέσεις. Μία εξ αυτών, είναι το άρθρο 4 του Ν.3886/2010 από το οποίο προκύπτει ότι προδικαστική προσφυγή δύναται να ασκήσει κάθε ενδιαφερόμενος¹³⁴. Περαιτέρω, έννομο συμφέρον

¹³³ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 144.

¹³⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 444.

μπορεί να συντρέχει και σε διοικητικά όργανα, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον νόμο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους¹³⁵.

Σε αντίθεση με την άτυπη διοικητική προσφυγή, η ενδικοφανής δεν είναι απρόθεσμη. Πρέπει να ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας την οποία ορίζει ο ειδικότερος νόμος που διέπει την άσκησή τους. Κατά τον Κύβελος, οι προθεσμίες για άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής είναι σύντομες, για λόγους που σχετίζονται με την ανάγκη της ταχείας διεκπεραίωσης της υπόθεσης και ανάλογα με το συμφέρον που προκρίνει κάθε φορά ο νομοθέτης¹³⁶. Σχετικά με τον χρόνο έναρξης της προθεσμίας, βάσει του γενικού δικονομικού κανόνα, όπως προβλέπεται στον Αστικό Κώδικα και στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η εκκίνηση της προθεσμίας γίνεται από την επομένη ημέρα από εκείνη, κατά την οποία συνέβη το γεγονός που αποτελεί την αφετηρία τους και λήγουν όταν παρέλθει η τελευταία ημέρα¹³⁷. Εν προκειμένω, κατά κανόνα η προθεσμία εκκινεί από την κοινοποίηση της διοικητικής πράξης στον προσφεύγοντα ή για τους λοιπούς διοικούμενους από τότε που έλαβαν γνώση πράξης. Επί πραγματοπαγών πράξεων η προθεσμία εκκινεί από την τοιχοκόλληση της πράξεως¹³⁸. Αναστολή της προθεσμίας ή διακοπή λόγω δικαστικών διακοπών δεν δύναται να νοηθεί, αφού οι διοικητικές προσφυγές ασκούνται ενώπιον διοικητικής αρχής, παρά μόνο εάν γίνεται λόγος για αναστολή της προθεσμίας για λόγους ανωτέρας βίας¹³⁹. Σε αυτή την περίπτωση η αναστολή διαρκεί όσο και το γεγονός της ανωτέρας βίας. Ζήτημα προέκυψε στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) 3964/2014¹⁴⁰ σχετικά με την παράγραφο 4 του Ν. 2523/1997, όπου δεν τάσσεται συγκεκριμένη προθεσμία από τον νόμο για την άσκηση προσφυγής εκ μέρους του φορολογούμενου, αλλά ούτε και προθεσμία απόφασης του διοικητικού οργάνου. Ειδικότερα, στην έβδομη σκέψη αναφέρεται: «*Επειδή, η παράγραφος 4 του άρθρου 14 του Ν. 2523/1997, όπως ίσχυε μετά την, κατά τα ανωτέρω, αντικατάστασή της από την παρ. 1 του άρθρου 27 του Ν. 3296/2004, δεν τάσσει προθεσμία στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών να αποφανθεί επί της αίτησης που ασκείται απ' το φορολογούμενο κατά πράξης της φορολογικής αρχής με την οποία λαμβάνονται σε βάρος του τα διασφαλιστικά των συμφερόντων του Δημοσίου μέτρα του άρθρου 14 του εν λόγω νόμου, ορίζει δε ρητά ότι κατά της υπουργικής απόφασης*

¹³⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 444.

¹³⁶ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 169.

¹³⁷ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 169.

¹³⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 446.

¹³⁹ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 171.

¹⁴⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 439.

επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής κατά τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.» En προκειμένω, το Συμβούλιο της Επικρατείας προβαίνει σε μία *contra legem* διασταλτική ερμηνεία της διάταξης και δέχεται ότι πρόκειται για ειδική διοικητική προσφυγή. Συνοψίζοντας, ο γενικός κανόνας, ο οποίος εφαρμόζεται στις ενδικοφανείς προσφυγές είναι ότι η προθεσμία τόσο για την άσκησή τους, όσο και για την απόφαση επί αυτών, ρυθμίζεται στον ειδικότερο νόμο που τις προβλέπει. Συνεπώς, έννομη συνέπεια, της μη εμπρόθεσμης άσκησης της διοικητικής προσφυγής είναι το απαράδεκτο αυτής και η οριστικοποίηση της αρχικής διοικητικής πράξης¹⁴¹.

Σχετικά με τη φύση της προσβληθείσας διοικητικής πράξης, επισημαίνεται ότι επειδή, όπως ελέχθη ανωτέρω, η διοικητική προσφυγή χαρακτηρίζεται ως περιορισμός του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της πρόσβασης στη Δικαιοσύνη και συνεπώς κάθε ρύθμιση επί αυτής και ειδικά σε ό,τι αφορά στις πράξεις οι οποίες προσβάλλονται θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ενώ η μέθοδος της αναλογίας δεν είναι επιτρεπτή¹⁴². Με ενδικοφανή προσφυγή προσβάλλονται ρητές, εκτελεστές, ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις, θετικές ή αρνητικές για τον έλεγχο των οποίων, σύμφωνα με τα ισχύοντα περί δικαιοδοσίας, είναι αρμόδια τα Διοικητικά Δικαστήρια. Εξαιρούνται, επομένως, οι μη εκτελεστές, καθώς και οι ανυπόστατες διοικητικές πράξεις. Ως προς τις παραλείψεις οφειλόμενης ενέργειας, υπάρχει διχογνωμία σχετικά με το επιτρεπτό ή μη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής τόσο στη νομολογία, όσο και στη θεωρία. Από τη μία πλευρά, επιχειρήματα υπέρ της υποχρέωσης άσκησης προσφυγής και κατά παραλείψεων αντλούνται από τη γραμματική *de lege lata* ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 45 του π.δ. 18/1898 και 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Κατά μία άποψη, όμως, η συναγωγή τέτοιου κανόνα αντιτίθεται στον «ειδικότερο χαρακτήρα της ενδικοφανούς προσφυγής¹⁴³». Κατά την αντίθετη οπτική, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής είναι δυνατή και κατά παραλείψεων. Διχογνωμία παρουσιάζεται και στη νομολογία. Ενδεικτικά, στην τρίτη σκέψη της απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης (ΔΠΘΕΣΑΛ) 483/2014 αναφέρεται: «Επειδή, περαιτέρω, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 119 και 120 του Κανονισμού Ασφαλίσεως του Ι.Κ.Α. (Α.Υ.Ε. 55575/1.479/18.11.1965, φ. 816 Β`), 48 παρ. 4 του ν. 2676/1999 (φ. 1 Α`) και 63 παρ. 3 έως 6 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999, φ. 97 Α`), συνάγεται ότι σε ενδικοφανή προσφυγή υπόκεινται μόνο οι αποφάσεις

¹⁴¹ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 171.

¹⁴² Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 149.

¹⁴³ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 154.

των ασφαλιστικών οργάνων (Διευθυντής Υποκαταστήματος Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. κ.λπ.) με τις οποίες απορρίπτεται ρητώς ασφαλιστικό αίτημα, όχι δε και η παράλειψή τους ν' αποφανθούν σ' αυτό. Η εν λόγω παράλειψη προσβάλλεται ευθέως, ως παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, με προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου, μόλις συμπληρωθεί άπρακτο τρίμηνο από την υποβολή του αιτήματος (ΣτΕ 3325/1996, 3556/1990, 3421/1990) ή και πριν από τη συντέλεση της παράλειψης, εφόσον όμως αυτή έχει επέλθει κατά την πρώτη συζήτηση της ασκηθείσας προσφυγής». Σύμφωνα με τον Λαζαράτο, η ρύθμιση διαφοροποιείται ανάλογα με το ένδικο βοήθημα. Ειδικότερα, στην προσφυγή προβλέπεται ρητώς η άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά παραλείψεων, ενώ δεν προβλέπεται στο π.δ. 18/1989¹⁴⁴. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί, ότι κατ'εξαιρεση, δύναται να προσβληθούν με ιδιόμορφη ενδικοφανή προσφυγή πράξεις, οι οποίες δεν εντάσσονται στην υπό στενή έννοια εκτελεστή πράξη. Τέτοια παραδείγματα είναι η προδικαστική προσφυγή, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4 του Ν. 3886/2010, πράξεις οργάνων που εμπίπτουν στην έννοια της Αναθέτουσας Αρχής των Π.Δ. 59/2007 και Π.Δ.60/2007 στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου δημοσίων συμβάσεων ή που αναφύονται κατά την εκτέλεση σύμβασης δημοσίου έργου του Ν. 1418/1984¹⁴⁵. Σε περίπτωση κατά την οποία η ενδικοφανής προσφυγή ασκηθεί κατά πράξεων που δεν είναι υποκείμενη σε ενδικοφανή προσφυγή τότε χαρακτηρίζεται ως άτυπη. Η κρίση αυτή είναι εύλογη, αφού δεν απαιτείται για την άσκηση άτυπης προσφυγής πρόβλεψή της σε ειδική διάταξη.

Το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας θέτει μία επιπλέον προϋπόθεση ορίζοντας ότι η προσφυγή ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου. Αρμόδιο είναι το όργανο εκείνο, το οποίο προβλέπει η οικεία διάταξη και μπορεί να είναι είτε εκείνο το οποίο εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, είτε μονομελές ή συλλογικό διοικητικό όργανο που έχει συσταθεί ειδικά για τον σκοπό αυτόν. Στην πράξη συναντάται συνηθέστερα το δεύτερο. Γίνεται δεκτό ότι από την ανωτέρω διάταξη δεν γεννάται προϋπόθεση του παραδεκτού της ενδικοφανούς προσφυγής, αλλά αντίθετα, αν η προσφυγή ασκηθεί σε αναρμόδιο όργανο, τότε γεννάται υποχρέωση διαβίβασης της στο αρμόδιο. Μέχρι να διαβιβασθεί η προσφυγή, δεν εκκινεί η προθεσμία απόφασης¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 608.

¹⁴⁵ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ.160.

¹⁴⁶ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 439.

Πέραν των ανωτέρω, από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο προκύπτει ότι για την άσκηση των ενδικοφανών προσφυγών πρέπει να τηρείται ο έγγραφος τύπος για λόγους αποδεικτικής ισχύος. Επίσης, το έγγραφο πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία της χρονολογίας του προσδιορισμού της προσβαλλόμενης πράξης και των λόγων-ισχυρισμών του προσφεύγοντος¹⁴⁷. Όμως, δεν αποκλείεται ο νομοθέτης να προβλέψει και προφορικό τύπο, εάν υπηρετείται έτσι το όφελος του διοικουμένου¹⁴⁸. Επιπλέον, πρέπει να είναι νομότυπα υπογεγραμμένη ιδιοχείρως από τον προσφεύγοντα ή άλλο εξουσιοδοτούμενο πρόσωπο και να είναι γραμμένη σε γλώσσα ελληνική. Ως προς την κατάθεση της προσφυγής δεν εντοπίζεται στο νομοθετικό πλαίσιο συγκεκριμένος κανόνας, αλλά αρκεί η κατάθεση με κάθε πρόσφορο τρόπο, ο οποίος συνήθως είναι η πρωτοκόλληση. Το αυτοπρόσωπο του προσφεύγοντος δεν απαιτείται, αφού δύναται να ασκηθεί και μέσω ταχυδρομικής υπηρεσίας ή τηλεομοιότυπου¹⁴⁹. Σχετικά με την ανάθεση δημοσίων έργων, προστίθεται μία επιπλέον προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης, η κοινοποίηση. Έτσι, στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 4 του Ν. 3886/2010 ορίζεται ότι *«η προδικαστική προσφυγή κοινοποιείται με φροντίδα του προσφεύγοντος στον εκπρόσωπο ή τον αντίκλητο κάθε θιγόμενου από τυχόν ολική ή μερική παραδοχή της προδικαστικής προσφυγής. Η παράλειψη της κοινοποίησης αυτής δεν επάγεται το απαράδεκτο της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων σε περίπτωση απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής.»*

Η νομότυπη και εμπρόθεσμη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής έχει ουσιαστικές και δικονομικές συνέπειες. Σε αυτές εμπεριέχονται η μεταβίβαση και εξέταση της υπόθεσης από δευτεροβάθμιο διοικητικό όργανο, η -σε ορισμένες περιπτώσεις- αναστολή της εκτέλεσης της αρχικής διοικητικής πράξης, ο αποκλεισμός της άσκησης ενδίκου βοηθήματος, μέσου, αλλά και οποιασδήποτε άλλης διοικητικής προσφυγής κατά της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης μέχρι την απόφαση του οργάνου¹⁵⁰. Επιπλέον, όταν παρέλθει η προθεσμία άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ή όταν εκδοθεί απόφαση με τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη περατούται η διοικητική διαδικασία επίλυσης της διαφοράς¹⁵¹. Μία ακόμη συνέπεια η οποία γεννάται με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι η υποχρέωση απόφασης της Διοίκησης εντός της προβλεπόμενης από τον νόμο προθεσμίας. Κατά κανόνα, η προθεσμία αυτή δεν είναι αποκλειστική. Μπορεί, δηλαδή να εκδοθεί απόφαση

¹⁴⁷ Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., όπ.π., σελ. 117.

¹⁴⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 447.

¹⁴⁹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 447.

¹⁵⁰ Κύβελος, Σ., όπ.π., σελ. 174.

¹⁵¹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 449.

νομίμως και σε μεταγενέστερο, αλλά πάντα εύλογο χρόνο χωρίς να συνεπάγεται η καθυστέρηση αυτή την αναρμοδιότητα του οργάνου¹⁵². Σε κάθε περίπτωση η νόμιμη απόφαση της διοίκησης απολαύει εκτελεστότητας και χρήζει σαφούς και επαρκούς αιτιολόγησης, η οποία πρέπει να προκύπτει από τους βάσιμους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος¹⁵³. Ως προς το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα, το αρμόδιο για την εξέταση της προσφυγής όργανο και όχι πλέον το διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη, από τη στιγμή που αναλαμβάνει τη εξέταση της υπόθεσης μέχρι την οριστική απόφασή του, αποκτά την «πλήρη και αποκλειστική αρμοδιότητα», ώστε να καταλήξει στη θέση της Διοίκησης¹⁵⁴. Σχετικά με το ζήτημα της εφαρμογής της αρχής «*tantum devolutum quantum appellatum*» τεκμηριώνονται δύο απόψεις. Κατά την πρώτη, είναι ανεπίτρεπτη η εφαρμογή του στο πλαίσιο της ενδικοφανούς προσφυγής, διότι η έννοια του μεταβιβαστικού αποτελέσματος εν προκειμένω μεταβάλλεται. Μεταβιβάζεται, έτσι, στο δευτεροβάθμιο όργανο το σύνολο της υπό εξέτασης υπόθεσης. Το πρωτοβάθμιο διοικητικό όργανο στερείται της δυνατότητας εξέτασης ή τροποποίησης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης¹⁵⁵. Συνεπώς, δεν παράγεται δέσμευση του δευτεροβάθμιου προσώπου ως προς τους ισχυρισμούς ή τις αντιρρήσεις του προσφεύγοντος, αλλά αντίθετα η υπόθεση εξετάζεται και πάλι εξ ολοκλήρου. Η θέση αυτή συμβαδίζει με την αρχή της νομιμότητας, καθόσον σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν αδύνατη η ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων για κεφάλαιο, το οποίο δεν έχει προσβάλει ο διοικούμενος. Κατά την κρίση της νομολογίας δύναται εμμέσως να συναχθεί ότι στο δευτεροβάθμιο όργανο δεν μεταβιβάζεται όλη η υπόθεση, αλλά το μόνο τμήμα εκείνο, το οποίο προσβάλλεται στην ενδικοφανή προσφυγή¹⁵⁶. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή κατά πράξεων επιβολής εισφορών αναστέλλεται η λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος του διοικουμένου¹⁵⁷. Τέλος, αναφορικά με το ανασταλτικό αποτέλεσμα αξίζει να αναφερθεί ότι αυτό εφαρμόζεται όταν προβλέπεται ρητά από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, το άρθρο 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναφέρει: «όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και

¹⁵² Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 451.

¹⁵³ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 454.

¹⁵⁴ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 174.

¹⁵⁵ Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., ό.π.π., σελ.132.

¹⁵⁶ Κύβελος Σ., ό.π.π., σελ.184.

¹⁵⁷ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 450.

αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ωσότου αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της.» Στον κανόνα αυτό συναντώνται εξαιρέσεις κατά τις οποίες η αναστολή της διοικητικής πράξης επέρχεται αυτόματα με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής¹⁵⁸. Ο χρόνος διάρκειας του ανασταλτικού αποτελέσματος ισοδυναμεί με το χρονικό διάστημα μέχρι την απόφαση του διοικητικού οργάνου. Η τελευταία συνέπεια είναι ο αποκλεισμός άσκησης άλλης διοικητικής προσφυγής. Αντίστροφα, σε περίπτωση κατά την οποία ασκηθεί άλλη διοικητική προσφυγή εκτός της ενδικοφανούς, η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει εάν η προσφυγή αυτή θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως ενδικοφανής¹⁵⁹.

Κρίσιμο, επίσης, αναδεικνύεται το ζήτημα της απάντησης του ερωτήματος: ποιο νομοθετικό καθεστώς λαμβάνεται υπ' όψιν κατά την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Κατά τον Κύβελο, το αρμόδιο διοικητικό όργανο για την εξέταση της προσφυγής υποχρεούται να κρίνει με βάση το νομοθετικό καθεστώς που ισχύει κατά τον χρόνο έκδοσης της δικής του απόφασης και όχι κατά τον χρόνο έκδοσης της¹⁶⁰ πράξης ή άσκησης της προσφυγής. Συνεπώς, στο ενδιάμεσο μεταξύ της έκδοσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και της απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής, εάν επέλθει τροποποίηση, είτε νομοθετικής διάταξης είτε πραγματικών δεδομένων, η Διοίκηση οφείλει να την λάβει υπ' όψιν της ακόμη και αν αυτό οδηγεί σε καταστρατήγηση της αρχής της μη χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος¹⁶¹. Στο ερώτημα αν έχει εφαρμογή η αρχή της μη χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος η απάντηση είναι θετική σύμφωνα με την σκοπό της ενδικοφανούς προσφυγής, δηλαδή την προστασία του διοικουμένου. Εξαιρέση στον κανόνα αυτό αποτελεί η περίπτωση κατά την οποία το δευτεροβάθμιο διοικητικό όργανο είναι προϊστάμενη αρχή του πρωτοβάθμιου και συνεπώς έχει την αρμοδιότητα τροποποίησης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης προς οποιαδήποτε κατεύθυνση¹⁶². Μάλιστα, κατά μία πιο στενή ερμηνεία, η χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου επιτρέπεται μόνο σε περίπτωση εντοπισμού νομικής πλημμέλειας της διοικητικής πράξης και όχι για λόγους ουσιαστικούς ή σκοπιμότητας¹⁶³.

¹⁵⁸ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 187.

¹⁵⁹ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 192.

¹⁶⁰ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 214.

¹⁶¹ Κύβελος, Σ., ό.π.π., σελ. 214.

¹⁶² Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., ό.π.π., σελ. 135.

¹⁶³ Παναγοπούλου, Μ.- Ελ., ό.π.π., σελ. 137.

Επιπρόσθετα, το δεύτερο εδάφιο της τρίτης παραγράφου του άρθρου 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και η τρίτη παράγραφος του άρθρου 45 του π.δ. 18/1989 ρυθμίζουν το ζήτημα της άσκησης διαδοχικών προσφυγών, δηλαδή την περίπτωση κατά την οποία προβλέπονται περισσότερες από μία ενδικοφανείς προσφυγές. Τότε, προσβαλλόμενη με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής είναι η πράξη που εκδίδεται για την τελευταία ενδικοφανή προσφυγή.

Ένας ακόμη δικονομικός προβληματισμός αναφέρεται σχετικά με τη δυνατότητα ή μη προβολής επιπλέον ισχυρισμών κατά την άσκηση ενδίκου βοηθήματος σε σχέση με εκείνους, οι οποίοι προβλήθηκαν κατά την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Το ζήτημα επιλύεται εύκολα σε περιπτώσεις κατά τις οποίες εντοπίζεται σαφής νομοθετική πρόβλεψη ταυτότητας των λόγων της ενδικοφανούς προσφυγής και του ενδίκου βοηθήματος. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 5 του Ν. 3886/2010. Αντίθετα, στην περίπτωση κατά την οποία δεν προβλέπεται ειδική ρύθμιση εφαρμόζεται ως γενικότερη δικονομική αρχή η ταυτότητα των αιτιάσεων και αιτήματος¹⁶⁴. Πυρήνα της ανωτέρω αρχής αποτελεί η απαγόρευση της επίκλησης νέων πραγματικών περιστατικών για πρώτη φορά ενώπιον του Δικαστηρίου, χωρίς να έχουν προβληθεί κατά την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Ο συγκεκριμένος, όμως, κανόνας δεν εφαρμόζεται για λόγους, οι οποίοι αφορούν στο νομικό μέρος της υπόθεσης, σε ζητήματα, τα οποία όφειλε να ελέγξει αυτεπαγγέλτως το δευτεροβάθμιο διοικητικό όργανο, σε λόγους σχετιζόμενους με πλημμέλειες της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης ή την αιτιολογία της πράξης¹⁶⁵.

Εξαιρετικής σημασίας εν προκειμένω διαφαίνεται το ζήτημα της υποχρέωσης της Διοίκησης να ενημερώσει τον διοικούμενο για την πρόβλεψη και την άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής. Η προαναφερθείσα υποχρέωση έχει ως θεμέλιο το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, στο οποίο προβλέπεται το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και το άρθρο 95 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται η αίτηση ακυρώσεως, από τη γενικότερη αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Διοίκηση¹⁶⁶, αλλά και από την αρχή της χρηστής διοίκησης¹⁶⁷. Σχετικά με το περιεχόμενο της υποχρέωσης της Διοίκησης, αυτή περιλαμβάνει την ενημέρωση του διοικουμένου για την πρόβλεψη από τον νόμο ενδικοφανούς προσφυγής. Η

¹⁶⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 459.

¹⁶⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 460.

¹⁶⁶ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., ό.π.π., σελ.160.

¹⁶⁷ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., ό.π.π., σελ.163.

ενημέρωση αυτή υλοποιείται, είτε με ρητή μνεία στο σώμα της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, είτε με ξεχωριστό έγγραφο. Εκτός από τη νομοθετική πρόβλεψη ενδικοφανούς προσφυγής ο διοικουόμενος θα πρέπει να ενημερώνεται παράλληλα για τη διαδικασία άσκησης, τις έννομες συνέπειες σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης άσκησης της προσφυγής, το αρμόδιο διοικητικό όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται και τη προθεσμία εντός της οποίας ασκείται¹⁶⁸.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον εντοπίζεται στην κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε) 100/2021. Σύμφωνα με την πέμπτη σκέψη: «η επιβαλλόμενη στη Διοίκηση υποχρέωση ενημέρωσης για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής αποσκοπεί στην ικανοποίηση πραγματικής ανάγκης ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για την τήρηση της προβλεπόμενης από ειδική διάταξη νόμου ενδικοφανούς διαδικασίας, ως προϋπόθεσης της παροχής δικαστικής προστασίας. Ωστόσο, ο κανόνας της υποχρεωτικής ενημέρωσης ισχύει μόνο επί ενδικοφανών προσφυγών προβλεπομένων από τον νόμο, ενώ τέτοια ανάγκη ενημέρωσης εκ μέρους της Διοίκησης δεν υφίσταται, όταν η προηγούμενη τήρηση ενδικοφανούς διαδικασίας προβλέπεται στο κείμενο διοικητικής σύμβασης (είτε στην ίδια τη σύμβαση είτε στην, αποτελούσα μέρος αυτής, σχετική διακήρυξη), δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή, η σχετική δυνατότητα παρέχεται στον ανάδοχο, δυνάμει όρου της σύμβασης, την οποία ο ίδιος έχει υπογράψει και το περιεχόμενό της έχει τεθεί υπόψη του και έχει γίνει αποδεκτό από αυτόν και, κατά συνέπεια, έχει προσηκόντως ενημερωθεί για την υποχρέωση τήρησης της διαδικασίας.». Σύμφωνα, τέλος, με τον Λαζαράτο, σε περίπτωση μη ενημέρωσης του διοικουόμενου, οι συνέπειες που ακολουθούν είναι: η ακυρωσία της διοικητικής πράξης, η υποχρέωση συμμόρφωσης στο περιεχόμενο της λανθασμένης ενημέρωσης, η αναβίωση της προθεσμίας της ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, η άρση του απαραδέκτου του ενδίκου βοηθήματος και η αστική ευθύνη του Κράτους προς αποζημίωση¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., όπ.π., σελ. 168.

¹⁶⁹ Λαζαράτος, Π., όπ.π., σελ. 452.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

«Η Ειδική Διοικητική Προσφυγή κατά πράξεων & παραλείψεων Ο.Τ.Α.»

Το τρίτο, τελευταίο και πλέον βασικό κεφάλαιο της παρούσας μελέτης έχει ως πυρήνα την εξέταση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 επ. του Ν.3852/2010 [ΝΟΜΟΣ 3852 ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010-Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτη] δηλαδή της ειδικής διοικητικής προσφυγής, η οποία στρέφεται κατά πράξεων και παραλείψεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, ακολουθούν δύο υποενότητες. Στην πρώτη επιχειρείται η παρουσίαση των βασικών ρυθμίσεων που αφορούν στην ειδική διοικητική προσφυγή γενικά. Στη δεύτερη, προσδοκάται η ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου της ειδικής διοικητικής προσφυγής του Ν. 3852/2010 συγκεκριμένα, υπό το πρίσμα θεωρητικού και νομολογιακού υλικού.

1.1.Γενικές ρυθμίσεις επί της Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής

Όπως προαναφέρθηκε, η ειδική διοικητική προσφυγή, όπως και η ενδικοφανής, εντάσσεται στην κατηγορία των τοπικών διοικητικών προσφυγών. Αυτό σημαίνει ότι η άσκησή της πρέπει να θεμελιώνεται ρητώς σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου. Στην ειδική αυτή διάταξη, προβλέπονται, κατά κανόνα, οι επιμέρους ρυθμίσεις, οι οποίες είναι σχετικές με τις προϋποθέσεις άσκησης, την αρμόδια διοικητική αρχή, την προθεσμία ασκήσεως, τις έννομες συνέπειες κλπ. Ως προς την κατοχύρωση της, η προσφυγή θεμελιώνεται, όπως αναλύθηκε ανωτέρω στο άρθρο 10 του Συντάγματος μόνο εμμέσως. Συνεπώς, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη όχι μόνο η ρύθμιση των επιμέρους ζητημάτων, αλλά και η γενικότερη πρόβλεψη ή κατάργησή της. Αυτό, βέβαια, δεν συνεπάγεται ότι η νομοθετική πρόβλεψη εξαιρείται του

συνταγματικού ελέγχου¹⁷⁰. Η ρύθμιση των επιμέρους ζητημάτων προβλέπεται στο άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [Ν.2690/1999], τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου και το εκάστοτε ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο. Ακολουθώντας, παρατίθενται οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της άσκησης, δηλαδή η προθεσμία, η ενεργητική νομιμοποίηση και η φύση της προσβαλλόμενης πράξης, καθώς και άλλα επιμέρους δικονομικά ζητήματα που προκύπτουν.

Η προθεσμία εντός της οποίας ασκείται η ειδική διοικητική προσφυγή προβλέπεται σε ρητή αναφορά επί της διατάξεως και εκκινεί από την κοινοποίηση, τη δημοσίευση ή τη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης¹⁷¹. Εν προκειμένω, εγείρονται δύο ζητήματα. Πρώτον, γεννάται το ερώτημα εάν η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία του ένδικου βοηθήματος. Η απάντηση παρέχεται στο σχετικό με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως άρθρο 46 του π.δ. 18/1989 σύμφωνα με το οποίο, «Κάθε διοικητική προσφυγή, εκτός από εκείνη που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 45 του παρόντος, διακόπτει την προθεσμία της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου για το χρονικό διάστημα που ορίζεται για την έκδοση σχετικής πράξεως ή, αν τέτοιο χρονικό διάστημα δεν ορίζεται, για 30 ημέρες ή έως την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απάντησης της Διοικήσεως εφόσον αυτές πραγματοποιήθηκαν πριν παρέλθουν οι προθεσμίες αυτές. μόνο σε περίπτωση εμπρόθεσμης άσκησής της.». Η κρίση αυτή επιβεβαιώνεται και νομολογιακά. Για παράδειγμα, στην τέταρτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε 720/2012 αναφέρεται: «Επειδή, κατά τα παγίως κριθέντα, με την εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής νομιμότητας του άρθρου 8 του ν. 3200/1955 (Α' 97), που εφαρμόζεται, κατά το άρθρο 1 (παρ. 2 εδαφ. τελευταίο) του ν. 2503/1997 (Α' 107), και για τις πράξεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, διακόπτεται η κατά το άρθρο 46 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως. Στην προκειμένη περίπτωση, κατά τα προκύπτοντα από τα στοιχεία του φακέλου, η προσβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Ηλείου για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων της επίδικης δραστηριότητας περιήλθε στον αιτούντα Δήμο στις 27.7.2007 και πρωτοκολλήθηκε με αριθ. πρωτ., όπως προκύπτει από το σχετικό φωτοαντίγραφο που υπάρχει στη δικογραφία. Κατά συνέπεια, η τριακονθήμερη προθεσμία για την άσκηση εκ μέρους του Δήμου προσφυγής νομιμότητας ενώπιον του Υπουργού έληξε τελικώς στις 27.8.2007, διότι η προηγούμενη ημέρα 26.8.2007, κατά την οποία συμπληρώθηκε τριακονθήμερο ήταν εξαιρετέα (Κυριακή). Συνεπώς, η προσφυγή του αιτούντος Δήμου που

¹⁷⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 416.

¹⁷¹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 416.

κατατέθηκε στο Υπουργείο στις 28.8.2007 ασκήθηκε εκπροθέσμως και δεν διέκοψε την προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της προσβαλλομένης πράξεως.».

Δεύτερον, ερωτάται ποια είναι η έννομη συνέπεια της μη εμπρόθεσμης άσκησης της. Κατά τη θεωρία και τη νομολογία, η εκπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται το απαράδεκτό της, ανεξαρτήτως αιτιολογίας επί της απορριπτικής απόφασης¹⁷². Συναφώς στην απόφαση Σ.τ.Ε 2275/1988, το Δικαστήριο επισημαίνει: «Επομένως, η προσφυγή, ως εκπρόθεσμη, νομίμως απορρίφθηκε από τον υπουργό, με τη προσβαλλόμενη απόφασή του, ασχέτως των αιτιολογιών που έχει η απόφαση αυτή, και η κρινόμενη αίτηση, κατά το μέρος που προσβάλλει την υπουργική απόφαση, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη. Εξάλλου, αφού η προσφυγή ασκήθηκε εκπροθέσμως, ενώπιον του υπουργού, δεν διέκοψε την προθεσμία της αίτησης ακυρώσεως. Η προθεσμία απόφασης επί της διοικητικής προσφυγής κατά κανόνα προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις και χαρακτηρίζεται ως ανατρεπτική ή αποκλειστική.».

Περαιτέρω, αναφορικά με την προθεσμία απόφασης του διοικητικού οργάνου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, εντοπίζονται δύο περιπτώσεις. Συνήθως, το χρονικό διάστημα εντός του οποίου οφείλει να αποφανθεί η διοικητική αρχή προβλέπεται ρητώς στις επιμέρους ρυθμίσεις. Αν, όμως, δεν προβλέπεται ειδική προθεσμία, γίνεται εφαρμογή του γενικού κανόνα του άρθρου 25 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999), σύμφωνα με το οποίο «Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση μεν της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα ημέρες.».

Σε περίπτωση μη ή εκπρόθεσμης απάντησης η προσφυγή θεωρείται ότι έχει απορριφθεί και η απόφαση κρίνεται «ακρωτέα ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα»¹⁷³. Σημειώνεται, ότι όπως και στην ενδικοφανή έτσι και στην ειδική διοικητική προσφυγή η προθεσμία απόφασης δεν αναστέλλεται κατά τις δικαστικές διακοπές¹⁷⁴, αφού δεν ασκείται ενώπιον Δικαστηρίου, αλλά ενώπιον Διοικητικής Αρχής. Έτσι, στην τέταρτη σκέψη της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) υπ. αριθμ. 3393/2005 αναφέρεται: «Εξάλλου, η εξηκονθήμερη αυτή προθεσμία, η οποία αποτελεί προθεσμία για έκδοση διοικητικής πράξεως, δεν αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών, διότι τέτοια αναστολή δεν προβλέπεται ούτε από τη θεσπίζουσα την εν λόγω προθεσμία διάταξη του άρθρου 8 παρ. 3 του Ν. 3200/1955, ούτε από άλλη διάταξη.».

Εάν,

¹⁷² Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 417.

¹⁷³ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 418.

¹⁷⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 418.

η προθεσμία παρέλθει και εκ των υστέρων η Διοίκηση απορρίπτει την προσφυγή τότε κατά πάγια νομολογία η απόρριψη αυτή κρίνεται αλυσιτελής, διότι η αρχή «στερείται εξουσίας να επιληφθεί εκ νέου της υποθέσεως και να επανεξετάσει την προσφυγή, εφ' όσον η κατά τον χρόνον αρμοδιότητά του έχει εξαντληθεί¹⁷⁵». Εξαιρέση στον ανωτέρω κανόνα παρουσιάζεται όταν λόγο καθυστέρησης της απάντησης αποτελεί η περαιτέρω ανίχνευση επιπλέον σχετικών στοιχείων και εγγράφων¹⁷⁶. Ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, το χρονικό σημείο εκκίνησης της προθεσμίας. Έτσι, ενδεικτικά αναφέρεται η τρίτη σκέψη της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.Τ.Ε.) υπ'. αριθμ. 2966/2016: «η προθεσμία αποφάνσεως αρχίζει από την περιέλευση στην Επιτροπή της πράξης και των στοιχείων που προβλέπονται από τον νόμο για την έκδοσή της και είναι κρίσιμα για τη διάγνωση της υπόθεσης, εκτός εάν εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση της Επιτροπής επί της προσφυγής, ή εάν ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση της απορριπτικής απόφασης πριν από την πάροδο της προθεσμίας αυτής.». Στα έγγραφα αυτά εντάσσονται έγγραφα, τα οποία είναι αναγκαία να αποσταλούν, όπως η έκθεση απόψεων με απαραίτητα στοιχεία και διευκρινίσεις. Η συλλογή και συμπλήρωση του φακέλου από τυχόν ελλείψεις οφείλει να γίνεται όσο το δυνατόν το συντομότερο με βάση την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και την αρχή της χρηστής διοίκησης¹⁷⁷. Επίσης, σε περίπτωση κατά την οποία η προσφυγή ασκείται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη και όχι στο αρμόδιο όργανο, τότε η προθεσμία εκκινεί από την περιέλευση της προσφυγής στο όργανο που είναι αρμόδιο να αποφανθεί¹⁷⁸.

Σημειώνεται τέλος, ότι μετά το πέρας της εξακονθήμερης αυτής προθεσμίας τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη της προσφυγής. Έτσι, στην απόφαση Σ.Τ.Ε 3349/2009 κρίνεται ότι «από την ίδια ημέρα αρχίζει η προθεσμία για την άσκηση του ενδίκου αυτού μέσου κατά της σιωπηρής απορρίψεως της προσφυγής, η οποία τεκμαίρεται με την πάροδο απράκτου του εξηκονθημέρου, ή κατά της σχετικής ρητής αποφάσεως που τυχόν εκδόθηκε πριν συμπληρωθεί το εξηκονθήμερο, εκτός εάν εκείνος που άσκησε την προσφυγή έλαβε γνώση της ρητής απόφασης του Γενικού Γραμματέα σε προγενέστερο χρόνο, οπότε η προθεσμία για την προσβολή με αίτηση ακυρώσεως της νομαρχιακής και της απόφασης του Γενικού Γραμματέα αρχίζει από την ημερομηνία της γνώσης.». Το έγγραφο, το οποίο αναφέρει ότι η προσφυγή είναι εκπρόθεσμη και άρα απαράδεκτη, δεν απολαύει εκτελεστότητας, αλλά έχει

¹⁷⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 418.

¹⁷⁶ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 418.

¹⁷⁷ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 419.

¹⁷⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 419.

«πληροφοριακό χαρακτήρα» και δεν δύναται να προσβληθεί¹⁷⁹. Κατά την έβδομη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 5320/2012 «η σιωπηρή απόρριψη της ως άνω προσφυγής κατά της πρώτης προσβαλλόμενης πράξης λόγω άπρακτης παρόδου της προβλεπομένης από το νόμο σχετικής προθεσμίας, έχει τον χαρακτήρα πληροφοριακού εγγράφου και στερείται εκτελεστότητας, προσβαλλόμενο, ως εκ τούτου, απαραδέκτως.».

Η διοικητική αρχή, η οποία είναι αρμόδια για την εξέταση της εκάστοτε ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά κανόνα προβλέπεται στο οικείο σύστημα διατάξεων. Πρόκειται είτε για την αρχή, η οποία εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη είτε για αρχή που προΐσταται ιεραρχικά ή ασκεί διοικητική εποπτεία. Ιδιαίτερη πρόβλεψη για ενημέρωση ή υπόδειξη του διοικουμένου σχετικά με το ποια διοικητική αρχή έχει αρμοδιότητα δεν εντοπίζεται¹⁸⁰. Έτσι, στην έκτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε 2644/2011 κρίνεται «Εξ' άλλου, η, κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, υποχρέωση ενημερώσεως των διοικουμένων [με την υποκειμένη στην προσφυγή πράξη ή με τυχόν διαβιβαστικό της έγγραφου] για την δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον συγκεκριμένου οργάνου, την προβλεπόμενη σχετική προθεσμία καθώς και τις συνέπειες της μη άσκησης αυτής, αφορά την άσκηση των προβλεπομένων από ειδική διάταξη νόμου ενδικοφανών προσφυγών, όχι δε και των διοικητικών προσφυγών νομιμότητας, όπως η προσφυγή του άρθρου 69 του κωδ. π. δ/τος 30/1996.».

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ρυθμίζει το ζήτημα της άσκησης της προσφυγής σε αναρμόδιο όργανο. Συγκεκριμένα, υπογραμμίζει ότι «εάν αρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική, ή την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.» Προβλέπεται, συνεπώς, η υποχρέωση της Διοίκησης διαβίβασης της προσφυγής μέσα στην ειδική προθεσμία των πέντε ημερών και τηρουμένων των μέτρων επιμέλειας με σκοπό την παραλαβή και ενημέρωση του διοικητικού οργάνου της προσφυγής, αλλά και του συνολικού σχετικού φακέλου με την προσφυγή.

Στις υποκειμενικές και αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής συγκαταλέγονται η ενεργητική νομιμοποίηση του προσφεύγοντος, η εκτελεστότητα της προσβαλλόμενης πράξης και η συγκεκριμένη

¹⁷⁹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 419

¹⁸⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 417.

φύση της διοικητικής πράξης. Όπως ρητά προσδιορίζεται στη διάταξη του άρθρου ειδική διοικητική προσφυγή δύναται να ασκηθεί παραδεκτώς μόνο από πρόσωπο στο οποίο συντρέχει έννομο συμφέρον, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του. Ως προς τη συνδρομή του εννόμου συμφέροντος ισχύουν *mutatis mutandis* όσα προαναφέρθηκαν στο κεφάλαιο της «Γενικής Επισκόπησης του θεσμού της διοικητικής προσφυγής». Υπενθυμίζεται εδώ ότι κατά την κρατούσα άποψη, το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι ενεστώς, άμεσο και προσωπικό.

Σαφής μνεία εντοπίζεται, επίσης, σχετικά με τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι οι διοικητικές προσφυγές ασκούνται μόνο κατά διοικητικών πράξεων. Στις πράξεις αυτές εντάσσονται τόσο οι ατομικές, όσο και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, αλλά όχι υλικές ενέργειες ή παραλείψεις¹⁸¹. Σύμφωνα με το άρθρο 30 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας με τον όρο διοικητική πράξη νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη. Συνεπώς, για να μπορεί να προσβληθεί με ειδική διοικητική προσφυγή, η πράξη θα πρέπει να απολαύει εκτελεστότητας. Ο όρος «εκτελεστή πράξη» προέρχεται από τη γαλλική θεωρία και σημαίνει την πράξη μέσω της οποίας πραγματοποιείται «η άσκηση εξουσίας της μονομερούς μετατροπής νομικών καταστάσεων.»¹⁸². Έτσι, στην τέταρτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε 147/2002, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι «κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, σε προσφυγή ενώπιον της τριμελούς επιτροπής υπόκεινται μόνον οι εκτελεστές πράξεις των νομαρχιακών συμβουλίων προκειμένου να ασκηθή σε αυτές έλεγχος νομιμότητας, οπότε και η απόφαση της Επιτροπής με την οποία, κατ' ενάσκηση του ανωτέρω έλεγχου, αυτές ακυρώνονται ή με την οποία απορρίπτεται η προσφυγή, ρητώς ή σιωπηρώς, έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Αντιθέτως, στερείται εκτελεστού χαρακτήρα απόφαση της τριμελούς επιτροπής με την οποία ασκείται έλεγχος νομιμότητας επί μη εκτελεστής πράξεως Νομαρχιακού Συμβουλίου.». Η απόφαση με την οποία απορρίπτεται η ειδική διοικητική προσφυγή δεν έχει εκτελεστότητα παρά μόνο όταν αυτή απορρίπτεται με την αιτιολογία ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι μη εκτελεστή. Παρ' όλα αυτά, δεν αποκλείεται η ειδικότερη πρόβλεψη ρύθμισης, η οποία επιτρέπει την προσβολή μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων με την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής¹⁸³. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι παλαιότερα εκτός από εκτελεστή η διοικητική πράξη έπρεπε να είναι και ρητή. Ειδική διοικητική προσφυγή κατά

¹⁸¹ Τάχος, Α.-Ι., (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ό.π.π., σελ. 798.

¹⁸² Δαγτόγλου, Π.Δ., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), ό.π.π., σελ.243.

¹⁸³ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 420.

σιωπηρής απόρριψης, δηλαδή κατόπιν παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας απόφασης της Διοικήσεως, δεν προβλεπόταν. Όπως θα αναλυθεί, όμως, και στο οικείο κεφάλαιο, μετά τη θέσπιση του Ν. 3852/2010, ειδική διοικητική προσφυγή δύναται να ασκηθεί προσφυγή και κατά παραλείψεων των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸⁴.

Από το χρονικό σημείο της άσκησης της διοικητικής προσφυγής και ύστερα της εξέτασης του παραδεκτού της, εκκινεί ο έλεγχος της πράξης από το εκάστοτε αρμόδιο διοικητικό όργανο, ο έλεγχος, δηλαδή του βασίμου αυτής. Η έκταση του ελέγχου περιλαμβάνει μόνο έλεγχο νομιμότητας. Στην περίπτωση κατά την οποία η Διοίκηση κρίνει ότι οι προβαλλόμενοι λόγοι ευσταθούν έχει την εξουσία ολικής ή μερικής ακύρωσης της πράξης. Στον έλεγχο αυτό δεν συμπεριλαμβάνονται όσες νομικές πλημμέλειες, οι οποίες «φέρουν το τεκμήριο νομιμότητας και έχουν διαφύγει τον ακυρωτικό έλεγχο»¹⁸⁵. Στους προβαλλόμενους λόγους συμπεριλαμβάνονται μόνο νομικές πλημμέλειες, ενώ αποκλείονται νέοι πραγματικοί ισχυρισμοί¹⁸⁶. Σε καμία περίπτωση στον έλεγχο νομιμότητας δεν δύναται να συμπεριληφθεί ο έλεγχος σκοπιμότητας ή η κατ'ουσίαν επανεξέταση της υπόθεσης. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι δεν προκύπτει νομοθετικά υποχρεωτική ταύτιση των λόγων που προβάλλονται επί διοικητικής προσφυγής και ένδικου βοηθήματος, αλλά παραδεκτώς προβάλλονται στο ένδικο βοήθημα και μη προβληθέντες επί της προσφυγής λόγοι¹⁸⁷. Επισημαίνεται περαιτέρω ότι η διοικητική αρχή υπό προϋποθέσεις δύναται να προβεί σε εξέταση λόγων νομιμότητας αυτεπαγγέλτως χωρίς να απαιτείται ιδιαίτερη επίκληση αυτών ή θεμελίωση εννόμου συμφέροντος. Σε περίπτωση ακύρωσης της διοικητικής πράξης επέρχεται αναπομπή της πράξης στο όργανο, το οποίο την εξέδωσε. Έπειτα, το διοικητικό όργανο κρίνει, εάν πρέπει να εκδοθεί νέα διοικητική πράξη ή μερική τροποποίησή της μέσω διόρθωσης των νομικών πλημμελειών της¹⁸⁸. Τέλος, κατά τον Τάχο, επιτρέπεται και η υποβολή εντός ή εκτός προθεσμίας συμπληρωματικού υπομνήματος με σκοπό την προβολή επιπλέον αποδεικτικών της θέσεως του διοικουμένου στοιχείων¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 421.

¹⁸⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 419.

¹⁸⁶ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 425.

¹⁸⁷ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 425.

¹⁸⁸ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 420.

¹⁸⁹ Τάχος, Α.-Ι., (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), όπ.π., σελ. 797.

Η πρώτη δικονομική συνέπεια, η οποία παράγει η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η διακοπή της προθεσμίας του ενδίκου βοηθήματος κατά της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, όπως αυτή προκύπτει από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, δηλαδή τα άρθρα 46 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 και 67 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Διακόπτεται η προθεσμία σημαίνει ότι το χρονικό διάστημα από την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής μέχρι την απόφαση της Διοίκησης αφαιρείται από τη συνολική προσμέτρηση της προθεσμίας του ενδίκου βοηθήματος. Η διακοπή διαρκεί όσο το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο οφείλει η Διοίκηση να αποφανθεί ή για 30 ημέρες στην περίπτωση που δεν εντοπίζεται ειδική πρόβλεψη, ειδικά έως την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της Διοίκησης, εάν αυτές γίνουν πριν την παρέλευση των ανωτέρω προθεσμιών. Μετά την παρέλευση των ανωτέρω προθεσμιών, εκκινεί η εξηκονθήμερη προθεσμία άσκησης της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής αντίστοιχα. Αν η Διοίκηση κοινοποιήσει την απόφαση ή αν ο διοικούμενος λάβει γνώση της απόφασης σε χρόνο μεταγενέστερο από εκείνον που προβλεπόταν από την ανατρεπτική προθεσμία, τότε η εκκίνηση της προθεσμίας επέρχεται από την επομένη της ημέρας συμπλήρωσης της προθεσμίας¹⁹⁰. Το προαναφερθέν συμπέρασμα συνάγεται και νομολογιακά. Στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας Σ.τ.Ε 15/2014 το Δικαστήριο αποφαινεται ότι: « Επειδή, εν προκειμένω, η κατ' άρθρο 46 του Π.Δ. 18/1989 εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας διακόπηκε με την άσκηση της προσφυγής των αιτούντων ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ΔΚΚ. Περαιτέρω, η προθεσμία των 30 ημερών εντός των οποίων μπορούσε ν' αποφανθεί η Ειδική αυτή Επιτροπή επί της ασκηθείσης ενώπιόν της προσφυγής των αιτούντων άρχισε να τρέχει από 12-3-2010, ημερομηνία κατά την οποία περιήλθε σε αυτήν, όπως προκύπτει από το διαβιβαστικό έγγραφο της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, ο φάκελος της υπόθεσης με όλα τα' απαραίτητα στοιχεία που έπρεπε να έχει στη διάθεσή της η εν λόγω Επιτροπή για ν' αποφανθεί επί της προσφυγής, και συμπληρώθηκε στις 12-4-2010 με την παρέλευση της τριακονθήμερης προθεσμίας. Από την τελευταία αυτή ημερομηνία άρχισε να τρέχει η εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της προσβαλλόμενης αποφάσεως του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και της συμπροσβαλλόμενης πράξεως της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152. Η προθεσμία δε αυτή δεν κινήθηκε εκ νέου με την κοινοποίηση στους αιτούντες στις 3-6-2010 της προσβαλλόμενης απόφασης της Ειδικής Επιτροπής.».

¹⁹⁰ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., όπ.π., σελ. 422.

Σε περίπτωση κατά την οποία η ειδική διοικητική προσφυγή κατατίθεται σε αναρμόδιο διοικητικό όργανο η προθεσμία ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος κατά της απορριπτικής αποφάσεως εκκινεί το αργότερο «της επομένης της συμπλήρωσεως της εξακονθήμερης ανατρεπτικής προθεσμίας¹⁹¹». Στην περίπτωση, όμως, κατά την οποία δεν μπορεί να αποδειχθεί ασφαλής γνώση του προσφεύγοντος η προθεσμία αρχίζει από την κοινοποίηση ή τη γνώση της απόρριψης της προσφυγής¹⁹². Υπενθυμίζεται ότι για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής εφαρμόζεται η αρχή της άπαξ διακοπής της προθεσμίας άσκησης ενδίκων βοηθημάτων. Αυτό σημαίνει ότι η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακυρώσεως ή της προσφυγής διακόπτεται μόνο μία φορά ακόμη και εάν ασκηθούν περισσότερες της μίας διοικητικές προσφυγές.¹⁹³

Η δεύτερη συνέπεια άσκησης της διοικητικής προσφυγής είναι η μη δυνατότητα του αρμόδιου για την εξέταση της προσφυγής διοικητικού οργάνου να έχει αρμοδιότητα με την πάροδο της προθεσμίας επί της υποθέσεως¹⁹⁴. Περαιτέρω, σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης της Διοικήσεως κατόπιν ασκήσεως ειδικής διοικητικής προσφυγής, η αρχικά προσβαλλόμενη πράξη δεν παύει να είναι εκτελεστή, αλλά «θεωρείται συμπροσβαλλόμενη της απορριπτικής πράξης και δεν την ενσωματώνει¹⁹⁵». Αντίθετα, η σιωπηρή απόρριψη της προσφυγής θεωρείται συμπροσβαλλόμενη της αρχικής πράξης, ενώ οι αιτιολογίες των δύο θεωρείται ότι πλασματικά ταυτίζονται¹⁹⁶.

Ιδιαίτερης σημασίας αναδεικνύεται το ζήτημα του χαρακτηρισμού της ειδικής διοικητικής προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά και κατόπιν γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 25 του Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας η ειδική διοικητική προσφυγή δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα και δεν αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος. Η παράγραφος 3 του άρθρου 227 του Ν.3852/2010, όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω, ναι μεν περιέχει πρόβλεψη ότι η προσφυγή κατά πράξεων και παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος, όμως, η πρόβλεψη αυτή δεν έχει εφαρμοσθεί ποτέ στην πράξη, αφού μέχρι και σήμερα εφαρμόζονται οι διατάξεις

¹⁹¹ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 423.

¹⁹² Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 423.

¹⁹³ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 424.

¹⁹⁴ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 424.

¹⁹⁵ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 424.

¹⁹⁶ Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., ό.π.π., σελ. 424.

του μεταβατικού σταδίου. Σε θεωρητικό επίπεδο ερωτάται εάν η εφαρμογή της διάταξης γεννά ζήτημα αντισυνταγματικότητας σε σχέση με τις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά μία άποψη, η συγκεκριμένη ρύθμιση κρίνεται ότι παραβιάζει τις προαναφερθείσες διατάξεις, αφού επέρχεται υπέρμετρος περιορισμός της πρόσβασης στη Διοικητική Δικαιοσύνη¹⁹⁷.

Υπογραμμίζεται ότι η ειδική διοικητική προσφυγή διακρίνεται καθολικά από την ενδικοφανή προσφυγή στα εξής σημεία. Πρώτον ως προς το εύρος του ελέγχου. Στην ειδική διοικητική προσφυγή, η διοικητική αρχή προβαίνει μόνο σε έλεγχο νομιμότητας, ενώ στην ενδικοφανή προσφυγή διενεργείται έλεγχος τόσο κατά νόμο, όσο και επί της ουσίας. Ένα, επίσης, στοιχείο διαφοροποιήσεως των δύο προσφυγών είναι ότι η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί κατά κανόνα προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου μέσου. Αντίθετα, για την ειδική διοικητική προσφυγή συνηθέστερα δεν είναι. Επισημαίνεται ότι κατά ορισμένων διοικητικών πράξεων δύναται να ασκηθεί ειδική διοικητική προσφυγή, επειδή προέρχεται από συγκεκριμένο διοικητικό όργανο και ενδικοφανή διοικητική προσφυγή εξαιτίας του αντικειμένου της. Παράδειγμα τέτοιων πράξεων αποτελούν πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες ανακύπτουν από την εκτέλεση δημοσίων έργων¹⁹⁸. Συνοψίζοντας, στην αιτιολογική έκθεση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999) αναφέρεται σχετικά με το άρθρο 25 ότι «η διαφορά μεταξύ των δύο προσφυγών [δηλ. της ειδικής διοικητικής προσφυγής και της ενδικοφανούς] συνίσταται στο ότι κατά την διάταξη που τις προβλέπει το αρμόδιο όργανο στην περίπτωση της ειδικής διοικητικής προσφυγής εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης και μπορεί να την ακυρώνει ολικώς ή μερικώς ή να απορρίψει την προσφυγή, ενώ στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης και μπορεί να ακυρώσει ολικώς ή μερικώς ή να τροποποιήσει την πράξη να απορρίψει την προσφυγή.».

1.2. Η Ειδική Διοικητική Προσφυγή κατά πράξεων & παραλείψεων Ο.Τ.Α.

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η παρουσίαση των βασικών πτυχών μίας εκ των προβλεπόμενων ειδικών διοικητικών προσφυγών, της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής* κατά πράξεων και παραλείψεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

¹⁹⁷ Βαρδακώστα, Π., «Η υποχρέωση ενημέρωσης στην ειδική διοικητική προσφυγή», σελ. 2.

¹⁹⁸ Τάχος, Α.- Ι, (Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), όπ.π., σελ. 813.

πρώτου και δεύτερου βαθμού, δηλαδή της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής των άρθρων 227 επ. του Ν.3852/2010*, όπως αυτά τροποποιήθηκαν κυρίως από τον *Ν.4555/2018*, αλλά και τους *Ν. 4257/2014*, *Ν. 4604/2019*, *Ν. 4674/2020*. Στο πρώτο κεφάλαιο του παρόντος αναφέρθηκε ότι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δύναται να πραγματοποιηθεί είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν ασκήσεως της ανωτέρω προσφυγής. Συνεπώς, η Ειδική Διοικητική Προσφυγή αποτελεί μοχλό ενεργοποίησης του ελέγχου νομιμότητας και της άσκησης διοικητικής εποπτείας γενικότερα. Η παρούσα ενότητα αποτελεί προσπάθεια αποτύπωσης μίας σφαιρικής εικόνας των δεδομένων επί της προσφυγής με επίκεντρο το βασικό νομοθετικό πλαίσιο, τη δικονομική της πορεία και την πρακτική της σπουδαιότητα.

Η βασική, σχετική, με την υπό εξέταση ειδική διοικητική προσφυγή διάταξη είναι το άρθρο 227 του *Ν.3852/2010*. Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 118 του *Ν.4555/2018*. Παρ' όλα αυτά, μέχρι σήμερα, εφαρμόζεται, η μεταβατική διάταξη του άρθρου 238 του *Ν.3852/2010*, αφού δεν έχει επέλθει ακόμη έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας. Στο ακόλουθο σχήμα παρουσιάζονται τα βασικά σημεία των τριών άρθρων.

Εισαγωγικά επισημαίνεται ότι τα απαραίτητα στοιχεία, τα οποία πρέπει να φέρει το έγγραφο της προσφυγής είναι: η διοικητική αρχή ενόπιον της οποίας ασκείται, το όνομα και τα προσωπικά στοιχεία του προσφεύγοντος (ιδιότητα, διεύθυνση, διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, κ.α.), η πράξη και η αρχή κατά της οποίας στρέφεται η προσφυγή, οι λόγοι, οι οποίοι επικαλούνται προς επίρρωση των ισχυρισμών και το αίτημα. Τέλος, στο σώμα της προσφυγής πρέπει να καταγράφεται η χρονολογία, η ιδιόγραφη υπογραφή και το ονοματεπώνυμο του προσφεύγοντος.

ΑΡΘΡΟ 227 Ν.3852/2010

1α. Οποιοσδήποτε έχει **έννομο συμφέρον** μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

β. Προσφυγή επιτρέπεται και **κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας** των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται **εντός δεκαήμερου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.**

2. Ο **Ελεγκτής Νομιμότητας** αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.

3. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής **αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.**

4. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί:

α) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α) και αφορούν δήμους,

β) αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (ΦΕΚ 42 Α) και αφορούν περιφέρειες.

Μεταβατικό στάδιο (άρθρο 238 Ν.3852/2010): Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α., **ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114)**, οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996, Α' 21), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Μεταβατικό στάδιο (άρθρο 238 Ν.3852/2010): 6. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α., **δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 6 του άρθρου 227.**

ΑΡΘΡΟ 227 Ν.3852/2010 (τροπ. από άρθρο 118 Ν.4555/2018)

1. Οποιοσδήποτε έχει **έννομο συμφέρον** μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, **ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α.**, μέσα σε **προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών** από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής. Ατομικές πράξεις κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο με απόδειξη παραλαβής και αναφέρουν υποχρεωτικά ότι κατ' ετών χωρεί ειδική προσφυγή για λόγους νομιμότητας ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών.

2. Προσφυγή επιτρέπεται και **κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας** των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται **εντός δεκαπέντε (15) ημερών** από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

3. Σε περίπτωση υποβολής αίτησης θεραπείας κατά των αποφάσεων ή των παραλείψεων της παραγράφου 2, οι προβλεπόμενες για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. προθεσμίες αναστέλλονται από την υποβολή της αίτησης θεραπείας και μέχρι την έκδοση απόφασης επ' αυτής ή την παρέλευση άπρακτης της σχετικής προθεσμίας του άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κυρώθηκε με το ν. 2690/1999 (Α' 45).

4. Δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι **έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας**, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Δικαίωμα έχουν επίσης **οι συνδικαλιστικές οργανώσεις** εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού, **καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα**, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς.

5. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. **αποφαινεται** επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.

6. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής **αποτελεί προϋπόθεση** για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Μεταβατικό στάδιο (άρθρο 238 Ν.3852/2010): Όπου στα ανωτέρω άρθρα αναφέρεται ο Επόπτης Ο.Τ.Α., κατά το μεταβατικό διάστημα, νοείται **ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης**. Όπου αναφέρεται ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Εποπτείας Ο.Τ.Α. της ΑΥΕ Ο.Τ.Α., νοείται **ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας ή της αντιστοιχίας Διεύθυνσης** στην οποία υπάγεται η εποπτεία των Ο.Τ.Α. της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου αναφέρεται υπάλληλος της ΑΥΕ Ο.Τ.Α., νοείται **υπάλληλος της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης**.

Όπως καθίσταται σαφές από τη *γραμματική*, αλλά και *συστηματική* ερμηνεία του άρθρου την πρώτη προϋπόθεση για την άσκηση της προσφυγής αποτελεί η συνδρομή εννόμου συμφέροντος στο πρόσωπο, το οποίο ασκεί την προσφυγή. Κατά τη γενική θεωρία του διοικητικού δικαίου, η προϋπόθεση του εννόμου συμφέροντος συντρέχει όταν προκαλείται ηθική ή υλική βλάβη στον διοικούμενο ή όταν ο διοικούμενος υφίσταται βλάβη με βάση ορισμένη ιδιότητα (*έννομη σχέση*) που αναγνωρίζεται από τους κανόνες Δικαίου¹⁹⁹. Το συμφέρον είναι έννομο όταν δεν αντίκειται στο δίκαιο και δεν παύει να είναι έννομο, επειδή ο διοικούμενος παραβίασε ορισμένη διάταξη νόμου²⁰⁰. Κατά τον Σπηλιωτόπουλο, «*το έννομο συμφέρον αφορά σε κάθε νομική ή πραγματική κατάσταση που αναγνωρίζεται από το δίκαιο από την οποία ο αιτών βάσει ειδικού δεσμού αντλεί ωφέλεια, η οποία θίγεται αμέσως ή εμμέσως από την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη, δηλαδή η κατάσταση μεταβλήθηκε ή δεν ρυθμίστηκε με συνέπεια η πρόκληση υλικής ή ηθικής βλάβης*²⁰¹». Περαιτέρω, το έννομο συμφέρον είναι είτε υλικό, όταν η βλάβη επέρχεται σε περιουσιακά δικαιώματα είτε ηθικό, όταν αφορά σε ηθική αξία²⁰². Επίσης, πρέπει να συντρέχει κατά τον χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης και κατά τον χρόνο άσκησης της προσφυγής. Τέλος, κατά πάγια νομολογία, για να θεμελιωθεί η συνδρομή του θα πρέπει να είναι προσωπικό, άμεσο και ενεστώς. Με τον όρο προσωπικό νοείται η ύπαρξη *ειδικού δεσμού* μεταξύ διοικουμένου και προσβαλλόμενης πράξης, της ιδιαίτερης, δηλαδή, σχέσης του διοικουμένου με τη νομική κατάσταση. Προσωπικό έννομο συμφέρον έχουν και τα νομικά πρόσωπα. Επιπλέον, πρέπει να είναι άμεσο, δηλαδή να συνδέεται απευθείας με το πρόσωπο του διοικουμένου και η βλάβη να προξενείται στον ίδιο και όχι σε τρίτο, όπως για παράδειγμα την περίπτωση των κληρονόμων. Τέλος, πρέπει να είναι ενεστώς, δηλαδή η πραγματική κατάσταση με την οποία συνδέεται ο διοικούμενος να προκαλεί βλάβη, η οποία υφίσταται κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης, έκδοσης της πράξης, αλλά και κατά τον χρόνο άσκησης της προσφυγής²⁰³. Συμπερασματικά, δεν συντρέχει η προϋπόθεση του εννόμου συμφέροντος στην περίπτωση κατά την οποία «*το συμφέρον είναι μελλοντικό και αβέβαιο, παρωχημένο, αόριστο, ή απλώς προσδοκώμενο*»²⁰⁴. Σχετικά με τη

¹⁹⁹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 81.

²⁰⁰ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 82.

²⁰¹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 82.

²⁰² Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 83.

²⁰³ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 86.

²⁰⁴ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., *Εκπαιδευτικό Υλικό, Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και έλεγχος δράσης Ο.Τ.Α.*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2018, σελ. 128.

συνταγματικότητα της πρόβλεψης της προϋποθέσεως του εννόμου συμφέροντος, στη δέκατη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 1491/2015 αναφέρεται : «επειδή, τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της κρωθείσας με το ν.δ. 53/1974 (Α' 256) Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών δεν αποκλείουν στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόσβαση στα δικαστήρια και, ειδικότερα, για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά των εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αρκεί αυτές να συνάπτονται προς την λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης και, περαιτέρω, να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα πέρα από τα οποία επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του προστατευόμενου από την παραπάνω συνταγματική διάταξη ατομικού δικαιώματος ή την ουσιώδη παρεμπόδιση της ασκήσεώς του. Τέτοια δικονομική προϋπόθεση συμβατή με την ως άνω συνταγματική διάταξη αποτελεί και το καθιερούμενο έννομο συμφέρον η συνδρομή του οποίου στο πρόσωπο του αιτούντος είναι απαραίτητη για το παραδεκτό της ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του δικαστηρίου²⁰⁵». Η εξέταση του εννόμου συμφέροντος από τη διοικητική αρχή γίνεται αυτεπαγγέλτως. Παρ'όλα, αυτά πρέπει να προκύπτει από τα κατατεθέντα στοιχεία ή το σώμα της προσφυγής. Κατά την Πρεβεδούρου, οι λόγοι εκλείψεως του εννόμου συμφέροντος διακρίνονται σε αντικειμενικούς και υποκειμενικούς. Στους υποκειμενικούς συγκαταλέγονται όσοι αφορούν «στη βούληση του αιτούντος και καταδεικνύουν ότι δεν επιθυμεί πλέον την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης²⁰⁶». Για παράδειγμα, η αποδοχή της διοικητικής πράξης ή η απώλεια της ιδιότητας από την οποία προκύπτει η συνδρομή του εννόμου συμφέροντος. Αντίστοιχα, στους αντικειμενικούς λόγους εντάσσεται ό,τι σχετίζεται με την εξάλειψη του αντικειμένου της διοικητικής πράξης, όπως για παράδειγμα, η περίπτωση της ανακλήσεως. Γίνεται δεκτό, ότι δεν δύναται να αποδειχθεί έννομο συμφέρον, όταν αυτό προβάλλεται αλυσιτελώς, δηλαδή έστω και αν επέρθει ακύρωση ή τροποποίηση της προσβαλλομένης, ο διοικούμενος δεν επωφελείται²⁰⁷. Τέλος, επισημαίνεται, στο υπό εξέταση νομοθετικό πλαίσιο προβλέπεται ορισμένη κατηγορία προσώπων, οι οποίοι τεκμαίρεται ότι έχουν δικαίωμα άσκησης της προσφυγής και συνεπώς δεν χρειάζεται περαιτέρω να αποδειχθεί έννομο συμφέρον στο πρόσωπό τους. Συγκεκριμένα, στην τέταρτη παράγραφο του άρθρου 227 του Ν.3852/2010 προβλέπεται ότι «δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται

²⁰⁵ Πρεβεδούρου, Ευγ., Σημειώσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως, 15/11/2020, παρ.4.

²⁰⁶ Πρεβεδούρου, Ευγ., (Σημειώσεις, Το έννομο συμφέρον), ό.π.π., παρ. 13 επ.

²⁰⁷ Πρεβεδούρου, Ευγ., (Σημειώσεις, Το έννομο συμφέρον), ό.π.π., παρ. 13 επ.

ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Δικαίωμα έχουν ομοίως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς.».

Σχετικά με το ειδικό ζήτημα θεμελίωσης εννόμου συμφέροντος στα πρόσωπα, τα οποία φέρουν την ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου διατυπώνονται δύο αντικρουόμενες θέσεις. Στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας υπ. αριθμ. 2081/2009 (αλλά και κατά πάγια νομολογία), το Δικαστήριο προβαίνει σε διαχωρισμό των αιτούντων, οι οποίοι φέρουν την ιδιότητα των δημοτικών συμβούλων και καταλήγει στη θέση ότι «επειδή, οι δύο πρώτοι των αιτούντων, δημοτικοί σύμβουλοι του καθού δήμου, που μειοψήφησαν κατά τη λήψη της προσβαλλόμενης αποφάσεως αυτού και οι οποίοι, σύμφωνα με το άρθρο 135, περιπτ. α' και γ', του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006, Α' 114), είναι εκπρόσωποι της τοπικής κοινωνίας και μεριμνούν στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων τους για την τήρηση της νομιμότητας, ασκούν με έννομο συμφέρον την κρινόμενη αίτηση. Αντίθετα, οι λοιποί τέσσερεις αιτούντες, οι οποίοι αναφέρουν στο δικόγραφο της κρινόμενης αιτήσεως ότι είναι κάτοικοι Νέας Πεντέλης, δεν θεμελιώνουν το έννομο συμφέρον τους προς άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως.». Το αντίθετο συμπέρασμα προκύπτει από τις γνωμοδοτήσεις (Ν.Σ.Κ.) υπ. αριθμ. 484/2008 και υπ. αριθμ. 270/2017 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, όπου υπογραμμίζεται «Βάσει δε των ανωτέρω και της τότε κρατούσας νομολογίας του Σ.τ.Ε., κατά την ανωτέρω γνωμοδότηση, μόνη η ιδιότητα δημοτικού συμβούλου, ανεξαρτήτως της συμμετοχής του ή μη κατά την συνεδρίαση προς λήψη της σχετικής αποφάσεως, δεν καθιδρύει άνευ ετέρου και δη στο πλαίσιο ασκήσεως των *ex lege* καθηκόντων του, έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγών. Εξ άλλου, αντίθετη παραδοχή δεν μπορεί να επιστηριχθεί στην παρ. 2 του άρθρου 98, κατά την οποία «ο δημοτικός σύμβουλος εκφράζει τη γνώμη του και ψηφίζει με απόλυτη ελευθερία, αποβλέποντας πάντοτε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών.». Τέλος, η ίδια γνωμοδότηση κατέληξε στην ομόφωνη γνώμη ότι «μόνη η επίκληση της ιδιότητας του επικεφαλής δημοτικής παράταξης ή εκείνης του δημοτικού συμβούλου δεν καθιδρύει, αυτοτελώς, έννομο συμφέρον προς άσκηση των ειδικών διοικητικών προσφυγών, που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 150 και 151 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Είναι προφανές, ότι οι ανωτέρω δεν κωλύονται προς άσκηση των κρίσιμων προσφυγών, εφόσον αποδείξουν τη

συνδρομή προσωπικό, άμεσου και ενεστώτος, εννόμου συμφέροντος, απεξαρτημένου από τις προειρημένες ιδιότητες²⁰⁸.».

Στην προαναφερθείσα προϋπόθεση της συνδρομής του εννόμου συμφέροντος εντοπίζονται και εξαιρέσεις. Ενδεικτικά αναφέρεται η δέκατη τέταρτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. 770/2021 κατά την οποία «η διάταξη αυτή του νόμου (άρθρο 360 παρ. 3 ν. 4412/2016) καταλαμβάνει εκείνους μόνον τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δύνανται πάντως να ασκήσουν την προδικαστική προσφυγή του ν. 4412/2016, και όχι τυχόν τρίτους τους οποίους άλλωστε δεν αφορούν, κατά τα προεκτεθέντα, οι ρυθμίσεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016. Συνεπώς, με το εν λόγω άρθρο 360 παρ. 3 του νόμου δεν θίγεται το αναγνωριζόμενο από άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας δικαίωμα των τρίτων, εν σχέσει προς τους ενδιαφερομένους για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, να ασκήσουν διοικητικές προσφυγές κατά των πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι οι κατά τα ανωτέρω τρίτοι, εφόσον συντρέχουν οι τασσόμενες από την σχετική νομοθεσία προϋποθέσεις, δύνανται να ασκήσουν την προσφυγή νομιμότητας του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 κατά των σχετικών με την ανάθεση σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. Αντιστοίχως δε οι πράξεις αυτές υπόκεινται και στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας που προβλέπεται από τα άρθρα 225 και 226 του ν. 3852/2010. Τουτό ενισχύεται και από το μεταγενέστερο του ν. 4412/2016 άρθρο 116 του ν. 4555/2018, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 225 του ν. 3852/2010 και ορίσθηκε, στην παράγραφο 1, ότι υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας από την Εποπτική Κρατική Αρχή και «οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων.».

Η δεύτερη προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής αφορά στην τήρηση συγκεκριμένης προθεσμίας. Η προθεσμία διακρίνεται ανάλογα με το εάν η προσβαλλόμενη είναι πράξη ή παράλειψη. Εάν πρόκειται για πράξη, η προθεσμία προβλέπεται ρητά από το τελευταίο εδάφιο της πρώτης παραγράφου, όπου ορίζεται ότι «Η ειδική διοικητική προσφυγή πρέπει να ασκείται μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφοτόυ έλαβε πλήρη γνώση αυτής.».

Εάν πρόκειται για παράλειψη εφαρμόζεται η δεύτερη παράγραφος, σύμφωνα με την οποία, «Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαπέντε ημερών από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει

²⁰⁸ Ζόγουρη, Π., Η καταστατική θέση των αιρετών, εποπτεία και έλεγχοι επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η εθνή των αιρετών (αστική, πειθαρχική και ποινική) και η νομική τους προστασία, σελ. 46.

ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.».

Ως προθεσμία νοείται εν προκειμένω η δικονομική προθεσμία, δηλαδή το διάστημα μεταξύ δύο χρονικών σημείων που τάσσεται από τον νόμο. Σκοπός της, ιδιαίτερα, σύντομης στοιχειοθέτησής της, είναι η ταχεία επίλυση της διαφοράς με συνταγματικό έρεισμα το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος²⁰⁹. Οι ανωτέρω διατάξεις εφαρμόζονται, παρ'όλο, που δεν εξελίσσεται η διαδικασία της δίκης με τη στενή έννοια, καθώς ο σκοπός προάσπισης των συμφερόντων του διοικουμένου παραμένει ο ίδιος. Σημειώνεται παρενθετικά ότι σε περίπτωση κατά την οποία γίνει αποστολή της προσφυγής μέσω συστημένης επιστολής στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και όχι αυτοπρόσωπη κατάθεσή της ως ημερομηνία παραλαβής της νοείται εκείνη που *«αναγράφεται στην απόδειξη του ταχυδρομικού καταστήματος»²¹⁰.*

Με βάση τη διάταξη, τέσσερα είναι τα γεγονότα, τα οποία δύνανται να σηματοδοτήσουν την έναρξη της προθεσμίας: η δημοσίευση της απόφασης, η ανάρτησή της στο διαδίκτυο, η κοινοποίησή της ή πλήρη γνώση αυτής. Αναφορικά με τη δημοσίευση των ατομικών διοικητικών πράξεων υπενθυμίζεται ότι με βάση το άρθρο 18 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εάν η πράξη είναι δημοσιευτέα κατά νόμο, τελειούται με τη δημοσίευσή της. Με τον όρο δημοσίευση νοείται η ενέργεια με την οποία η πράξη γίνεται γνωστή στο κοινό και όχι μόνο σε ορισμένα πρόσωπα²¹¹. Στο ισχύον καθεστώς η δημοσίευση της πράξης συντελείται κατά κανόνα και ηλεκτρονικά στην διαδικτυακή πλατφόρμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», στην οποία η πρόσβαση είναι ελεύθερη, διασφαλίζοντας, έτσι, την τήρηση της αρχής της Διαφάνειας. Στις κανονιστικές πράξεις απαιτείται η τήρηση των διατυπώσεων δημοσίευσης. Επίσης, η τέταρτη σκέψη της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε) 2002/2020, επικυρώνει την κατά πάγια θέση της νομολογίας, ότι η δημοσίευση αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι *«η δημοσίευση ατομικής διοικητικής πράξης, όταν επιβάλλεται κατά νόμον, αποτελεί τόπο της βουλήσεως του διοικητικού οργάνου και στοιχείο της υλοστάσεως της πράξης. Το διοικητικό δε όργανο που εκδίδει τη δημοσιευτέα πράξη πρέπει να είναι αρμόδιο για την έκδοσή της όχι μόνον κατά τον χρόνο της υπογραφής, αλλά και κατά τον χρόνο της δημοσίευσέως της.»*. Απαραίτητη, επίσης, κρίνεται η δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων στην Ε.τ.Κ., όπως προκύπτει από τις διατάξεις

²⁰⁹ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 303.

²¹⁰ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 128.

²¹¹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π. σελ. 91.

42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους. Οι μη δημοσιευτές κανονιστικές πράξεις είναι ανυπόστατες και συνεπώς δεν παράγουν έννομες συνέπειες²¹². Η έναρξη της προθεσμίας επέρχεται κατόπιν πλήρους και σαφούς δημοσίευσης. Εάν η δημοσίευση συντελείται με περισσότερους του ενός τρόπους, η εκκίνηση της προθεσμίας επέρχεται από την τελευταία δημοσίευση²¹³. Ο δεύτερος τρόπος εκκίνησης της προθεσμίας είναι η κοινοποίηση της πράξης. Ως κοινοποίηση ορίζεται η γνωστοποίηση της πράξης μόνο στον άμεσα ενδιαφερόμενο και όχι σε τρίτον και ρυθμίζεται στο άρθρο 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπου προβλέπεται ότι «η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά. Με την επιφύλαξη των τυχόν οριζόμενων σε ειδικές διατάξεις, η κοινοποίηση γίνεται με κάθε πρόσφορο τρόπο.». Ειδική ρύθμιση υπάρχει, επίσης, για τις κοινοποιήσεις των πράξεων των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο άρθρο 284 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Με βάση την πρώτη παράγραφο του άρθρου οι κοινοποιήσεις υλοποιούνται από όργανα της Δημοτικής Αστυνομίας ή της αρμόδιας δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας με επίδοση ή με το ταχυδρομείο με απόδειξη ή με τηλεγράφημα με απόδειξη. Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι σε αντίθεση με τη δημοσίευση, η κοινοποίηση δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της πράξης, συνεπώς η έλλειψη της δεν συνεπάγεται το ανυπόστατο της πράξης. Πάντως, πρέπει να είναι πλήρης ως προς το ουσιώδες μέρος της²¹⁴. Το τρίτο γεγονός, το οποίο σημαίνει την εκκίνηση της προθεσμίας της ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η γνώση της πράξης, η οποία ισοδυναμεί με την κοινοποίηση. Η πλήρης γνώση της πράξης θα πρέπει να προκύπτει πλήρως και σαφώς από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης²¹⁵.

Περαιτέρω, συμπληρωματικά, αναφέρεται η ιδιαίτερης σημασίας απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών υπ'. αριθμ. 305/2020, στην οποία κρίθηκε σχετικά με την αποκλειστική προθεσμία ότι «η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία εκδίδεται μετά την πάροδο της προαναφερθείσας προθεσμίας είναι μη νόμιμη ως αναρμοδίως κατά τον χρόνο εκδοθείσα, ενόψει και του ότι το αποφασίζον όργανο δεν επικαλείται άλλο λόγο διακοπής της προθεσμίας απόφασής του.»²¹⁶.

²¹²Πρεβεδούρου, Ευγ., Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, *Η δημοσίευση των διοικητικών πράξεων (άρθρο 18 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας)*, 05/05/2020, παρ. 10.

²¹³Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 128.

²¹⁴Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 128.

²¹⁵Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 129.

²¹⁶Χλέπας, Ν.-Κ., Σημειώσεις, *Νομικό Πλαίσιο Εποπτείας, Βασικές Διατάξεις της Κοινής Νομοθεσίας*, σελ. 4.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η ειδική διοικητική προσφυγή απορρίπτεται ως εκπρόθεσμη και συνεπώς απαράδεκτη μετά την παρέλευση δεκαπέντε ημερών, οι οποίες εκκινούν από τα τέσσερα γεγονότα, όπως εξετάστηκαν προηγουμένως. Ως εκπρόθεσμη, επίσης, απορρίπτεται και η προσφυγή, η οποία ασκήθηκε μη μηχανικό μέσο, χωρίς, όμως, να τηρηθεί ο τύπος του άρθρου 10 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας²¹⁷, στο οποίο προβλέπεται ότι «ο ενδιαφερόμενος μπορεί, μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία, να υποβάλει την αίτησή του ή άλλο έγγραφο με μηχανικό μέσο εφόσον το μέσο τούτο αφήνει αποτόπωμα που καθιστά αναμφίβολη την αναγνώριση του μηχανήματος αποστολής και παραλαβής, καθώς και της ημερομηνίας και ώρας αποστολής και παραλαβής. Στη συνέχεια, όμως, οφείλει να υποβάλει, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 3 και 11, το αργότερο μέσα σε πέντε ημέρες από τη λήξη της προθεσμίας, έγγραφο, που φέρει την ιδιόχειρη υπογραφή του και έχει όμοιο περιεχόμενο με αυτό το οποίο παρέλαβε, με το μηχανικό μέσο, η υπηρεσία.».

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει στο κεφάλαιο αυτό το ζήτημα της αναστολής της προθεσμίας. Ειδική ρύθμιση σχετική με την αναστολή ή διακοπή δεν εντοπίζεται. Παρ'όλα αυτά, εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας περί αναστολής των δικονομικών προθεσμιών για λόγους ανωτέρας βίας. Ως ανωτέρα βία ορίζεται «κάθε απρόβλεπτο και εξαιρετικό γεγονός, είτε αντικειμενικό, είτε σχετικό με το πρόσωπο του δικαιούχου (εξωτερικό ή εσωτερικό), το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορούσε να αποτραπεί, ούτε με μέτρα άκρας συνέπειας και επιμελείας και εξαιτίας του οποίου, το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν μπόρεσε να ασκήσει τα δικαιώματά ή να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του εντός προθεσμίας που τάσσει ο νόμος²¹⁸». Η ανωτέρα βία συγχωρεί αναστολή, αλλά όχι απαλλαγή από τη διενέργεια της πράξης. Μετά την έκλειψη του γεγονότος, η προθεσμία συνεχίζεται από το χρονικό σημείο που είχε ανασταλεί. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις ανωτέρας βίας αποτελεί: η ασθένεια, η οποία οδηγεί σε απρόβλεπτη σωματική ή πνευματική νόσο ούτως ώστε ο διοικουμένος να μην έχει δυνατότητα να καταθέσει. Άλλη περίπτωση γεγονότος ανωτέρας βίας είναι η απεργία της διοικητικής αρχής, εφόσον αυτή ούτε είναι κοινώς γνωστή, ούτε αποδεικνύεται. Δύναται, επίσης, να συμπεριληφθούν στα περιστατικά ανωτέρας βίας ζητήματα, τα οποία αφορούν στη λειτουργία της Υπηρεσίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπως τεχνικά ζητήματα ή ακραία καιρικά ή φυσικά φαινόμενα. Αντίθετα, δεν συνιστούν λόγους αναστολής της προθεσμίας η άγνοια της διάταξης, η οποία προβλέπει την προθεσμία, η μεταβολή της νομολογίας, η άγνοια της

²¹⁷ Δελιθόου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., όπ.π., σελ. 128.

²¹⁸ Λαζαράτος, Π., όπ.π., σελ. 315.

ελληνικής γλώσσας ή η πλάνη του διοικουμένου²¹⁹. Ας αναφερθεί, ότι εξαιρετικά έντονα αναδείχθηκε το θέμα της αναστολής της προθεσμίας κατά την πρόσφατη περίοδο της πανδημίας.

Ακολούθως, η τρίτη προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής αφορά στη φύση της προσβαλλόμενης πράξης. Όπως προκύπτει από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 227 του Ν.3852/2010 με ειδική διοικητική προσφυγή δύναται να προσβληθούν διοικητικές πράξεις των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες απολαύουν το χαρακτηριστικό της εκτελεστότητας. Κατά τον Δαγτόγλου, ως διοικητική πράξη ορίζεται «η κυριαρχική πράξη διοικητικής αρχής που ρυθμίζει μία συγκεκριμένη περίπτωση διοικητικού δικαίου με εξωτερικές έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ²²⁰». Αντίστοιχα, ως εκτελεστές χαρακτηρίζονται οι πράξεις εκείνες, οι οποίες έχουν «άμεσο έννομο αποτέλεσμα» στον εξωτερικό κόσμο²²¹. Συνεπώς, δεν είναι εκτελεστές πράξεις των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν μπορούν να προσβληθούν με ειδική διοικητική προσφυγή οι απλές γνώμες ή γνωμοδοτήσεις, τα εκάστοτε πρακτικά συνεδριάσεως ή ορκωμοσίας και οι εγκύκλιοι²²². Υπενθυμίζεται, πάντως, ότι σαφής νομοθετικός ορισμός της διοικητικής πράξης δεν εντοπίζεται, αντίθετα, η έννοια προκύπτει από τα νομολογιακά κριτήρια, τα οποία τίθενται από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Απαραίτητα στοιχεία για το υποστατό των διοικητικών αυτών πράξεων είναι πρώτον η τήρηση του έγγραφου τύπου. Από το σώμα της πράξης προκύπτουν τα ουσιώδη γνωρίσματά της, δηλαδή το ουσιώδες περιεχόμενο της πράξης, τα επιμέρους στοιχεία της πράξης, το εκδοθέν διοικητικό όργανο, ο χρόνος έκδοσης, ο αριθμός πρωτοκόλλου κ.α. Επισημαίνεται ότι για τις πράξεις οργάνων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εφαρμόζεται η αρχή της άμεσης εκτελεστότητας των πράξεων. Ρωγμή στη συγκεκριμένη αρχή αποτελεί το άρθρο 228 του Ν.3852/2010, το οποίο προβλέπει την αναστολή εκτέλεσης των πράξεων των Οργάνων Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό προϋποθέσεις. Εξ αντιδιαστολής, λοιπόν, σε κάθε άλλη περίπτωση δεν προκύπτει εφαρμογή ανασταλτικού αποτελέσματος²²³. Ως προς τον επιλεχθέντα όρο, ο οποίος χρησιμοποιείται από τον Νομοθέτη, γίνεται δεκτό ότι παρ'ότι η διάταξη αναφέρεται σε αποφάσεις των μονομελών ή συλλογικών οργάνων, τελολογικά

²¹⁹ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 316.

²²⁰ Δαγτόγλου, Π.Δ., ό.π.π., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), σελ. 226.

²²¹ Δαγτόγλου, Π.Δ., ό.π.π., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), σελ. 224.

²²² Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 132.

²²³ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 128.

συνάγεται ότι πρόκειται για κάθε επιμέρους ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη εκδοθείσα από αυτά. Άλλωστε, σε αντίστοιχα παλαιότερα νομοθετήματα γινόταν αναφορά στον όρο «πράξεις» εννοώντας κάθε εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης²²⁴.

Σύμφωνα με την παράγραφο δύο του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010, η προσφυγή επιτρέπεται και κατά παραλείψεως οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Με άλλα λόγια, αντικείμενο της άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής δύναται να αποτελέσει όχι μόνο διοικητική πράξη, αλλά και παράλειψη ή σιωπηρή άρνηση της Διοικήσεως. Πριν τη ρητή αυτή αναφορά στη νομοθεσία υπήρχε διχογνωμία σχετικά με τη δυνατότητα ή μη της προσβολής παραλείψεως της Διοικήσεως. Έτσι, για παράδειγμα, στην πέμπτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε 490/2002, το Δικαστήριο απεφάνθη «ότι δεν υπόκειται σε προσφυγή η παράλειψη αυτού ν' αποφανθεί επί προσφυγής και η συναγόμενη από την πάροδο της 60νθήμερης προθεσμίας σιωπηρή απόρριψη αυτής. Περαιτέρω, αφού δε προβλέπεται η άσκηση προσφυγής κατά της σιωπηρής αυτής απορρίψεως τυχόν ασκούμενη σχετική προσφυγή δεν διακόπτει την προθεσμία προσβολής με αίτηση ακυρώσεως της σιωπηρής αυτής απορρίψεως, η δε ρητή ή σιωπηρή απόρριψη από τον Υπουργό τέτοιας προσφυγής κατά σιωπηρής απορριπτικής πράξεως του Γενικού Γραμματέα στερείται εκτελεσιτότητας.». Η εν λόγω διχογνωμία είναι πλέον άνευ αντικειμένου, καθώς εντοπίζεται η προναφερθείσα ρύθμιση. Ως προς την εκκίνηση της προθεσμίας, καθίσταται σαφές ότι γίνεται μετά την παρέλευση άπρακτης

Αναφορικά με την έννοια της παραλείψεως οφειλόμενης ενέργειας, υπενθυμίζεται ότι οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε ρητές και σιωπηρές. Ρητή είναι η πράξη που λειτουργεί ως εξωτερικευση της δήλωσης βουλήσεως του διοικητικού οργάνου. Ως σιωπηρή, δε, νοείται η πράξη με την οποία δεν εξωτερικεύεται η βούληση του Νομοθέτη²²⁵. Σε αυτές τις τελευταίες, συμπεριλαμβάνονται και παραλείψεις έκδοσης ορισμένης διοικητικής πράξης. Η παράλειψη αυτή δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με την απραξία ή την αδράνεια της Διοίκησης, αλλά με τη μη διενέργεια ορισμένης εκτελεστής διοικητικής πράξης, η οποία προβλέπεται από τον νόμο²²⁶. Οι προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν, ώστε να θεμελιώνεται παράλειψη είναι ότι το αρμόδιο όργανο του Οργανισμού

²²⁴ Δελιθίου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 132.

²²⁵ Πρεβεδούρου, Ευγ., Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, *Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης*, 16-04-2018, παρ. ΙΙΙ.

²²⁶ Πρεβεδούρου, Ευγ., (Σημειώσεις, *Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης*), παρ. ΙΙΙ.

Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει υποχρέωση να εκδώσει διοικητική πράξη εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, η οποία προκύπτει από κανόνα δικαίου. Δεύτερον, να υποβάλλεται αίτηση στο αρμόδιο όργανο από τον διοικούμενο και τρίτον, η παρέλευση άπρακτης της προβλεπόμενης από τον νόμο προθεσμίας. Στην περίπτωση που δεν προβλέπεται ειδική προθεσμία εφαρμόζεται ο κανόνας του τριμήνου.

Δύο παραδείγματα ειδικών περιπτώσεων οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι η παράλειψη της Διοίκησης για ανάκληση παράνομης πράξης λόγω θεμελίωσής της σε διάταξη αντίθετη με υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή κανονιστική πράξη της Διοίκησης που δεν έχει εξουσιοδοτικό έρεισμα μετά την άπρακτη παρέλευση τριμήνου²²⁷. Αντίθετα, η μη συμμόρφωση με Εγκύκλιο ή πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν αποτελεί παράλειψη νόμιμης ενέργειας, αφού δεν παράγεται έτοιμος κανόνας δικαίου και συνεπώς δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση πειθαρχικού παραπτώματος²²⁸. Επίσης, δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας η άρνηση Υπουργού να απευθύνει εντολή προς διενέργεια ελέγχου, επειδή δεν αποτελούν άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας²²⁹.

Το δεύτερο στάδιο ύστερα από την εξέταση του παραδεκτού της διοικητικής προσφυγής είναι η εξέταση του βασιμίου της. Όπως και στην αίτηση ακυρώσεως, έτσι και εδώ τέσσερις είναι οι βασικοί λόγοι, τους οποίους δύναται να επικαλεσθεί ο διοικούμενος, ώστε να αξιώσει την ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης. Αυτοί είναι η αναρμοδιότητα του μονομελούς ή συλλογικού οργάνου, η παράβαση ουσιώδους τύπου περί τη διαδικασία, η παράβαση νόμου και η κατάχρηση εξουσίας. Στη συνέχεια, επιχειρείται η παρουσίαση των βασικών στοιχείων και περιπτώσεων κάθε επιμέρους λόγου.

Ο πρώτος λόγος, ο οποίος δύναται να προβληθεί στην ειδική διοικητική προσφυγή είναι η αναρμοδιότητα των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης. Στα όργανα αυτά συμπεριλαμβάνονται ο Δήμαρχος, οι Αντιδήμαρχοι, το Δημοτικό Συμβούλιο και οι Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής (για Δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων), η Εκτελεστική Επιτροπή, η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, το Συμβούλιο ένταξης Μεταναστών, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και τα νέα Όργανα Δημοτικής Αποκέντρωσης. Με σκοπό

²²⁷ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 133.

²²⁸ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 133.

²²⁹ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 133.

την απόκτηση μίας σφαιρικής εικόνας του ζητήματος παρατίθενται στη συνέχεια οι βασικές αρμοδιότητες των τριών κυρίων οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Α' βαθμού. Ο Δήμαρχος ασκεί πλέον διοικητικό και επιτελικό ρόλο και είναι επικεφαλής του οργάνου της Εκτελεστικής Επιτροπής. Εκτελεί τις αποφάσεις των οργάνων της Ποιότητας Ζωής, του Δημοτικού Συμβουλίου και της Οικονομικής Επιτροπής. Επιπλέον, συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 58 του Ν.3852/2010, στις αρμοδιότητες του Δημάρχου εντάσσεται η προάσπιση των τοπικών συμφερόντων, η κατεύθυνση των δράσεων του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, η διασφάλιση της ενότητας της τοπικής κοινωνίας και η άσκηση των καθηκόντων του με γνώμονα τις αρχές της Διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Επίσης, εκπροσωπεί τον Δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή, εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής, ορίζει τους αντιδημάρχους, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της, ενώ ταυτόχρονα είναι και προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για τον διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου. Στο φάσμα των αρμοδιοτήτων του, ακόμη, εντάσσεται η έγκριση των δαπανών και η διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης, η υπογραφή των συμβάσεων που συνάπτει ο Δήμος, η έκδοση των αδειών που προβλέπονται από τις διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες του Δήμου, η έκδοση πιστοποιητικών προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών, καθώς και τις βεβαιώσεις μόνιμης κατοικίας, η σύσταση ομάδων εργασίας και ομάδων διοίκησης έργου από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, υπαλλήλους του Δήμου, υπαλλήλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων του δήμου, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. Μπορεί, παράλληλα, να αναθέτει, χωρίς αμοιβή, την εποπτεία και τον συντονισμό συγκεκριμένων δράσεων του δήμου σε μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Αντίστοιχα, με το άρθρο 68 του Ν.4555/2018, με το οποίο αντικαθίσταται το άρθρο 59 και τροποποιείται το άρθρο 207 του Ν.3852/2010 και ορίζεται ότι οι Αντιδήμαρχοι είναι σύμβουλοι που ορίζει ο Δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση καθ' ύλην και κατά τόπο

αρμοδιοτήτων. Στους Αντιδημάρχους, εκτός των καθ' ύλην αρμοδιοτήτων, ο δήμαρχος μπορεί να μεταβιβάζει αρμοδιότητες που αφορούν στη δημοτική ενότητα και ιδίως την ευθύνη της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένες στη δημοτική ενότητα, την παρακολούθηση της εξέλιξης των έργων και των εργασιών που εκτελούνται στη δημοτική ενότητα, τη μέριμνα για τη διατήρηση του εξοπλισμού, που βρίσκεται στη δημοτική ενότητα, σε κατάσταση καλής λειτουργίας, την υπογραφή, με εξουσιοδότηση του Δημάρχου, βεβαιώσεων, πιστοποιητικών και λοιπών διοικητικών εγγράφων, που εκδίδονται από τις δημοτικές υπηρεσίες που λειτουργούν στα όρια της δημοτικής ενότητας, τη συνεργασία με τους προέδρους των κοινοτήτων για την επίλυση των προβλημάτων τους. Από την άλλη πλευρά, το Δημοτικό Συμβούλιο, εκδίδει για όλα τα θέματα που αφορούν στον Δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του Δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του, εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες Αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του, ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές, καταρτίζει με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του τον κανονισμό λειτουργίας του, με βάση τον πρότυπο κανονισμό του άρθρου 67 του παρόντος. Αν δεν έχει θεσπισθεί κανονισμός λειτουργίας από το δημοτικό συμβούλιο, τότε ισχύει ο εν λόγω πρότυπος κανονισμός., αποφασίζει μόνο για θέματα που αναφέρονται σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης έναν μήνα πριν από τη διενέργεια των εκλογών, καθώς και για θέματα που αφορούν στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων, ενώ μπορεί με απόφασή του να μεταβιβάζει στην οικονομική επιτροπή και στην επιτροπή ποιότητας ζωής αρμοδιότητές του σχετικές με το αντικείμενό του.

Ανάλογα, τα όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού αποτελούν ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή, η Οικονομική Επιτροπή Περιφερειών, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης. Οι βασικές αρμοδιότητες του Περιφερειάρχη, κατά το *άρθρο 159 του Ν.3852/2010* είναι η προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, η κατεύθυνση της υλοποίησης του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης και η άσκηση των καθηκόντων του με γνώμονα τις αρχές της Διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Επίσης, εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, εκτελεί τις αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου, της εκτελεστικής

επιτροπής και της Οικονομικής Επιτροπής, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της, εκπροσωπεί την περιφέρεια δικαστικώς και εξωδίκως, είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της περιφέρειας. Αποφασίζει, ακόμη, για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων και των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση απόφασης ανάληψης υποχρέωσης, υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η περιφέρεια, συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, υπαλλήλους της περιφέρειας, υπάλληλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της περιφέρειας, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους, συγκροτεί συλλογικά όργανα, εφόσον η συγκρότησή τους δεν ανατίθεται από το νόμο σε άλλα όργανα και μπορεί να μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων του σε μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, καθώς και να παρέχει εξουσιοδότηση υπογραφής με εντολή του σε προϊσταμένους υπηρεσιών της Περιφέρειας. Παράλληλα, οι Αντιπεριφερειάρχες επικουρούν τον Αντιπεριφερειάρχη. Ορίζονται και ανακαλούνται με απόφασή του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Τέλος, στις κύριες αρμοδιότητες του Πειθαρχικού Συμβουλίου κατατάσσονται η άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων που ανήκουν στην Περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της Περιφέρειας ή έχουν μεταβιβαστεί από το ίδιο το συμβούλιο σε επιτροπή του, η έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας, έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία, έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, η επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, η απαλλοτρίωση ακινήτων, η εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, η σύναψη δανείων, η έγκριση του κανονισμού των εργασιών του, του κανονισμού των εργασιών της οικονομικής επιτροπής και των επιτροπών του άρθρου 164, καθώς και του οργανισμού των υπηρεσιών της περιφέρειας, η πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της Περιφέρειας, ο προγραμματισμός των εκτελεστέων έργων και προμηθειών, η σύσταση επιτροπών στις οποίες μεταβιβάζει αρμοδιότητές του κατά τις διατάξεις του επόμενου άρθρου. Κατά τον Δαγτόγλου, ως αρμοδιότητα ορίζεται «η αποκλειστική συσχέτιση αντικειμένου προς υποκείμενο», ενώ ορίζεται συχνά ως εξουσία, ικανότητα ή δικαίωμα. Αρμοδιότητα στο πλαίσιο της οργάνωσης της διοίκησης είναι «η υποχρέωση και το δικαίωμα ενός οργάνου να προβαίνει με αποκλειστικό και ορισμένο τρόπο

και τύπο σε ορισμένες ενέργειες που παράγουν έννομα αποτελέσματα αναφερόμενα στο κράτος ή ένα δημόσιο²³⁰». Περαιτέρω, η έννοια της αρμοδιότητας διακρίνεται σε καθ' ύλην αρμοδιότητα, κατά τόπον αρμοδιότητα ή κατά χρόνον αρμοδιότητα, ενώ κατ' άλλη διάκριση σε συντρέχουσα και αποκλειστική²³¹.

Ως αναρμοδιότητα, αντίστροφα, χαρακτηρίζεται η έλλειψη αρμοδιότητας του οργάνου, δηλαδή «η έλλειψη της νόμιμης ικανότητας να εκδώσει μία συγκεκριμένη πράξη.»²³². Κατά τον Σπηλιωτόπουλο, η έννοια έχει δύο όψεις. Η πρώτη σημαίνει ότι για την έκδοση της πράξης αρμοδιότητα έχει άλλο όργανο από εκείνο που την εξέδωσε, είτε να μην υπάρχει καθόλου αρμόδιο όργανο. Σε αυτή την περίπτωση χρησιμοποιείται ο όρος υπέρβαση εξουσίας, ο οποίος ισοδυναμεί με την έλλειψη νόμιμου ερείσματος της πράξης και σημαίνει ότι η πράξη δεν έχει καν εκτελεστό χαρακτήρα. Κατά τον Λαζαράτο, η έννοια της αναρμοδιότητας υποδιαιρείται στην αναρμοδιότητα υπό ευρεία έννοια και υπό στενή έννοια. Υπό ευρεία έννοια αναρμοδιότητα σημαίνει «την έλλειψη της νόμιμης ικανότητας του διοικητικού οργάνου να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη», ενώ αναρμοδιότητα υπό στενή έννοια είναι «η έλλειψη της νόμιμης ικανότητας του οργάνου να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη εφόσον άλλο διοικητικό όργανο είναι αρμοδιότητα²³³». Ο χρόνος κατά τον οποίο πρέπει να συντρέχει αρμοδιότητα είναι το χρονικό σημείο έκδοσης της πράξης. Στην περίπτωση κατά την οποία το όργανο είχε νόμιμη υπόσταση, αλλά αυτή έπαυσε, τότε αυτό καθίσταται αναρμόδιο²³⁴. Την αρμοδιότητά του επίσης χάνει συλλογικό όργανο, του οποίου πάσχει η σύνθεση ή η συγκρότηση. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η περίπτωση της αρνητικής αρμοδιότητας, η οποία συντρέχει όταν το αρμόδιο όργανο νόμιζε ότι δεν έχει αρμοδιότητα και έτσι δεν εξέδωσε την πράξη, αλλά τελικά είχε²³⁵. Αναρμοδιότητα προκύπτει ακόμη κατά την έκδοση πράξης, για την οποία υπήρχε συλλογική αρμοδιότητα, αν την πράξη εξέδωσε ένα μόνο συναρμόδιο όργανο²³⁶. Αξίζει να αναφερθεί, περαιτέρω, ότι η επίκληση του λόγου της αναρμοδιότητας προβάλλεται αλυσιτελής σε περίπτωση κατά την οποία η πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα²³⁷. Σημειώνεται συμπληρωματικά ότι για να προσβληθεί μία διοικητική

²³⁰ Δαγτόγλου, Π.Δ., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), ό.π., σελ. 442.

²³¹ Δαγτόγλου, Π.Δ., (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο), ό.π., σελ. 445.

²³² Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π., σελ.122.

²³³ Λαζαράτος, Π., ό.π., σελ. 624.

²³⁴ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π., σελ.123.

²³⁵ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π., σελ.123.

²³⁶ Λαζαράτος, Π., ό.π., σελ. 626.

²³⁷ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π., σελ.123.

πράξη οργάνου Τοπικής Αυτοδιοίκησης λόγω αναρμοδιότητας θα πρέπει να συγκεντρώνει όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης συμπεριλαμβανομένων των τεκμηρίων της νομιμότητας και της εκτελεστότητας, διαφορετικά γίνεται λόγος για νόσφηση ή αντιποίηση εξουσίας²³⁸. Τέλος, υπογραμμίζεται ότι η αναρμοδιότητα εξετάζεται και αυτεπαγγέλτως, τόσο από τη Διοίκηση στο στάδιο της διοικητικής προσφυγής, όσο και από το Δικαστήριο κατά το στάδιο της διοικητικής δίκης και δεν αφορά παραλείψεις νόμιμης ενέργειας²³⁹.

Συμπληρωματικά αναφέρεται το άρθρο 9 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το οποίο σχετίζεται με τη μεταβίβαση αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων και ορίζει ότι «η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί, με κανονιστική πράξη του, να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του. Στην περίπτωση αυτή, η αρμοδιότητα ασκείται αποκλειστικά από το όργανο στο οποίο μεταβιβάστηκε, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις ορίζουν ότι, παράλληλα, μπορεί να ασκείται και από το όργανο που τη μεταβίβασε. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί επίσης, με κανονιστική πράξη του, να εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενό του όργανο να υπογράψει, με εντολή του, πράξεις ή άλλα έγγραφα της αρμοδιότητάς του. Στο προοίμιο των διοικητικών πράξεων, για την πληροφόρηση των ενδιαφερομένων, αναφέρονται οι διατάξεις που καθορίζουν την αρμοδιότητα για την έκδοση της πράξης, αν συντρέχει δε περίπτωση και η πράξη της μεταβίβασης της στο όργανο που εκδίδει την πράξη ή η πράξη της εξουσιοδότησης προς υπογραφή.». Ιδιαίτερης σημασίας παρατίθεται η νομολογιακή κρίση της απόφασης Σ.τ.Ε 2309/1992²⁴⁰, σχετικά με τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων μεταξύ οργάνων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία επισημαίνει: «Επειδή η παρατεθείσα εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρ. 8 παρ. 1 και 4 του ν. 1416/84, επιτρέπουσα την μεταβίβαση εις τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πάσης ανεξαιρέτως αρμοδιότητος που, το γε νυνέχον, ασκείται από κάθε όργανο της κεντρικής και περιφερειακής διοικήσεως με μοναδικό κριτήριο να αφορά σε υποθέσεις "τοπικού χαρακτήρα", προβαίνει σε γενικώτατον μόνον καθορισμόν των αντικειμένων που δύναται να μεταβιβασθούν, χωρίς να προσδιορίζεται διόλου η έκτασις αυτών, με συνέπεια να αφήνεται πλήρως εις την κρίσιν της Διοικήσεως η επιλογή των αντικειμένων αυτών. Η πλημμύεια δε αυτή δεν δύναται να θεραπευθεί, έστω και αν θεωρηθεί ότι η εξουσιοδοτική διάταξις παρέμπει εις την γνωστήν νομικήν έννοιαν των τοπικών

²³⁸ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π, σελ.123.

²³⁹ Λαζαράτος, Π., όπ.π., σελ. 626.

²⁴⁰ Πρεβεδούρου, Ευγ., Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, Έννοια και διακρίσεις της αρμοδιότητας. Μεταβολές στην αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, 10-04-2022, παρ. IV.

υποθέσεων (άρθρ. 102 παρ. 1 Σ.), διότι το κριτήριο αυτό, τελείως μοναδικόν, δεν αρκεί για να καταστήσει ειδικήν την μνησθείσαν ευρυτάτην και αόριστο εξουσιοδότησιν. Και από την φύσιν άλλωστε των περί αρμοδιότητος των δημοσίων οργάνων κανόνων, επιβάλλεται να γίνεται η μεταβίβασις αρμοδιότητος, με εξουσιοδοτικές διατάξεις, σε άλλα όργανα μόνον με ρητήν περιγραφήν του αντικειμένου της, ώστε διά λόγους ασφαλείας και βεβαιότητος η σχετική νομοθετική εξουσιοδότησις πρέπει να είναι, εις τας περιπτώσεις αυτάς πλήρως εξειδικευμένη, τούθ' όπερ δεν συμβαίνει εν προκειμένω.»

Ο δεύτερος λόγος, ο οποίος συναντάται με την υποβολή ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η παράβαση ουσιώδους τύπου περί τη διαδικασία. Στο διοικητικό δίκαιο εντοπίζονται τρία είδη διαδικασιών: η διοικητική διαδικασία, η οποία διαρκεί έως την έκδοση της διοικητικής πράξης, η διαδικασία της διοικητικής προσφυγής και η δικαστική διαδικασία, η οποία διαρκεί από την απόφαση της διοικητικής προσφυγής έως την έκδοση της δικαστικής απόφασης. Εν προκειμένω, με τον όρο διαδικασία γίνεται λόγος για τη διαδικαστική διαδικασία. Οι διαδικαστικές πράξεις οι οποίες αποτελούν την ανωτέρω διαδικασία ονομάζονται «*τύποι*»²⁴¹. Στην περίπτωση κατά την οποία οι τύποι αυτοί είτε παραλείπονται, είτε τηρούνται πλημμελώς, τότε συντρέχει ο λόγος της παράβασης ουσιώδους τύπου. Ο νόμος θέτει την επιπλέον προϋπόθεση παράβασης του ουσιώδους. Κριτήρια χαρακτηρισμού του τύπου ως ουσιώδους είναι πρώτον η σημασία της διαδικαστικής ενέργειας, τόσο για την προστασία του διοικουμένου όσο και για την καλή λειτουργία της Διοίκησης, αλλά και τον δικαστικό έλεγχο της πράξης και δεύτερον, η επιρροή της παράλειψης του τύπου στη συγκεκριμένη πράξη²⁴². Παραδείγματα ουσιωδών τύπων αποτελούν η μη τήρηση κανόνων για τη νόμιμη σύνθεση, τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων, η λήψη προηγούμενης γνώμη ή πρότασης του προβλεπόμενου από τις σχετικές διατάξεις συλλογικού ή μονομελούς οργάνου, η παροχή στον διοικούμενο της δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Απώτερο χρονικό σημείο κατά το οποίο η παράβαση δύναται να θεραπευθεί είναι η έκδοση της πράξης²⁴³. Πηγή του ουσιώδους τύπου μπορεί να είναι ο τυπικός νόμος, η κανονιστική πράξη ή γενική αρχή του διοικητικού δικαίου.

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται ενδεικτικά παραδείγματα παράβασης ουσιώδους τύπου σε όργανα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε αυτά συγκαταλέγεται η μη

²⁴¹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 124.

²⁴² Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 125.

²⁴³ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 127.

νόμιμη απαρτία Περιφερειακού Συμβουλίου, η μη νόμιμη πρόσκληση μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, η μη πρόσκληση του Δημάρχου ή των συμβούλων όπως ο νόμος ορίζει, η μη τήρηση της αρχής της δημοσιότητας των συνεδριάσεων, όπου αυτή προβλέπεται από τον νόμο, η μη ένταξη του θέματος συνεδρίασης στην ημερήσια διάταξη ή μη ένταξή του ως κατεπείγον θέμα, η μη λήψη της απόφασης με την απαιτούμενη πλειοψηφία, η μη παροχή γνώμης άλλου οργάνου αν και απαιτείται, η συμμετοχή συμβούλου σε συνεδρίαση, ενώ εντοπίζεται κώλυμα στο πρόσωπό του²⁴⁴.

Ο τρίτος λόγος, τον οποίο δύναται να επικαλεσθεί ο διοικούμενος κατά την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου. Αφορά στην «εσωτερική νομιμότητα της πράξης». Στο επίκεντρο του λόγου, δηλαδή, εντοπίζεται ο κανόνας δικαίου, στον οποίο θεμελιώνεται η εκδοθείσα από το όργανο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας²⁴⁵. Για να ευσταθεί, δηλαδή, ο επικαλούμενος λόγος θα πρέπει να εντοπίζεται παράβαση κανόνα δικαίου με την ευρύτερη έννοια. Σε αυτούς συγκαταλέγονται το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, οι νομοθετικές πράξεις, οι γενικές αρχές διοικητικού δικαίου²⁴⁶, οι κανονιστικές πράξεις²⁴⁷. Όταν γίνεται λόγος για παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, τότε ο λόγος θεμελιώνεται στο τι έπρεπε να τηρήσει η Διοίκηση κατά την έκδοση της πράξης²⁴⁸. Αντίθετα, δεν εντάσσονται στην έννοια του νόμου οι γνωμοδοτήσεις, οι εγκύκλιοι, οι ατομικές εσωτερικές οδηγίες, οι διοικητικές συμβάσεις και η νομολογία²⁴⁹. Κρίσιμος χρόνος για την εξέταση του νομίμου ή μη της πράξης είναι ο χρόνος έκδοσης της πράξης ή συντέλεσης της παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας. Εν προκειμένω, εφαρμόζεται, επίσης, η αρχή της επιείκειας, αλλά και οι παραδοσιακές μέθοδοι ερμηνευτικής ανάλυσης, όχι όμως και η αναλογία²⁵⁰.

Τέσσερα είναι τα περαιτέρω στοιχεία, τα οποία χρήζουν ανάλυσης, εν προκειμένω. Πρώτον η παράβαση του δεδικασμένου συνιστά θεμελίωση παράβασης κατ'ουσίαν διάταξης νόμου. Δεύτερον, η παράβαση των κανόνων περί διακριτικής ευχέρειας θεμελιώνουν παράβαση νόμου. Τρίτον, το ζήτημα της πλάνης περί τα

²⁴⁴ Χλέπας, Ν.-Κ., Σημειώσεις, *Κρατική Εποπτεία στους Ο.Τ.Α.*, σελ. 24.

²⁴⁵ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 129.

²⁴⁶ Στην πράξη πολύ συχνά προβαλλόμενοι λόγοι είναι η παραβίαση της αρχής της ισότητας και της αρχής της αναλογικότητας.

²⁴⁷ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 130.

²⁴⁸ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 130.

²⁴⁹ Λαζαράτος, Π., όπ.π. σελ. 630.

²⁵⁰ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ.130.

πράγματα και τέλος, το θέμα της καταστρατήγησης της αρχής της αναλογικότητας. Κατά μία άποψη, το ζήτημα παράβασης του δεδικασμένου αποτελεί ειδική περίπτωση παράβασης νόμου. Η Διοίκηση, δηλαδή, δεσμεύεται από τις αποφάσεις πολιτικών, διοικητικών, αμετάκλητα αθωωτικές αποφάσεις ποινικών Δικαστηρίων, αλλά και αμετάκλητα απαλλακτικά βουλεύματα²⁵¹. Κατά την αντίθετη θέση, η παράβαση δεδικασμένου δεν αποτελεί αυτοτελή λόγο ακυρώσεως, αλλά παράβαση του άρθρου 95.5. του Συντάγματος²⁵².

Το ερώτημα που γεννάται ακολούθως είναι: εντοπίζεται διαφορά ως προς τη θεμελίωση του λόγου της παράβασης ουσιαστικής διάταξης νόμου ανάλογα με το αν η πράξη εκδόθηκε κατά δέσμια αρμοδιότητα ή κατά διακριτική ευχέρεια; Στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας, καθώς και στην περίπτωση της κανονιστικής πράξης, δεν υπάρχει γενικός κανόνας με τον οποίο είναι απαραίτητο να συνταχθεί η ρύθμιση, η οποία εμπεριέχεται στην πράξη, αλλά εναπόκειται στη βούληση του αποφασίζοντος οργάνου. Αντίθετα, παρ'όλο, που δεν μπορεί να εφαρμοσθεί συγκεκριμένος κανόνας, είναι απαραίτητη η τήρηση των γενικών αρχών, αλλά και της τελολογίας, η οποία υποκρύπτεται πίσω από την έκδοση της πράξης και έτσι να προβεί στην επιλογή της τελικής ρύθμισης μέσω της ερμηνείας αόριστων αξιολογικών εννοιών²⁵³. Αντίστοιχα, στην περίπτωση της άσκησης διακριτικής ευχέρειας εξετάζεται ο έλεγχος της καλής ή της κακής χρήσης της. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι για τις κανονιστικές πράξεις δεν δύναται να νοηθεί κακή χρήση διακριτικής ευχέρειας, αλλά υπέρβαση κανονιστικής εξουσιοδότησης²⁵⁴.

Σχετικά με την πλάνη περί τα πράγματα, γίνεται λόγος κατά τον Σπηλιωτόπουλο όταν *«αποδεικνύεται η αντικειμενική ανυπαρξία των πραγματικών ή νομικών καταστάσεων που έλαβε υπόψην του το διοικητικό όργανο για την εφαρμογή του κανόνα, οποίος προβλέπει.»*. Απαραίτητες προϋποθέσεις για να επιφέρει έννομα αποτελέσματα η πλάνη είναι το ουσιώδες της και η ευχερής απόδειξή της από τα στοιχεία του φακέλου²⁵⁵.

Όπως προαναφέρθηκε η παράβαση νόμου δύναται να στοιχειοθετηθεί και λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας. Επιγραμματικά αναφέρεται ότι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας εν προκειμένω, σημαίνει την επιλογή του αναγκαίου,

²⁵¹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π. σελ. 131.

²⁵² Λαζαράτος, Π., όπ.π., σελ. 630.

²⁵³ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 133.

²⁵⁴ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 134.

²⁵⁵ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 136.

επιεικέστερου, πρόσφορου και λιγότερο επαχθούς μέτρου, το οποίο είναι «*ανάλογο προς το ιδιωτικό ή δημόσιο συμφέρον*», το οποίο επιδιώκεται να προασπισθεί δια μέσου της έκδοσης της πράξης. Εν προκειμένω, η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται από κοινού με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου²⁵⁶.

Τελευταίο, αλλά εξαιρετικά σημαντικό και συχνά αναφερόμενο στην πράξη στοιχείο σχετικά με την παράβαση κατ'ουσία διάταξη νόμου είναι το ζήτημα της έλλειψης αιτιολογίας. Ως στοιχεία της αιτιολογίας νοούνται, κατά τον Σπηλιωτόπουλο, το νόμιμο έρεισμα της πράξης, δηλαδή η αναφορά των κανόνων δικαίου, οι οποίες θεμελιώνουν τη διοικητική πράξη και η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών. Επίσης, πρέπει να είναι ειδική, πλήρης και επαρκής. Σε περίπτωση πλήρους απουσίας της επέρχεται η έννομη συνέπεια της ακύρωσης της πράξης ως αναιτιολόγητη και συνεπώς άκυρη. Εάν η αιτιολόγηση δεν φέρει όλα τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της νόμιμης αιτιολογίας, δηλαδή δεν είναι ειδική, πλήρης ή επαρκής, τότε η πράξη ακυρώνεται «*λόγω μη νόμιμης αιτιολογίας*». Οι ανωτέρω πλημμέλειες θα πρέπει να προβάλλονται ειδικά και εμπεριστατωμένα, ειδάλλως απορρίπτεται ο λόγος της προσφυγής ως ουσία αβάσιμος και συνεπώς η πράξη δεν ακυρώνεται, αφού το θέμα της αιτιολογίας δεν εξετάζεται αυτεπαγγέλτως²⁵⁷.

Ο τέταρτος και τελευταίος λόγος, τον οποίο ο διοικούμενος δύναται να επικαλεσθεί με την υποβολή της ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η κατάχρηση εξουσίας. Ο όρος αποδίδει το γαλλικό *detournement de rounoir*²⁵⁸. Ο ορισμός παρέχεται στην διάταξη 48 του π.δ. 18/1989, όπου αναφέρεται ότι «*όταν η διοικητική πράξη φέρει μεν καθ'εαυτήν όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίον έχει νομοθετηθεί.*». Η τελλογία της πρόβλεψης σχετίζεται με την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοικητικής δράσης με την αρχή της χρηστής Διοίκησης και συγκεκριμένα με την υποχρέωση προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της κατάχρησης εξουσίας είναι ότι η Διοίκηση παρ'ότι δρα κατ'εφαρμογή του εκάστοτε νομοθετικού πλαισίου, με τη δράση της αυτή δεν συντάσσεται με τον σκοπό τον οποίο υπηρετεί ο συγκεκριμένος νόμος²⁵⁹. Κατά τον Λαζαράτο, ο σκοπός αυτός, είτε αντιτίθεται στο δημόσιο συμφέρον, είτε να σχετίζεται με ιδιωτικό συμφέρον ή εξυπηρετεί δημόσιο συμφέρον διαφορετικό από το

²⁵⁶ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 141.

²⁵⁷ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 143.

²⁵⁸ Λαζαράτος, Π., όπ.π., σελ. 631.

²⁵⁹ Σπηλιωτόπουλος, Επ., όπ.π., σελ. 145.

επιδιωκόμενο²⁶⁰. Κατά τον Δαγτόγλου, η κατάχρηση εξουσία «*αναφέρεται δηλαδή ουσιαστικά στα ελατήρια, τα κίνητρα της διοίκησης*²⁶¹». Επισημαίνεται ότι η κατάχρηση εξουσίας δεν δύναται να νοηθεί επί εφαρμογής δέσμιας αρμοδιότητας, αλλά μόνο όταν το διοικητικό όργανο έχει διακριτική ευχέρεια. Συνεπώς, ούτε κατά την έκδοση κανονιστικής πράξης μπορεί να συντρέχει. Απαραίτητα στοιχεία για τη θεμελίωση του λόγου είναι όχι μόνο η επίκλησή, αλλά και η περαιτέρω επεξήγησή του κάνοντας ειδική μνεία της διατάξεως και του σκοπού, τον οποία αυτή υπηρετεί, καθώς και εκείνον που θα έπρεπε να υπηρετεί. Υπενθυμίζεται περαιτέρω, ότι για να γίνει δεκτός ο λόγος, θα πρέπει υποχρεωτικά η πράξη να φέρει όλα τα εξωτερικά γνωρίσματα, να είναι καθ'όλα νόμιμη και να μην συντρέχει κάποιος άλλος λόγος ακύρωσης της²⁶². Στην πράξη, ο λόγος της κατάχρησης εξουσίας είναι εξαιρετικά δυσσπόδεικτος και σπάνια ευδοκίμει²⁶³. Στη θεωρία, τέλος, επικρατεί διχογνωμία σχετικά με τη συγκριτική παράθεση της έννοιας της κατάχρησης εξουσίας και της κατάχρησης δικαιώματος του άρθρου 281ΑΚ. Κατά μία άποψη, εντοπίζεται μερική συνάφεια μεταξύ των δύο εννοιών παρ'ότι είναι ευνόητο ότι το άρθρο σχετικά με την κατάχρηση δικαιώματος αφορά σε ιδιωτικά συμφέροντα και δεν τυγχάνει εφαρμογής στο Διοικητικό Δίκαιο²⁶⁴. Κατά την κρατούσα θέση και κατά πάγια θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η κατάχρηση δικαιώματος δεν δύναται να θεμελιώσει λόγο κατάχρησης εξουσίας σε διοικητικές διαφορές²⁶⁵.

Στο επόμενο στάδιο ύστερα από την εξέταση του παραδεκτού και του βασιμίου της προσφυγής, ο Συντονιστής²⁶⁶ διαμορφώνει την κρίση ως προς τη νομιμότητα της πράξης και καταλήγει στη διαμόρφωση της τελικής του απόφασης, αξιοποιώντας τους ισχυρισμούς, αλλά και τα αποδεικτικά μέσα, τα οποία έχει καταθέσει ο διοικούμενος. Η τελική κρίση του Συντονιστή ενσωματώνεται από κοινού με την αιτιολογία της στην απόφαση. Τονίζεται ότι αν και η απόφαση αυτή φέρει αρκετά κοινά τυπικά και ουσιαστικά γνωρίσματα με τη δικαστική απόφαση δεν ταυτίζεται με αυτή εννοιολογικά, αφού εκδίδεται από διοικητικό όργανο και όχι από Δικαστήριο.

²⁶⁰ Λαζαράτος, Π., ό.π., σελ. 632.

²⁶¹ Δαγτόγλου, Π., ό.π.π., σελ. 183.

²⁶² Δεληθέου, Β, Βινιεράτου Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ. 134.

²⁶³ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 632.

²⁶⁴ Σπηλιωτόπουλος, Επ., ό.π.π., σελ. 146.

²⁶⁵ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 632.

²⁶⁶ Υπενθυμίζεται ότι κατά το μεταβατικό στάδιο αρμόδιο όργανο παραμένει ο Συντονιστής. Με το νέο καθεστώς, το οποίο δεν έχει τεθεί ακόμη σε εφαρμογή, αρμόδιο όργανο θα είναι ο Επόπτης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010, ο Συντονιστής αποφαινεται επί της προσφυγής εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών, αφότου αυτή υποβληθεί. Κατά την κρατούσα γνώμη η προθεσμία χαρακτηρίζεται ως ανατρεπτική²⁶⁷. Σύμφωνα με τη γενική θεωρία του διοικητικού δικονομικού δικαίου ως ανατρεπτική νοείται η προθεσμία όταν μία διαδικαστική πράξη, εδώ η απόφαση επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, «πρέπει να διενεργηθεί μόνο κατά τη διάρκεια διαδρομής της προθεσμίας, άλλως επέρχεται απώλεια του δικαιώματος²⁶⁸». Περαιτέρω, η ανατρεπτική προθεσμία αντιδιαστέλλεται από την αναβλητική και την προπαρασκευαστική. Πρόκειται για τη διάκριση των προθεσμιών βάσει της λειτουργίας τους²⁶⁹. Η υπό εξέταση προθεσμία χαρακτηρίζεται ως ανατρεπτική, επειδή αν παρέλθει, η προσφυγή κρίνεται απορριφθείσα ως απαράδεκτη. Η σιωπή, δηλαδή του Συντονιστή εξομοιώνεται με απόρριψη. Μετά την παρέλευση, επίσης, της προθεσμίας ο Συντονιστής καθίσταται αναρμόδιος. Αυτό σημαίνει ότι μετά την παρέλευση του διμήνου, ο Συντονιστής δεν δύναται περαιτέρω να αποφασίσει επί της προσφυγής, είτε θετικά, είτε απορριπτικά, αλλά και να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει την ήδη εκδοθείσα απόφασή του. Ως προς την εκκίνηση της προθεσμίας, αυτή ξεκινά από την πλήρωση των στοιχείων του φακέλου²⁷⁰. Τα απαραίτητα στοιχεία για την πλήρωση του φακέλου, άλλες φορές συνάγονται από τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης και άλλες φορές καθορίζονται με ειδική ανακοίνωση ή απόφαση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το σώμα της απόφασης αποτελείται από οντολογικές, κατηγορικές και συλλογιστικές κρίσεις²⁷¹. Αναφορικά με τη δομή της, η απόφαση του Συντονιστή, όπως και η δικαστική απόφαση, είναι δείγμα κλασσικού δικανικού συλλογισμού κατά τους κανόνες της λογικής, αποτελείται από τρεις προτάσεις, τη μείζονα, δηλαδή τους επικαλούμενους κανόνες, την ελάσσονα, δηλαδή την αξιολόγηση των περιστατικών και ισχυρισμών και το συμπέρασμα, από το σκεπτικό, το αιτιολογικό και το διατακτικό της. Βασικό στοιχείο της απόφασης αποτελεί η αιτιολογία της, η οποία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής, όπως άλλωστε προκύπτει από τον κανόνα του άρθρου 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν2690/1999) για κάθε διοικητική πράξη. Ακολούθως, η απόφαση δεν αρκεί απλώς να εκδοθεί, αλλά σύμφωνα με το άρθρο 230 του Ν. 3852/2010, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 121 του Ν.4555/2018 πρέπει να κοινοποιηθεί

²⁶⁷ Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., ό.π.π., σελ.135.

²⁶⁸ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 304.

²⁶⁹ Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 304.

²⁷⁰ Εγκύκλιος, ΥΠΕΣ υπ' αριθμ. 11/7-2-2007.

²⁷¹ Μπέης, Κ., *Μαθήματα Πολιτικής Δικονομίας - Θεμελιικές Έννοιες, Η δικαστική απόφαση*, παρ. 8.2.

τόσο στον προσφεύγοντα, όσο και στον φορέα, ο οποίος εξέδωσε την πράξη, την οποία αφορούν, στον οικείο Δημοτικό ή Περιφερειακό Διαμεσολαβητή, καθώς και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή κατά της πράξης, εντός πέντε ημερών από την έκδοσή τους. Οι αποφάσεις της πρώτης παραγράφου αναρτώνται στην επίσημη ιστοσελίδα της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας, καθώς και στην ιστοσελίδα του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» εντός δύο ημερών από την έκδοσή τους. Παράλειψη της σχετικής υποχρέωσης συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τον Επόπτη. Οι αποφάσεις του Επόπτη προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια με τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία. Υπογραμμίζεται, ακόμη, ότι κατά της παρούσας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του Ν. 3463/2006 εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας με βάση το άρθρο 151 του Ν.3463/2006.

Σχετικά με την αναστολή εκτέλεσης της διοικητικής πράξης κατόπιν άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής σημειώνονται τα ακόλουθα. Με βάση το άρθρο 228 του Ν. 3852/2010, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 119 του Ν. 4555/2018, «ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα με την προσφυγή του προηγούμενου άρθρου, να αναστείλει με απόφασή του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι φορείς αυτών ειδοποιούνται από την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. για την άσκηση της προσφυγής και της αίτησης αναστολής και τους παρέχεται σύντομη προθεσμία για την έκθεση των απόψεών τους. Αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι επείγοντος χαρακτήρα ο Επόπτης μπορεί να αναστείλει την προσβαλλόμενη πράξη και πριν από τη διαβίβαση των απόψεων των ανωτέρω νομικών προσώπων. Η αναστολή χορηγείται εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υφίσταται ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της. Σε κάθε περίπτωση το αίτημα αναστολής απορρίπτεται αν η προσφυγή παρίσταται προδήλως απαράδεκτη ή αβάσιμη. Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Επόπτη επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο των δύο μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί ο Επόπτης Ο.Τ.Α. κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 227. Ανάκληση της απόφασης που χορηγεί την αναστολή επιτρέπεται μόνο αν γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη του Επόπτη Ο.Τ.Α. κατά την έκδοση της απόφασής του ή αν έχουν μεταβληθεί τα δεδομένα με βάση τα οποία χορηγήθηκε η αναστολή. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορεί να ρυθμίζεται κάθε άλλο θέμα σχετικό με τη διαδικασία για τη χορήγηση αναστολής. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον προκόπτει το ζήτημα της ερμηνείας του όρου «εξαιρετικοί λόγοι επείγοντος χαρακτήρα» εν

προκειμένου». Υπενθυμίζεται ότι η ανωτέρω διάταξη δεν εφαρμόζεται κατά το μεταβατικό στάδιο.

Το επόμενο ζήτημα, το οποίο είναι εξαιρετικής σημασίας για την άσκηση της ειδική διοικητικής προσφυγής κατά πράξεων και παραλείψεων είναι το θέμα της υποχρέωσης συμμόρφωσης των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την απόφαση του Συντονιστή. Συγκεκριμένα, το άρθρο 231 του Ν.3852/2010, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 123 του Ν. 4555/2018, «τα συλλογικά και μονομελή όργανα των δήμων και των περιφερειών, καθώς και τα νομικά πρόσωπα και οι σύνδεσμοι αυτών έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α. που εκδίδονται σύμφωνα με τα άρθρα 225 έως 228. Την υποχρέωση της πρώτης παραγράφου έχει και το πάσης φύσεως προσωπικό που υπηρετεί στα νομικά πρόσωπα της πρώτης παραγράφου με οποιαδήποτε σχέση εργασίας. Οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, καθώς και τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των δήμων και των περιφερειών, έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης με τις υποδείξεις της αρμόδιας για τον έλεγχο και την εποπτεία Αρχής, οι οποίες γίνονται στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας απόφασης ή εξέτασης προσφυγής. Η μη τήρηση των υποχρεώσεων των παραγράφων 1, 2 και 3 συνιστά σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά κατά τις οικείες διατάξεις που διέπουν τους αιρετούς και το προσωπικό των ανωτέρω νομικών προσώπων.».

Η ανωτέρω ρύθμιση παρουσιάζει κοινά σημεία με το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Σύμφωνα με τη θεωρία, η συμμόρφωση διακρίνεται σε θετική και αποθετική. Αποθετική συμμόρφωση στοιχειοθετείται όταν γεννάται η υποχρέωση της Διοικήσεως να απέχει από κάθε ενέργεια αντίθετη προς τα κριθέντα. Περαιτέρω, η αποθετική συμμόρφωση υποδιαιρείται στις εξής μορφές: την απαγόρευση εκδόσεως της ίδιας πράξης, την απαγόρευση εφαρμογής και εκτελέσεως της πράξης, την αποχή από ενέργεια παρόμοια προς την ακυρωθείσα. Αντίθετα, ως θετική προσδιορίζεται η συμμόρφωσή της να προβαίνει σε ενέργεια επιτασσόμενη από την απόφαση. Η θετική συμμόρφωση δύναται να λάβει τη μορφή της υποχρέωσης ανακλήσεως πράξεων που βασίζονται στην ακυρωθείσα, την υποχρέωση αντικαταστάσεως ακυρωθείσας πράξεως με άλλη απαλλαγμένη από ελαττώματα, την έκδοση πράξεως που παρανόμως η διοίκηση παρέλειψε να εκδώσει επί ακυρώσεως παραλείψεως οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας²⁷².

²⁷² Λαζαράτος, Π., ό.π.π., σελ. 1001.

Το θέμα της υποχρέωσης συμμόρφωσης ύστερα από έλεγχο νομιμότητας διοικητικής πράξης κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής έχει απασχολήσει και τη νομολογία. Ενδεικτικά αναφέρεται η έκτη σκέψη της απόφασης Σ.τ.Ε. υπ'. αριθμ. 540/2020, «Επειδή, από το σύνολο των στοιχείων του φακέλου της πειθαρχικής υπόθεσης, μεταξύ των οποίων της 7 έκθεσης - επιθεώρησης ελέγχου του Επιθεωρητή Ελεγκτή Δημόσιας Διοίκησης και της απολογίας του προσφεύγοντος προκύπτει, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ότι ο προσφεύγων υπέπεσε στο αποδοθέν σ' αυτόν πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης του καθήκοντός του και μάλιστα από βαριά αμέλεια. Ειδικότερα, ο προσφεύγων από την 1η Σεπτεμβρίου 2014, οπότε ανέλαβε τα καθήκοντά του ως Δήμαρχος Ωρωπού, δεν μερίμνησε για τη σύγκληση του δημοτικού συμβουλίου Ωρωπού προκειμένου να ανακληθεί η ανωτέρω 10/2014 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, σε συμμόρφωση με την 16897/13668/20.5.2014 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης με την οποία είχε ασκηθεί έλεγχος νομιμότητας επ' αυτής. Τελικώς, η ανωτέρω απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ανακλήθηκε με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία όμως ελήφθη μετά την κλήση του προσφεύγοντος σε απολογία για το ανωτέρω πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο του επιβλήθηκε η επίδικη πειθαρχική ποινή. Για τη στοιχειοθέτηση, εξάλλου, του ανωτέρω πειθαρχικού παραπτώματος αρκεί το γεγονός της μη συμμόρφωσης στην ανωτέρω απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και δεν απαιτείτο η επέλευση οικονομικής βλάβης σε βάρος του Δήμου. Ως εκ τούτου, είναι απορριπτέος ο σχετικός ισχυρισμός του προσφεύγοντος. Περαιτέρω, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος ότι δεν στοιχειοθετείται η υλοκειμενική υπόσταση του αποδοθέντος σ' αυτόν πειθαρχικού παραπτώματος διότι αγνοούσε την ύπαρξη της ανωτέρω απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία είχε ακρωθεί η επίμαχη 10/2014 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και, επομένως τη σχετική υποχρέωση συμμόρφωσης στην απόφαση αυτή. Τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα πρακτικά της συνεδρίασης του δημοτικού συμβουλίου με αρ. 13/10.6.2014, ο προσφεύγων γνώριζε, κατά τον χρόνο αυτό, ότι η 10/2014 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου είχε ακρωθεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης την οποία ο ίδιος είχε παραλάβει. Άλλωστε, και κατά την απολογία του ο προσφεύγων δεν αμφισβήτησε ότι ο ίδιος γνώριζε ότι η επίμαχη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου είχε ακρωθεί από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Κατά τη γνώμη όμως του Προεδρεύοντος Συμβούλου Επικρατείας, εφόσον δεν βεβαιώνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι ο προσφεύγων γνώριζε την ανωτέρω απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με την οποία ακρώθηκε η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη προσφυγή και να εξαφανισθεί η προσβαλλόμενη απόφαση με την οποία επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα η

πειθαρχική ποινή της αργίας δύο μηνών, διότι δεν στοιχειοθετείται η υποκειμενική υπόσταση του αποδοθέντος στον προσφεύγοντα παραπτώματος.».

Εξαιρετικά ενδιαφέρον θεωρητικό και πρακτικό ζήτημα αποτελεί η υποχρέωση ενημέρωσης του διοικουμένου σχετικά με τη δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής. Το πρόβλημα εξετάστηκε συνοπτικά στο σχετικό με την ενδικοφανή προσφυγή υποκεφάλαιο, όπου δεν εντοπίζονται ιδιαίτερες δυσχέρειες ερμηνείας και εφαρμογής των βασικών ρυθμίσεων. Στην παρούσα ενότητα προσδοκάται η καταγραφή των βασικών πτυχών της θεματικής επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Σχετικό παρουσιάζεται το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπου προβλέπεται ότι *«στην ατομική διοικητική πράξη αναφέρεται, επίσης, η τυχόν δυνατότητα άσκησης της, κατ' άρθρο 25, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας, καθώς και των συνεπειών παράλειψης της άσκησης της.»*.

Όπως προκύπτει από την παράθεση του άρθρου 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η υποχρέωση της ενημέρωσης του διοικουμένου για την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής προβλέπεται νομοθετικά. Γεννάται, όμως, περαιτέρω, το ερώτημα. Αν δεν υπήρχε νομοθετική ρύθμιση, η υποχρέωση παραμένει συνταγματικά επιβεβλημένη; Η βασική τελλολογία της πρόβλεψης έγκειται στο γεγονός ότι στις περιπτώσεις τις οποίες προβλέπεται η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος, αποστερείται από τον διοικούμενο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, εάν δεν ασκήσει ειδική διοικητική προσφυγή, επειδή δεν ενημερώθηκε. Είναι ελάχιστες, όμως, οι περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης επιλέγει να θέσει την ειδική διοικητική προσφυγή ως προϋπόθεση του παραδεκτού, σε αντίθεση με την ενδικοφανή, η οποία έχει πάντα αυτή τη θέση. Μία από αυτές τις περιπτώσεις είναι και η υπό εξέταση ειδική διοικητική προσφυγή κατά πράξεων και παραλείψεων των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτό τροποποιήθηκε από τον Ν.4555/2018. Συγκεκριμένα, η έκτη παράγραφος του άρθρου 227 του Ν.3852/2010, όπως προστέθηκε από το άρθρο 118 του Ν.4555/2018 ορίζει ότι η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Όμως, όπως προαναφέρθηκε στην οικεία ενότητα, κατά το μεταβατικό στάδιο, το οποίο συνεχίζει ακόμη να ισχύει, η έκτη παράγραφος του άρθρου δεν εφαρμόζεται. Επομένως, η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά πράξεων και παραλείψεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί σήμερα προϋπόθεση του

παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος, αλλά απλώς επιφέρει ως έννομη συνέπεια τη διακοπή της προθεσμίας του. Συνεπώς, η συνταγματική κατοχύρωση της ενημέρωσης του διοικουμένου δεν δύναται να θεμελιωθεί στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας, δηλαδή το *άρθρο 20 του Συντάγματος*²⁷³.

Η υποχρέωση, όμως, παραμένει επιταγή του Συντάγματος στο πλαίσιο των *άρθρων 10 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος*²⁷⁴. Συγκεκριμένα, η θέση αυτή αιτιολογείται βάσει του ακόλουθου σκεπτικού. Η ειδική διοικητική προσφυγή αποτελεί επί τη βάση της περιορισμό του δικαιώματος της αναφοράς, δηλαδή του *άρθρου 10* του Συντάγματος, αφού με την πρόβλεψη άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ο νομοθέτης αποκλείει τον διοικούμενο από την άσκηση τυπικών προσφυγών, οι οποίες, όπως είδαμε θεμελιώνονται άμεσα στο *άρθρο 10 του Συντάγματος*. Ταυτόχρονα, τίθεται έτσι και περιορισμός του *άρθρου 25 παρ.1 του Συντάγματος*. Ο περιορισμός μάλιστα αυτός δεν είναι αμελητέος. Αν ο διοικούμενος δεν ενημερωθεί και συνεπώς δεν ασκήσει την ειδική διοικητική προσφυγή, τότε καθίσταται αδύνατη και η άσκηση της άτυπης, αφού η πρώτη αποκλείει τη δεύτερη. Συνεπώς, αποστερείται από τον διοικούμενο η δυνατότητα άσκησης του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της αναφοράς²⁷⁵. Το επιχείρημα, σύμφωνα με το οποίο, το δικαίωμα της αναφοράς διασώζεται, επειδή έστω και αν δεν ενημερωθεί ο διοικούμενος και ασκήσει άτυπη προσφυγή, αυτή λογίζεται ως ειδική, μάλλον δεν ευσταθεί, αφού η δεκαπενθήμερη προβλεπόμενη προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί, είναι εξαιρετικά σύντομη συγκριτικά με το απρόθεσμο των άτυπων διοικητικών προσφυγών²⁷⁶.

Από τα προαναφερθέντα, προκύπτει ότι για τη διασφάλιση των συνταγματικών επιταγών είναι υποχρεωτική η ενημέρωση του διοικουμένου σχετικά με την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής. Περαιτέρω γεννάται το ερώτημα σε ποιον ανήκει η υποχρέωση αυτή. Κατά μία άποψη, η επιλογή ανήκει στον νομοθέτη, καθώς εκείνος έχει και το τεκμήριο αρμοδιότητας, ενώ η Διοίκηση νομοθετεί μόνο κατόπιν εξουσιοδότησεως. Ένα επιπλέον στοιχείο, το οποίο χρήζει διαλεύκανσης είναι ο τρόπος διασφάλισης της γνώσης της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Στους τρόπους συγκαταλέγεται η νομοθετική καθιέρωση, η θέσπιση ενιαίου νόμου και γενικότερα οποιοδήποτε άλλος πρόσφορος τρόπος²⁷⁷. Υπογραμμίζεται το γεγονός ότι κρίνεται ότι

²⁷³ Βαρδακώστα, Π., ό.π.π., σελ. 2.

²⁷⁴ Βαρδακώστα, Π., ό.π.π., σελ. 2.

²⁷⁵ Βαρδακώστα, Π., ό.π.π., σελ. 2.

²⁷⁶ Βαρδακώστα, Π., ό.π.π., σελ. 2.

²⁷⁷ Βαρδακώστα, Π., ό.π.π., σελ. 4.

η υποχρέωση είναι του νομοθέτη δεν σημαίνει τον αποκλεισμό της Διοίκησης. Η υποχρέωση της Διοίκησης είναι επικουρική έναντι της υποχρέωσης του νομοθέτη. Αυτό σημαίνει ότι η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη –συνδυαστικά και με το *άρθρο 25 του Συντάγματος*- να ενημερώσει τον διοικούμενο, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχει επληφθεί του ζητήματος ο νομοθέτης.

Σχετικά με το περιεχόμενο της ενημέρωσης, ο διοικούμενος χρειάζεται να λαμβάνει γνώση της δυνατότητας άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής, διοικητικής αρχής ενώπιον της οποίας πρέπει να ασκηθεί, τρίτον εντός ποιας χρονικής προθεσμίας και με ποιες έννομες συνέπειες²⁷⁸. Διχογνωμία εντοπίζεται σχετικά με την συμπερίληψη των συνεπειών από τη μη άσκηση της προσφυγής σε συνδυασμό με το *άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, το οποίο ορίζει ότι ο διοικούμενος δύναται να ασκήσει άτυπη προσφυγή μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δεν προβλέπεται τυπική. Με γνώμονα τα *άρθρα 10 και 25 του Συντάγματος* ορθότερο κρίνεται στην ενημέρωση του διοικουμένου να συγκαταλέγονται και οι συνέπειες από την μη άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Ως συνέπεια, δε, της μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης ενημέρωσης για την ειδική προσφυγή θα πρέπει να θεωρηθεί η άρση του απαραδέκτου της άσκησης της άτυπης προσφυγής κατόπιν επιταγής του *άρθρου 25 του Συντάγματος*²⁷⁹.

²⁷⁸ Βαρδακώστα, Π., ό.π., σελ. 5.

²⁷⁹ Βαρδακώστα, Π., ό.π., σελ. 8.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

A. Εισαγωγικά

Το δεύτερο μέρος αποτελεί προσπάθεια αξιοποίησης πρωτογενούς υλικού, σχετικού με το υπό εξέταση ζήτημα. Το δείγμα περιλαμβάνει **47 Ειδικές Διοικητικές Προσφυγές του Ν.3852/2010**, οι οποίες ασκήθηκαν ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής κατά το χρονικό διάστημα του Οκτώβριος 2021 έως Μάρτιος 2022.

Το σύνολο των προσφυγών, οι οποίες ασκήθηκαν κατά το χρονικό αυτό διάστημα Ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι **226** και επιμερίζονται μηνιαία, όπως φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα:

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Πόσες προσφυγές ασκήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα Οκτώβριος 2021 έως Μάρτιος 2022 ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής ;

ΜΗΝΑΣ	ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ
Οκτώβριος 2021	35
Νοέμβριος 2021	39
Δεκέμβριος 2021	47
Ιανουάριος 2022	28
Φεβρουάριος 2022	43
Μάρτιος 2022	34

B. Ερευνητικά Ερωτήματα

Τα ερευνητικά ερωτήματα, τα οποία επιδιώκεται να προσεγγισθούν είναι τα εξής:

- ✚ Ποια είναι η ενδεικτική θεματολογία, η οποία εντοπίζεται στο δείγμα των προσφυγών; [*Πίνακας 2*]
- ✚ Ποιοι είναι οι λόγοι ακυρώσεως της πράξης, οι οποίοι προβάλλονται με την άσκηση της προσφυγής; [*Διάγραμμα 1*]
- ✚ Σε τι ποσοστό επί τοις 100 (%) εντοπίζεται ο κάθε προβαλλόμενος λόγος; [*Διάγραμμα 1*]
- ✚ Τι ειδικότερους λόγους περιλαμβάνει ο κάθε επιμέρους λόγος; [*Πίνακας 3,4*]
- ✚ Ποιο είναι το όργανο Ο.Τ.Α. Α' ή Β' βαθμού, από το οποίο εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη επί του εξετασθέντος δείγματος των Ειδικών Διοικητικών Προσφυγών; [*Διάγραμμα 2*]

Γ. Πορίσματα

✚ Ποια είναι η ενδεικτική θεματολογία, η οποία εντοπίζεται στο δείγμα των προσφυγών; [*Πίνακας 2*]

Στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται ορισμένα από τα κύρια και επαναλαμβανόμενα **θέματα**, τα οποία εντοπίζονται στο δείγμα των προσφυγών. Ο πυρήνας της προσφυγής προκύπτει τόσο από την ίδια την προσβαλλόμενη πράξη, όσο και από το ιστορικό και τους λόγους, οι οποίοι προβάλλονται. Η απαρίθμηση, η οποία ακολουθείται είναι ενδεικτική. Η συνολική και εξαντλητική παράθεση της θεματολογίας των προσφυγών και τα ακριβή ζητήματα, τα οποία τίγονται, είναι πρακτικά αδύνατη. Άλλωστε, το ιστορικό κάθε αυτοτελούς υπόθεσης είναι μοναδικό και φέρει γνωρίσματα ιδιαίτερα, τα οποία διαφοροποιούν ουσιαστικά την κάθε ξεχωριστή περίπτωση. Παρόλα αυτά, κατόπιν μίας γενικής επισκόπησης του δείγματος θα μπορούσε κανείς να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι άξονες- μοτίβα γύρω από τα οποία κινείται η θεματική των προσφυγών είναι επτά.

Πρόκειται για:

(i) ζητήματα οικονομικής φύσεως: επιχορηγήσεις, θέματα που αφορούν στον προϋπολογισμό των Δήμων, εκκαθαρίσεις Νομικών Προσώπων, προβλήματα σχετικά με την επιβολή δημοτικών τελών,

(ii) επιβολή κυρώσεων σε διοικούμενους: πρόστιμα σε επιχειρήσεις λόγω λειτουργίας χωρίς άδεια ή λόγω λειτουργίας παραβιάζοντας Ειδική Νομοθεσία (π.χ. πρόστιμα σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος ή δικηγορικά γραφεία), σφράγιση επιχειρήσεων, ανάκληση αδειών λειτουργίας,

(iii) ζητήματα σχετικά με το ρυμοτομικό σχέδιο: εφαρμογή του σχεδίου, τροποποιήσεις, απαλλοτριώσεις,

(iv) υπηρεσιακές μεταβολές υπαλλήλων: τοποθέτηση - μονιμοποίηση υπαλλήλου, μετακίνηση προσωπικού, προσλήψεις προσωπικού,

(v) δημόσιες συμβάσεις

(vi) δημόσια έργα

(vii) λοιπά θέματα: αλλαγή επωνύμου, υιοθεσία αδέσποτου ζώου, μετακινήσεις περιπτέρων, κ.α.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑ
ΕΙΔΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 227 ΤΟΥ Ν. 3852/2010

Επιχορηγήσεις Αθλητικών Σωματείων και Ομίλων

Αναπτυξιακή Μελέτη και Καταστατικό Αναπτυξιακού Οργανισμού

Σύναψη Προγραμματικής Σύμβασης Δήμου με Ανώνυμη Εταιρία για μελέτη και ανάπλαση οδού

Τροποποίηση Μελέτης δημόσιου έργου (αφαίρεση νησίδας, παρεμβάσεις για ασφαλή μετακίνηση, εθροθυμη λειτουργία κτλπ)

Αντικατάσταση πλακωσκεπούς αρωγού ομβρίων σε λεωφόρο

Έγκριση Προϋπολογισμού Δήμων

Εκκαθάριση Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου

Ζημία Ιδιωτικής Κινητής Περιουσίας από πτώση μεγάλου κλάδου από δέντρο που βρίσκεται στο πεζοδρόμιο

Τροποποίηση Ρυμοτομικού Σχεδίου

Διαγωνισμός Μίσθωσης Γηπέδων και Αθλητικών Εγκαταστάσεων

Παραβάσεις του άρθρου 34 περ. β.' Του Ν. 4600/2019 (για ιδιωτικές κλινικές)

Ζητήματα Αναπτυξιακής Πολιτικής Ανώνυμης Εταιρίας με σκοπό την προώθηση, στήριξη, συμμετοχή στην ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση προγραμμάτων και έργων σε συνεργασία και συμπληρωματική δράση με τους φορείς των ΟΤΑ.

Καθορισμός και Επιβολή ειδικού συντελεστή ανταποδοτικών τελών

Αλλαγή Επωνύμου

Υιοθεσία Αδέσποτου Ζώου

Ρυμοτομική Απαλλοτρίωση

Ορισμός Αναπληρώτριας Προϊσταμένης ως μόνιμης υπαλλήλου

Μετακίνηση ένοτλου προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας στη Διεύθυνση Περιβάλλοντος του Δήμου

Πρόστιμο σε Δήμο για παράβαση της Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας από σταθμό μεταφόρτωσης λατομείου

Διάνοιξη εγκεκριμένων από το ρυμοτομικό σχέδιο κοινόχρηστων χώρων και οδών κατά την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου

Εσωτερικός Κανονισμός Υπηρεσιών της Ραδιοφωνίας Δήμου

Μετακίνηση Περιπτέρου

Μετακίνηση μόνιμου δημοτικού υπαλλήλου κατηγορίας Π.Ε. σε κενή οργανική θέση, κατηγορίας Π.Ε. Κλάδου Διοικητικού Οικονομικού

Πρόσληψη δικηγόρου με σχέση έμμισθης εντολής στον Δήμο

Επιβολή διοικητικών κυρώσεων για παράβαση του άρθρου 6 του Ν. 2946/2001 (σχετικά με τις υπαίθριες διαφημίσεις)

Σφράγιση υπαίθριου χώρου στάθμισης

Έκδοση βεβαίωσης στοιχείων ακινήτου από τον Δήμο με σκοπό την έναρξη ηλεκτροδότησης από τη ΔΕΔΗΕ

Ανάκληση Πιστοποιητικού Επαγγελματικής Ικανότητας (άδεια οδήγησης)

Ορισμός Αναπληρωτών Προϊσταμένων τμημάτων του Δήμου

Πρόστιμο σε δικηγορικό γραφείο

Απόφαση τοποθέτησης υπαλλήλου ειδικότητας Δ.Ε. σε θέση αναπληρώτριας Προϊσταμένης του Τμήματος Μισθοδοσίας και Ασφάλισης Προσωπικού της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών.

Αναμόρφωση Προϋπολογισμού Δήμου

Μη χορήγηση παράτασης ωραρίου μουσικής σε κατάσταση υγειονομικού ενδιαφέροντος

Επιβολή Διοικητικού Προστίμου σε κατάσταση υγειονομικού ενδιαφέροντος

Επιβολή Προστίμου ΤΑΠ και Δημοτικά Τέλη

- ✚ Ποιοι είναι οι λόγοι ακυρώσεως της πράξης, οι οποίοι προβάλλονται με την άσκηση της προσφυγής; *[Διάγραμμα 1]*

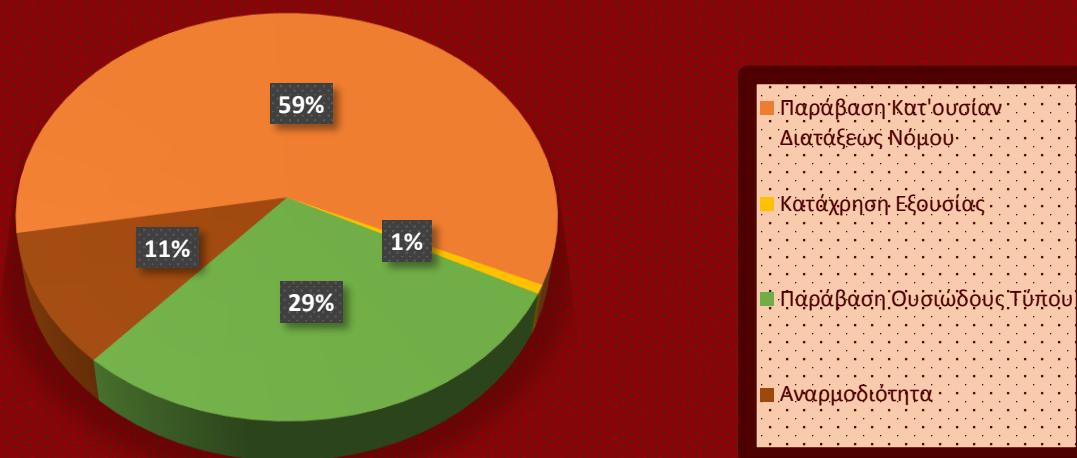
Στο υπό εξέταση δείγμα, καταγράφηκαν τέσσερις προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης-τροποποίησης της προσβαλλόμενης πράξης, οι οποίοι συγκεκριμενοποιούνται περαιτέρω στο σώμα της προσφυγής. Οι λόγοι αυτοί είναι η παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου, η παράβαση ουσιώδους τύπου, η αναρμοδιότητα και η κατάχρηση εξουσίας. Όπως προβάλλεται στο ακόλουθο γράφημα *[Διάγραμμα 1]*, η παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου αποτελεί τον πιο συχνά προβαλλόμενο λόγο, καθώς εντοπίζεται σε ποσοστό *59% των προσφυγών*. Πιο συγκεκριμένα, η παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου εξειδικεύεται σε επιμέρους λόγους και αιτιάσεις, όπως είναι η εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεως νόμου, η μη ορθή εφαρμογή νόμου, η παράβαση ουσιωδών αρχών του Διοικητικού Δικαίου (αρχή της χρηστής Διοίκησης, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της νομιμότητας κ.α.), πλάνη περί τα πράγματα, η κακή εκτίμηση των αποδείξεων, η μη ορθή υπαγωγή στις προβλεπόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις. Αξιοσημείωτο είναι το ζήτημα της αιτιολογίας της πράξης, Συγκεκριμένα, στο υπό εξέταση δείγμα προβάλλεται η μη επαρκής, σαφής, ελλιπής, πειστική, ορισμένη αιτιολογία ως λόγος ακύρωσης της πράξης στο *51% των προσφυγών*. Στις μισές, δηλαδή, περίπου προσφυγές προβάλλεται ως λόγος ακύρωσης της προσβαλλόμενης, ότι η πράξη δεν έχει ή έχει μη σύννομη αιτιολογία, στοιχείο, το οποίο, μάλλον, εγείρει περαιτέρω προβληματισμούς σχετικά με την αιτία εντοπισμού του. Η ενδεδειγμένη ανάλυση του λόγου της παράβασης κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου παρέχεται στον *[Πίνακα 3]*.

Ο δεύτερος πιο συχνός λόγος, είναι η παράβαση ουσιώδους τύπου, ο οποίος σχετίζεται με τη διαδικασία έκδοσης της πράξης και προβάλλεται στο *29% των προσφυγών*. Κατά κανόνα, ο λόγος εντοπίζεται όταν η πράξη εκδίδεται από συλλογικό όργανο ή όταν απαιτείται η έκδοσή της υπό αυξημένης τυπικότητας διαδικασία. Η συνηθέστερη μορφή, η οποία δύναται να λάβει ο συγκεκριμένος λόγος είναι ο ισχυρισμός περί παραβίασης της αρχής της προηγούμενης ακρόασης. Σε πολλές περιπτώσεις, επίσης, ο διοικούμενος επικαλείται πλημμέλειες της διαδικασίας, όπως για παράδειγμα, ζητήματα πλειοψηφίας ή απαρτίας συλλογικού οργάνου. Αναλυτικά οι επιμέρους αιτιάσεις του λόγου παρέχονται στον *Πίνακα 4*.

Οι δύο τελευταίοι λόγοι είναι η αναρμοδιότητα και η κατάχρηση εξουσίας. Με βάση τα πορίσματα της μελέτης, η κατάχρηση εξουσίας από όργανο Οργανισμού

Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο πιο σπάνιος προβαλλόμενος λόγος, αφού συναντάται μόνο στο *1% των προσφυγών*. Τέλος, το στοιχείο της αναρμοδιότητας προβάλλεται στο *11% των προσφυγών* και περικλείει δύο στοιχεία: αφενός την αναρμοδιότητα του Δήμου ή της Περιφέρειας ως προς την έκδοση της προσβαλλόμενης ειδικά, αφετέρου την αναρμοδιότητα κάποιου συγκεκριμένου οργάνου του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκεκριμένα, για παράδειγμα του Δημάρχου ή του Περιφερειακού Συμβουλίου. Τα δεδομένα αποτυπώνονται και σχηματικά στο ακόλουθο σχήμα. *[Διάγραμμα I]*

**Προβαλλόμενοι Επί της Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής
Λόγοι Ακύρωσης ή Τροποποίησης της προβαλλόμενης πράξης**



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1. Σε τι ποσοστό επί τοις 100 (%) εντοπίζεται ο κάθε προβαλλόμενος λόγος επί του εξετασθέντος δείγματος των Ειδικών Διοικητικών Προσφυγών;

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΚΑΤ'ΟΥΣΙΑΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΣ ΝΟΜΟΥ

Εσφαλμένη Ερμηνεία Διατάξεων

Μη ορθή εφαρμογή νόμου

Παράκαμψη Νομοθεσίας

Παραβίαση Συνταγματικών Διατάξεων

Κακή Εκτίμηση Αποδείξεων

Πλάνη Περι τα Πράγματα

Μη λήψη υπ' όψιν/μη ορθή υπαγωγή στις προβλεπόμενες από τον Νόμο προϋποθέσεις

Μη συνδρομή της προϋποθέσεως της «κατεπείγουσας ανάγκης»

Μη εμπρόθεσμη δημοσίευση - ανάρτηση της πράξης

Απόφαση μη σύννομη/ μη προστατεύουσα το Δημόσιο Συμφέρον

Απόφαση εις βάρος του κοινωνικού συνόλου ή απόφαση καταχρηστική

Μη νομιμότητα ως προς την εισαγωγή της στην ημερήσια διάταξη

Παρατυπίες ως προς την Εσωτερική Νομιμότητα της πράξης

Υπέρβαση των άκρων ορίων Διακριτικής Ευχέρειας της Διοικήσεως

Αντίθεση με την Αρχή της Αναλογικότητας

Παραβίαση της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης

Παραβίαση της Αρχής της Επεικείας

Παραβίαση της Αρχής της Νομιμότητας

Αντίθεση στην Καλή Πίστη

Παραβίαση της Αρχής της Ίσης Μεταχείρισης

Έλλειψη αιτιολογίας ή αιτιολογία μη πλήρης, επαρκής, σαφής, πειστική, ορισμένη

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΟΥΣΙΩΔΟΥΣ ΤΥΠΟΥ

Πλημμέλειες κατά τη διαδικασία λήψεως της απόφασης

Πλημμέλειες κατά τη διεξαγωγή ψηφοφορίας

«Εύθραυστη» Πλειοψηφία συλλογικού οργάνου

Έλλειψη Προηγούμενης Ακρόασης

Έλλειψη προβλεπόμενης προηγούμενης διαβούλευσης συλλογικού οργάνου

Έλλειψη προβλεπόμενης ως απαραίτητη προϋπόθεση γνωμοδότησης ανώτερου ιεραρχικά διοικητικού οργάνου

✚ Σχετικά με την προσβαλλόμενη πράξη, ποιο είναι το όργανο Ο.Τ.Α. Α΄ ή Β΄ βαθμού, από το οποίο εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη επί του εξετασθέντος δείγματος των Ειδικών Διοικητικών Προσφυγών; *[Διάγραμμα 2]*

Το τελευταίο ερώτημα, το οποίο επιδιώκει να προσεγγίσει η μελέτη, είναι από ποιο όργανο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκδίδεται η απόφαση, η οποία προσβάλλεται. Στο δείγμα εντοπίστηκαν τα εξής όργανα: ο Περιφερειάρχης, ο Αντιπεριφερειάρχης, ο Δήμαρχος, ο Αντιδήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή και η Ποιότητα Ζωής του Δήμου, ενώ σε ποσοστό **19%** οι προσφυγές στρέφονταν κατά του Δήμου (**14%**) και κατά της Περιφέρειας (**5%**), χωρίς να εξειδικεύεται το όργανο από το οποίο εκδόθηκε η πράξη. Αναλυτικότερα, από το σύνολο (Α΄ και Β΄ βαθμού Ο.Τ.Α.) των προσβαλλόμενων πράξεων, οι οποίες παρατίθενται στο δείγμα των προσφυγών, το **16%** των πράξεων που προσβάλλονται είναι πράξεις του Δημάρχου. Αντίστοιχα οι πράξεις του Περιφερειάρχη ανέρχονται στο **3%** επί του συνόλου. Αξίζει να σημειωθεί ότι καμία πράξη δεν προέρχεται από τον Αντιδήμαρχο. Αντίθετα, το **3%** των πράξεων έχει εκδοθεί από τον Αντιπεριφερειάρχη. Η πλειοψηφία των πράξεων του δείγματος, σε ποσοστό **45%** έχει εκδοθεί από το συλλογικό όργανο του Δημοτικού Συμβουλίου, ενώ καμία από τις προσβαλλόμενες δεν ανήκει στην αρμοδιότητα του Περιφερειακού Συμβουλίου. Τέλος, **10%** του συνόλου του πράξεων που προσβάλλονται έχει εκδοθεί από την Οικονομική Επιτροπή του Δήμου, αλλά καμία από την Οικονομική Επιτροπή της Περιφέρειας και ένα **3%** από το όργανο Ποιότητα Ζωής του Δήμου, αλλά καμία από την Ποιότητα Ζωής της Περιφέρειας. Τα ποσοστά παρουσιάζονται και γραμμικά στο ακόλουθο γράφημα. *[Διάγραμμα 2]*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2. Από ποιο όργανο Ο.Τ.Α. εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη επί του εξετασθέντος δείγματος των Ειδικών Διοικητικών Προσφυγών;

Συμπεράσματα

Στο ακόλουθο κεφάλαιο επιχειρείται η καταγραφή συμπερασματικών σκέψεων, οι οποίες προκύπτουν από την παρατήρηση των αναλυόμενων θέσεων στα προηγούμενα τρία κεφάλαια.

Ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας αποτελεί συνταγματική επιταγή και θεμελιώνεται στην τέταρτη παράγραφο του άρθρου 102 του Συντάγματος. Γενεσιουργό λόγο της πρόβλεψης του αποτελεί η παραχώρηση διοικητικής εξουσίας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία αποτελεί μέρος της ευρύτερης κρατικής. Σχετικές με την έννοια της διοικητικής εποπτείας είναι η έννοια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το Σύνταγμα η εποπτεία, η οποία ασκείται συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποκλείεται, έτσι, σε κάθε περίπτωση ο έλεγχος σκοπιμότητας. Η *Ειδική Διοικητική Προσφυγή του Ν.3852/2010*, αποτελεί μοχλό ενεργοποίησης του ελέγχου νομιμότητας και άρα της εποπτείας. Σύμφωνα με την *Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Σεπτεμβρίου του 2000* τα στατιστικά αποτελέσματα αποδεικνύουν ότι το 54.7% του συνόλου των αναφορών που χειρίζεται ο Κύκλος Ποιότητα Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη αμφισβητούν τη νομιμότητα πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού. Έτσι, η προσφυγή λαμβάνει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο ως σημαντικός μηχανισμός ενίσχυσης της λογοδοσίας των Οργανισμών συμβάλλοντας άμεσα στην προάσπιση της Αρχής της Διαφάνειας και γενικότερα των αρχών της χρηστής Διοίκησης, αλλά και στην καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Με βάση, δε, τα αποτελέσματα της εμπειρικής μελέτης του δεύτερου μέρους, καταδεικνύεται ότι εντοπίζονται σοβαρές πλημμέλειες ως προς τις πράξεις, οι οποίες εκδίδονται από τα περισσότερα από τα όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνηθέστερα, όπως αναφέρθηκε στο οικείο Κεφάλαιο, οι πράξεις προέρχονται από το Δημοτικό Συμβούλιο (σε ποσοστό 45% επί του συνόλου των προσβαλλόμενων πράξεων). Παράλληλα, σε ένα ποσοστό 19% των πράξεων, δεν εξειδικεύεται το όργανο έκδοσής τους, αλλά στρέφονται κατά του Δήμου (15%) ή της

Περιφέρειας (4%) γενικά. Το 3% των πράξεων προέρχεται από τον Περιφερειάρχη, ενώ 3% από τον Αντιπεριφερειάρχη. Τέλος, το 16% προέρχεται από τον Δήμαρχο και το 10% από την Οικονομική Επιτροπή του Δήμου. Το ζήτημα που εγείρει περαιτέρω προβληματισμό σχετικά με την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, της Διαφάνειας, αλλά και γενικότερα την παθολογία της κακοδιοίκησης είναι ότι το εξαιρετικά υψηλό ποσοστό των πράξεων, δηλαδή το 59% του συνολικού αριθμού των προσφυγών, προσβάλλονται από τους διοικουμένους ως μη σύννομες. Προβάλλεται, δηλαδή, ως λόγος ακύρωσης ή τροποποίησής τους η παράβαση κατ'ουσίαν διατάξεως νόμου, είτε αυτή αφορά στη διάταξη αυτή καθεαυτή, όπως για παράδειγμα, στην περίπτωση μη ορθής ερμηνείας του νόμου ή μη ορθής υπαγωγής στις προϋποθέσεις του νόμου. Εν προκειμένω, πραγματικά ενδιαφέρον, προβάλλεται το θέμα της αιτιολογίας των πράξεων. Στο 51% του δείγματος των προσφυγών, η αιτιολογία παρουσιάζονται ως μη επαρκής, σαφής, ελλιπής, πειστική, ορισμένη ως λόγος ακύρωσης. Σε περισσότερες, δηλαδή, από τις μισές προσφυγές, οι διοικούμενοι ισχυρίζονται ότι η αιτιολογία της πράξης είναι ανύπαρκτη ή πλημμελής. Πολύ συχνά, επίσης, προβάλλεται ο λόγος της παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, ο οποίος περαιτέρω περικλείει επιμέρους λόγους σχετικούς με τις πλημμέλειες κατά τη διαδικασία λήψεως απόφασης από συλλογικό όργανο, όπως ζητήματα σχετικά με την ψηφοφορία, την απαρτία, τη διαβούλευση ή γνωμοδότηση συλλογικού οργάνου. Εν προκειμένω, κομβικό αναδεικνύεται το ζήτημα της παραβίασης του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Όλες οι προπαρατεθείσες σκέψεις καταδεικνύουν σε μεγάλο βαθμό ζητήματα και παθογένειες της ευρύτερης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κλονίζουν θεμελιώδεις εγγυήσεις προστασίας του διοικούμενου.

Επιπλέον, η *Ειδική Διοικητική Προσφυγή του Ν. 3852/2010* είναι αδύνατον να μελετηθεί αποκομμένη από το εννοιολογικό της γένος. Αποτελεί μία μορφή τυπικής διοικητικής προσφυγής και αντιπαραβάλλεται από τις λοιπές τυπικές, δηλαδή την ενδικοφανή και τις άτυπες, δηλαδή την αίτηση θεραπείας και την ιεραρχική προσφυγή. Η αξία της έννοιας της διοικητικής προσφυγής είναι πολύτιμη, καθώς αποτελεί μία από τις σπουδαιότερες εκφάνσεις του δικαιώματος της αναφοράς.

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας, παρ'ότι, όπως έχει καταδειχθεί στα οικεία κεφάλαια, η σημασία του θεσμού της Διοικητικής Εποπτείας είναι θεμελιώδης, με βάση τις ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει ότι η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι μάλλον πλημμελής και μη ουσιώδης. Τα αίτια της παθογένειας

αυτής εναπόκειται στο υπηρεσιακό οργανωτικό έλλειμμα, το αδρανές νομοθετικό πλαίσιο, δηλαδή την εξακολούθηση εφαρμογής του μεταβατικού σταδίου, τη μη λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και την απουσία του οργάνου του Επόπτη, αλλά και άλλες δυσλειτουργίες του συστήματος. Η ανάγκη θεσμικής αναζωογόνησης, λοιπόν, παραμένει αδήριτη και επιτακτική για τη προάσπιση του διοικουμένου, αλλά και του Κράτους Δικαίου γενικότερα. Ο ρόλος των προληπτικών μηχανισμών, όπως για παράδειγμα, η εκ των προτέρων εφαρμογή δεικτών αξιοπιστίας και Διαφάνειας δεν είναι αμελητέος, σε συνδυασμό με μέτρα καταστολής, όπως είναι η εντατική παρακολούθηση των εποπτικών μηχανισμών, ο εξορθολογισμός και η ουσιώδης εφαρμογή του κυρωτικού συστήματος σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, αλλά και η ενίσχυση του κινήτρου συμμόρφωσης.

Θεωρητικά, η *Ειδική Διοικητική Προσφυγή του Ν.3852/2010* δύναται να αποτελέσει ένα πολύτιμο εργαλείο του διοικουμένου για την άσκηση των εννόμων συμφερόντων του, την άμυνά του απέναντι στην τυχόν αυθαιρεσία της Διοικήσεως, τον πλημμελή έλεγχο νομιμότητας των πράξεων ή τη συμμόρφωση της Διοικήσεως. Πρακτικά, μάλλον, τα αποτελέσματα από την άσκηση της προσφυγής δεν επιβεβαιώνουν τη λειτουργία και τον σκοπό της.

Στους προτεινόμενους τρόπους για την αποτελεσματικότερη λειτουργία τόσο του θεσμού της διοικητικής εποπτείας γενικά, όσο και της *Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής του Ν.3852/2010* δύναται να συμβάλουν τα ακόλουθα. Ως προς τις ήδη ισχύουσες διατάξεις, χρήσιμη καταδεικνύεται η λεπτομερής πρόβλεψη των στοιχείων που αφορούν στην προσφυγή σε ενιαία νομοθετικά κείμενα, στα οποία προβλέπονται με συνέπεια και συνοχή ως προς την εφαρμογή τους. Ιδιαίτερη αναφορά, ας γίνει εδώ στα γενικότερα εργαλεία της κανονιστικής συμμόρφωσης με το νομοθετικό πλαίσιο τα οποία απαιτείται να χορηγούνται στους Δήμους και τις Περιφέρειες, όπως είναι η πρόβλεψη κινήτρων συμμόρφωσης, οι διαρκείς επιμορφώσεις και κινητοποιήσεις των φορέων για κατάρτιση ως προς την εφαρμογή του νόμου και αποφυγή παραβιάσεων και αστοχιών σε συνδυασμό με ενισχυμένους προληπτικούς ελέγχους των πράξεων πριν το στάδιο προσβολής του με διοικητική προσφυγή ή ένδικο βοήθημα. Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητη η ενδυνάμωση των αρχών της λογοδοσίας και της Διαφάνειας με κάθε τρόπο και μέσο. Υπογραμμίζεται περαιτέρω, ότι στα προαναφερθέντα μάλλον δεν συμβάλλει, αλλά αντίθετα διογκώνει τις ήδη υπάρχουσες παθογένειες η αδρανής εφαρμογή του μεταβατικού σταδίου του άρθρου 238 του Ν.3852/2010, η οποία περιπλέκει την κατάσταση και θέτει τόσο τους

Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και τους διοικούμενος σε κατάσταση αναμονής ενός νέου ευέλικτου συστήματος ελέγχου νομιμότητας επί 12 συναπτά έτη. Ας σημειωθεί ότι στα ανωτέρω προστίθεται το πρόβλημα της πολύ σύντομης δεκαπενθήμερης προθεσμίας άσκησης της προσφυγής, η οποία σε συνδυασμό με την ελλιπή ενημέρωση του διοικούμενου για τη δυνατότητα άσκησής της δεν ευνοεί την ανάδειξη της προσφυγής σε ένα ισχυρό και ουσιαστικό εργαλείο στην ευχέρεια του διοικούμενου. Επιπρόσθετα, την υπάρχουσα κατάσταση επιβαρύνει η μη ενδεδειγμένη ρύθμιση ζητημάτων σε σχέση με την άσκηση της προσφυγής, όπως η σαφής ρύθμιση της αρχής χειροτέρευσης της θέσης του διοικούμενου ή εφαρμογή του μεταβιβαστικού αποτελέσματος.

Παρόλα τα ανωτέρω, τρόποι βελτίωσης του συστήματος υπάρχουν από κοινού με τη δυνατότητα εφαρμογή τους. Επισημαίνεται ότι όπως καταδεικνύεται και μέσω των εμπειρικών ευρημάτων, η θεματολογία των προσφυγών [Πίνακας 2] δεν είναι ούτε ενιαία ούτε όμοια. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στα θέματα, τα οποία τίγονται συμπεριλαμβάνονται ζητήματα οικονομικής φύσεως, κυρώσεις εις βάρος των διοικουμένων, υπηρεσιακές μεταβολές υπαλλήλων, δημόσια έργα. Συνεπώς, η κοινή ρύθμιση και ενσωμάτωση στο ίδιο πλαίσιο ανόμοιων πραγματικών καταστάσεων, μάλλον δεν ευνοεί ιδιαίτερα τη συνεπή επίλυση της διαφοράς. Ως προς το ζήτημα αυτό δύναται να συμβάλει από τη μία πλευρά η λεπτομερέστερη ανά περίπτωση ρύθμιση των θεμάτων. Από την άλλη πλευρά, η θέσπιση ιδιαίτερου προσωπικού επιστημονικής και τεχνικής συνδρομής του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ή *Επόπτη κατά το νέο σύστημα*), όπως για παράδειγμα, πρόβλεψη τμήματος εμπειρογνομόνων ή ειδικευμένων νομικών συμβούλων. Όλα τα προαναφερθέντα, είναι ανάγκη να τείνουν με κάθε μέσο και τρόπο προς τη διάπλαση μίας προσιτής, άμεσης και λιτής διαδικασίας επίλυσης της διοικητικής διαφοράς, ώστε να επιτελέσει η προσφυγή τον αρχικό σκοπό της, δηλαδή την άμυνα του διοικουμένου σε συνδυασμό με την αποσυμφόρηση των Διοικητικής Δικαιοσύνης.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

Βεγλερής, Φ., *Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987.

Βλαχόπουλος, Σ., *Το δικαίωμα αναφοράς κατά το Ελληνικό και κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι Προϋποθέσεις ασκήσεως*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1998.

Γέροντας, Απ., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γλ., Φλογαίτης, Σπ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2018.

Γκέρτσος, Β., Πυργάκης, Δ., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Δαγτόγλου, Π.Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.

Δαγτόγλου, Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλοπούλου, Αθ., Σιδηρόπουλος, Κ., *Εκπαιδευτικό Υλικό, Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και έλεγχος δράσης Ο.Τ.Α., Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2018.

Ζύγουρη, Π., *Η καταστατική θέση των αιρετών, εποπτεία και έλεγχοι επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η ευθύνη των αιρετών (αστική, πειθαρχική και ποινική) και η νομική τους προστασία*.

Κύβελος, Σ., *Η Ενδικοφανής Προσφυγή, Διδακτορική Διατριβή, Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2013.*

Λαζαράτος, Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.*

Λαζαράτος, Π., *Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1992.*

Λύτρας, Σ., *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. (Νομική Θεώρηση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993.*

Μπαμπαλιούτας, Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμ. 2, 2η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1992.*

Μπαμπινιώτης, Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Κέντρο Λεξικολογίας, Αθήνα, 2005.*

Μπέσιλα-Μακριδη, Ελ., *Έλεγχος Διοίκησης, τομ.1&2, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.*

Παναγοπούλου, Μ.-Ελ., *Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2000.*

Παπαγρηγορίου, Β., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010.*

Πολίτης, Χ., Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ., (επιμ.), *Λεξικό Νομικής Ορολογίας, Δημόσιο Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014.*

Σιδηρόπουλος, Κ., *Εποπτεία επί των πράξεων Πρωτοβάθμιων και Δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2015.*

Σπηλιωτόπουλος, Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., Γεραπετρίτης, Γ., *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2017.

Σωτηρέλης, Γ., *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκλήσεις και προοπτικές μετά την συνταγματική αναθεώρηση*, Εκδόσεις Προσκήνιο, Άγγελος Σιδεράτος, 2002.

Σωτηρέλης, Γ., Ξηρός, Θ., (επιμ.), *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010.

Τάχος, Α.-Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2008.

Τάχος, Α.-Ι., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.

Τσουντας, Κ.-Σ., *Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.. Το ελληνικό παράδειγμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1993.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ.- Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1994.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Χλέπας, Ν.- Κ., *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2020.

Χρυσανθάκης, Χ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκεντρωμένη Διοίκηση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Χρυσανθάκης, Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007.

ΑΡΘΡΑ

- Βαρδακώστα, Π., «Η υποχρέωση ενημέρωσης στην ειδική διοικητική προσφυγή».
- Βλάχου-Βλαχοπούλου, Μ.-Χ., «Σχόλιο στη Σ.τ.Ε. 770/2021», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 7/2021, σελ. 692-698.
- Εμβαλωμένος, Δ., «Διαμεσολάβηση: Η Τυπική και Ποικίλες Άτυπες Μορφές», *Διαιτησία και Διαμεσολάβηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 2/2020, σελ. 216-220.
- Κουστένη, Στ., «Παρατηρήσεις στις Σ.τ.Ε. 962/2018 και Σ.τ.Ε. 848/2018», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 2/2018, σελ. 344-348.
- Κύβελος, Σ., «Υποχρέωση άσκησης διοικητικής προσφυγής πριν από την επιδίωξη δικαστικής προστασίας-Μερικές σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες εξελίξεις σε Γερμανία και Γαλλία - Τάση σύγκλισης ή διαφοροποίησης του Γερμανού και Γάλλου νομοθέτη;», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 3/2011, σελ. 248-251.
- Λαζαράτος, Π., «Σχόλιο στην Σ.τ.Ε. 98/2015», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 3/2015, σελ. 576-578.
- Λαζαράτος, Π. και Βασιλείου Αντ., «Λειτουργεί η παρέμβαση του άρθρου 362 παρ.3 Ν.4412/2016 ως «ενδικοφανής» προσφυγή; Παρατηρήσεις στην Σ.τ.Ε. 53/2020», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 1/2021, σελ. 17-21.
- Μαυρίκας, Ν., «Η εποπτεία του Κράτους επί των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 11/2008, σελ. 1073-1080.
- Μαυρίκας, Ν., «Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., υπό την ισχύ του Ν.3852/2010», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 2/2011, σελ. 124-128.
- Πουλαράκης, Ευστ., «Σχόλιο στη Σ.τ.Ε. 3816/2013», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 11/2013, σελ.995-997.

- Σιδηρόπουλος, Κ., «Σχόλιο στη Σ.τ.Ε. 1384/2014», *Πρόταση*, Τευχ. 1/2016, σελ. 8-18.
- Σιδηρόπουλος, Κ., «Σχόλιο στη Σ.τ.Ε. 1717/2014», *Πρόταση*, Τευχ. 1/2016, σελ. 18-22.
- Σωτηρέλη, Γ., *Οικονομικά Περιφερειών και Ελληνικό Σύνταγμα*, Εισήγηση σε Έκτακτο Συνέδριο, Αθήνα, 2013.
- Χρήστου, Β., *Παρατηρήσεις στην Σ.τ.Ε. 1717/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Τευχ. 7/2014, σελ. 655-658.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ - ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- Αβέλλα, Δ., *Οι διοικητικές προσφυγές: είδη, διακρίσεις, κανόνες, αποτελεσματικότητα*, Αθήνα: Νομική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 2021.
- Αίβαζόγλου, Δ., *Η απλή διοικητική προσφυγή*, Αθήνα: Νομική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 2009.
- Δημολιού, Χ., *Ο αυτοέλεγχος της δημόσιας διοίκησης δια των αναφορών - προσφυγών: συγκριτική νομοθετική επισκόπηση*, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2018.
- *Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σεπτέμβριος 2000.
- *Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δημοτικές Πρόσοδοι και άλλα θέματα*, Σεπτέμβριος 2014.
- Κυριζίδης, Ε., *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία (Αυτοτέλεια - Αυτονομία - Εποπτεία)*, Θεσσαλονίκη: Σχολή Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής), Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2016.
- Καζλάρη, Β., *Η ειδική διοικητική προσφυγή*, Αθήνα: Νομική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 2009.
- Μακεδόνα, Αν., *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Αθήνα: Νομική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, 2015.
- Μητρομάρας, Γ., *Οι διοικητικές προσφυγές ως μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2018.

- Μπέης, Κ., *Μαθήματα Πολιτικής Δικονομίας- Θεμελιακές Έννοιες, Η δικαστική απόφαση*. Διαθέσιμο στο: www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=21212 [Τελευταία Πρόσβαση: 3/5/2022]
- Οικονομοπούλου, Β., *Άρθρο 20 παρ. 2 Σ, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου*, Θεσσαλονίκη: Νομική Σχολή Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιου Θεσσαλονίκης, 1994.
- Πατάκας, Γ., *Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τεχνολογικό Καλαμάτα: Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Καλαμάτας, Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1999.
- Πρεβεδούρου, Ευγ., *Σημειώσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακρόασης*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr> [Τελευταία Πρόσβαση: 3/5/2022]
- Πρεβεδούρου Ευγ., *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, Η δημοσίευση των διοικητικών πράξεων (άρθρο 18 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr> [Τελευταία Πρόσβαση: 3/5/2022].
- Πρεβεδούρου, Ευγ., *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr> [Τελευταία Πρόσβαση: 3/5/2022].
- Πρεβεδούρου, Ευγ., *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, Έννοια και διακρίσεις της αρμοδιότητας. Μεταβολές στην αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr> [Τελευταία Πρόσβαση: 3/5/2022].
- Ρέμελης, Κ., *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, Σχολή Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 1986.
- Ρούση, Κ., *Η Εποπτεία του Κράτους επί των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού*, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Πειραιά, 2017.
- Σιώτα, Φ., *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των ΟΤΑ Α΄βαθμού από την Περιφέρεια [Παλιό Καθεστώς και νέο καθεστώς]. Η περίπτωση μίας συγκεκριμένης περιφέρειας (π.χ. της Περιφέρειας Αττικής)*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2008.
- Χλέπας, Ν.-Κ., *Σημειώσεις, Νομικό Πλαίσιο Εποπτείας, Βασικές Διατάξεις της Κοινής Νομοθεσίας*, 2022.

- Χλέπας, Ν.-Κ., Σημειώσεις, *Κρατική Εποπτεία στους ΟΤΑ*.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΝΣΚ

- (1992) Διοικητικές προσφυγές. Απλές και ενδικοφανείς. Χαρακτηρισμός.
- (2000) Δημόσια έργα. Υποχρέωση και προϋποθέσεις αποστολής ειδικής προσφυγής, η οποία απευθύνθηκε σε αναρμόδιο όργανο, από ενδιαφερόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, στο αρμόδιο, για την εξέτασή της όργανο.
- (2002) Πρόστιμα. Διοικητική προσφυγή.
- (2007) Δυνατότητα ασκήσεως ειδικής διοικητικής προσφυγής με ταχυδρομική υποβολή της δια συστημένης επιστολής.
- (2008) Προθεσμία ενέργειας της Διοίκησης κατά την επιβολή κυρώσεων της παρ.9 του άρθρου 7 του Ν 2323/1995. Φύση της ασκούμενης ένστασης κατά των αποφάσεων επιβολής των κυρώσεων, έκταση και προθεσμία του ασκούμενου ελέγχου επ' αυτών.
- (2008) Ύπαρξη ή μη κατά χρόνον αρμοδιότητας του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, προς εξέταση προσφυγής κατά απόφασης του Νομάρχη κατά το άρθρο 69 του ΠΔ 30/1996.
- (2008) Ειδική διοικητική προσφυγή κατ αποφάσεων του Νομάρχη.
- (2017) Άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής από δημοτικό σύμβουλο, που απουσίαζε από συνεδρίαση δημοτικού συμβουλίου ή οικονομικής επιτροπής, κατ' αποφάσεως που ελήφθη στην εν λόγω συνεδρίαση.

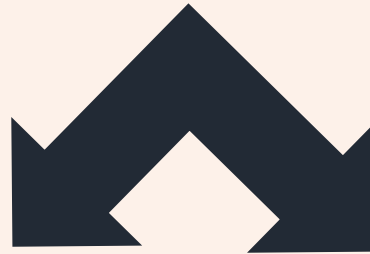
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Α. Ο Θεσμός των Διοικητικών Προσφυγών σχηματικά

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Συνταγματικό Έρεισμα: *άρθρο 10 του Συντάγματος*

Νομοθετικό Πλαίσιο: *άρθρα 24 έως 26 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*



ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

ΤΥΠΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Αίτηση Θεραπείας

Ιεραρχική
Προσφυγή

Ενδικοφανής
Διοικητική
Προσφυγή

Ειδική
Διοικητική
Προσφυγή

**Β. Υπόδειγμα Ειδικής Διοικητικής Προσφυγής
του άρθρου 227 του Ν.3852/2010**

**ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ
ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΚΑΙ ΠΑΝΤΟΣ ΑΛΛΗΣ ΑΡΜΟΔΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗΣ**

**ΕΙΔΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ
(κατ'άρθρον 227 του Ν.3852/2010)**

1. Του / Της [...] ²⁸⁰
- 2.
- 3.

ΚΑΤΑ

1. Της απόφασης/πράξης/παράλειψης του [...] ²⁸¹ υπ' αριθμ. [...] με αντικείμενο [...]

Με την παρούσα προσφεύγω κατά της ανωτέρω αναφερόμενης απόφασης.

Α. ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

²⁸⁰ Στο σημείο αυτό παρατίθενται τα προσωπικά στοιχεία των προσφευγόντων, δηλαδή, το ονόμα, επώνυμο, επαγγελματική ιδιότητα, διεύθυνση κατοικίας, αρ. Τ.Κ., αριθμός τηλεφώνου, διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

²⁸¹ Στο σημείο αυτό παρατίθεται το εκδοθέν όργανο της πράξης/απόφασης ή το όργανο που έπρεπε κατά την κρίση του προσφεύγοντος να ενεργήσει, στην περίπτωση κατά την οποία πρόκειται για προσβολή παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας.

Β.ΛΟΓΟΙ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

1^{ος} λόγος

2^{ος} λόγος

3^{ος} λόγος

Γ.ΑΙΤΗΜΑ

-Κατόπιν των ανωτέρω, **επειδή** ως φαίνεται εκ των πραγμάτων[.....].

-**Επειδή**

-**Επειδή** όλα τα ανωτέρω στοιχεία και νόμιμα και αληθή.

Για όλους αυτούς τους λόγους αιτούμαι

1. Να γίνει δεκτή η προσφυγή μου.
2. Να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη υπ' αριθμ. [...] απόφαση.

Ημερομηνία

Ο προσφεύγων / Η προσφεύγουσα
Ιδιόγραφη Υπογραφή
Ονοματεπώνυμο

Γ.Χάρτης Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρο 109 Ν.4555/2018)

