



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ,  
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΙΟΝΙΟΥ  
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ  
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΑΙΤ/ΝΙΑΣ

Ταχ. Διευθ. : Λεβίδου & Κύπρου  
Τ.Κ. 302 00 Μεσολόγγι  
Τηλ.: 2631055447  
e-mail : tdo-aitol@4772.syzefxis.gov.gr  
Πληροφ.: Αθανάσιος Τσοκάνης

Αρ. Πρωτ. : 14813  
Ημ/νία : 24/02/23

Ι.Π. Μεσολογγίου

**ΠΡΟΣ :** κ<sup>ο</sup> Δήμαρχο Ι.Π. Μεσολογγίου  
Έδρα του

**ΚΟΙΝ. :**

1. Αποκεντρωμένη Διοίκηση  
Πελοποννήσου Δυτικής Ελλάδας και  
Ιονίου  
Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης & Ν.Π.  
Πάτρας
2. Δήμο Ι.Π. Μεσολογγίου - κ. Πρόεδρο  
Δημοτικού Συμβουλίου
3. κ<sup>ο</sup> Παναγιώτη Παπαδόπουλο  
(Δημοτικό Σύμβουλο Ι.Π Μεσολογγίου)  
(*Εκτός ΣΥΛΕ ΙΡΙΑΑ*)  
[tedkait@otenet.gr]

**ΘΕΜΑ:** Περί αυτεπάγγελτου ελέγχου της υπ' αριθμ. 121/2022 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Ι.Π. Μεσολογγίου κατόπιν αιτήσεώς σας.

**ΣΧΕΤ. :**

1. Η με ημ/νία 27.12.2022 αίτηση του Κων/νου Λύρου (Δημάρχου Ι.Π. Μεσολογγίου) με αίτημα τον αυτεπάγγελτο έλεγχο της υπ' αριθμ. 121/2022 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Ι.Π. Μεσολογγίου.
2. Το υπ' αριθμ. 181706/29.12.2022 έγγραφο του Γραφείου Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου.
3. Η από 04.01.2023 αίτηση του Παναγιώτη Παπαδόπουλου (Δημοτικού Συμβούλου Ι.Π Μεσολογγίου) περί χορήγησης αντιγράφου της κατατεθείσας αίτησης.
4. Το υπ' αριθμ. 711 + 182125/2022 + 181616/2022 διαβιβαστικό έγγραφό μας προς το Τμήμα Τοπ. Αυτ/σης & Ν.Π Πάτρας.
5. Το υπ' αριθμ. 3984/31.01.2023 έγγραφο του Τμήματος Τοπ. Αυτ/σης & Ν.Π Πάτρας.

Απαντώντας στην ανωτέρω [1] σχετική αίτησή σας, με την οποία ζητήσατε από την Υπηρεσία μας να προβεί σε αυτεπάγγελτο έλεγχο της εν θεματι απόφασης του Δημοτικού σας Συμβουλίου, σας γνωστοποιούμε τα εξής:

### ΙΣΧΥΟΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

#### **Α. Περί της αρμοδιότητας και των άκρων ορίων διακριτικής ευχέρειας του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως Ελεγκτή Νομιμότητας:**

- i. Ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των Περιφερειών, σύμφωνα με τα άρθρα 225, 226 και 227 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» όπως ισχύουν.
- ii. Το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. (...) 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει... 5. Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης... Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων...».
- iii. Από τις παραπάνω διατάξεις συνάγονται τα εξής: Από το Σύνταγμα αναγνωρίζεται ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), πρώτου και δεύτερου βαθμού, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Για την ουσιαστική πραγμάτωση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., το Σύνταγμα προσδίδει σ' αυτούς τα θεμελιώδη στοιχεία που χαρακτηρίζουν ένα σύστημα διοίκησης ως αυτοδιοίκηση και συγκεκριμένα: α) ξεχωριστή νομική προσωπικότητα από εκείνη του κράτους υπό στενή έννοια, β) λειτουργική αυτοτέλεια, δηλαδή διοίκηση των υποθέσεων τους χωρίς την υποχρέωση υποταγής σε οδηγίες και εντολές από την κεντρική ή αποκεντρωμένη διοίκηση, γ) δημοσιονομική αυτοτέλεια, που συνίσταται στην κατάρτιση ξεχωριστού προϋπολογισμού απολογισμού και στην ύπαρξη ιδίας περιουσίας και εσόδων, διασφαλίζεται δε με την υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και για την εκτέλεση της αποστολής τους και δ) οργανική αυτοτέλεια, η οποία έγκειται αφενός μεν στον αυτοκαθορισμό από τους Ο.Τ.Α. των φορέων των οργάνων που τους διοικούν, αφετέρου δε στον τυπικό διαχωρισμό του προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το προσωπικό των κρατικών υπό στενή έννοια υπηρεσιών.
- iv. Προσδίδοντας στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης τα ανωτέρω χαρακτηριστικά το ισχύον Σύνταγμα αντιμετωπίζει τους Ο.Τ.Α. όχι μόνο ως τμήμα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους αλλά και ως πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής.



- v. Υπό το πρίσμα αυτό, το Σύνταγμα προβλέπει μεν χάριν της αρχής της ενότητας του κράτους και του δικαίου την άσκηση κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., με τους κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης κάθε φορά, πλην όμως περιορίζει αυτήν τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς την έκταση του ασκούμενου κρατικού ελέγχου, αφού επιτρέπει αποκλειστικά και μόνο έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, ο οποίος όμως περαιτέρω δεν μπορεί ούτε ποιοτικά ούτε χρονικά να είναι τέτοιας έντασης ώστε να παρεμποδίζεται η προστατευόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα ελεύθερη πρωτοβουλία και δράση των Ο.Τ.Α. επί των τοπικών τους υποθέσεων.
- vi. Συνακόλουθα, το Σύνταγμα όχι μόνο απαγορεύει τον έλεγχο σκοπιμότητας αλλά οριοθετεί και αυτόν τούτον τον έλεγχο νομιμότητας έτσι ώστε να μη θίγεται το θεσμικό πλαίσιο αυτοδιοίκησης των Ο.Τ.Α., περιεχόμενο του οποίου αποτελούν η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια που αναγνωρίζει ρητά υπέρ αυτών ακριβώς για την πραγμάτωση της ελεύθερης πρωτοβουλίας και δράσης τους επί των τοπικών τους υποθέσεων. Για τούτο και ο έλεγχος νομιμότητας είναι κατά βάση κατασταλτικός, ήτοι ασκείται μετά την έκδοση και έναρξη ισχύος των πράξεων των Ο.Τ.Α. και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου αυτό δε θίγει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. επί της διαχείρισης των τοπικών τους υποθέσεων, είναι προληπτικός.
- vii. Το περιεχόμενο δε του ανωτέρω ελέγχου από την πλευρά της κρατικής διοίκησης εξαντλείται στη διαπίστωση ότι: α) τηρήθηκαν οι όροι της εξωτερικής νομιμότητας της επίμαχης πράξης του Ο.Τ.Α. (αρμοδιότητα οργάνου και διαδικασία έκδοσης της πράξης), β) ο Ο.Τ.Α. έχει συμμορφωθεί προς τις υπαγορευόμενες από τις εφαρμοζόμενες νομοθετικές διατάξεις και ρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου ως προς την ακρίβεια και τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών γεγονότων και περιστατικών στα οποία στηρίχθηκε το όργανο του Ο.Τ.Α. για να εκδώσει την απόφαση του, γ) έχει διαλάβει πλήρη αιτιολογία, στην σχετική πράξη του, εφόσον αυτή απαιτείται, δ) δεν έχει παραβιάσει τυχόν το δεδικασμένο και τους κανόνες περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, ε) δεν έχει υπερβεί τα άκρα όρια της διακριτικής του ευχέρειας, στ) δεν έχει υποπέσει σε κατάχρηση εξουσίας.
- viii. Τούτου δοθέντος, η κρατική εποπτεία δεν μπορεί να προβεί σε έλεγχο της ίδιας της αξιολόγησης του οργάνου του Ο.Τ.Α. και σε υποκατάσταση της δικής του ουσιαστικής εκτιμήσεως των πραγμάτων σε αυτήν που σχημάτισε το όργανο του Ο.Τ.Α., ούτε να εξετάσει εκ των προτέρων εάν οι επιλογές και προτεραιότητες, που θέτει ο Ο.Τ.Α., συμβάλλουν ευστοχότερα στον τρόπο λειτουργίας του ή ικανοποιούν αποτελεσματικότερα τις τοπικές ανάγκες, διότι στις περιπτώσεις αυτές θα υπερέβαινε την παραχωρούμενη από το Σύνταγμα αρμοδιότητά του, που περιορίζεται στον με το προπαρατεθέν περιεχόμενο έλεγχο νομιμότητας και θα προέβαινε σε αποδοκιμαζόμενο από το Σύνταγμα έλεγχο σκοπιμότητας, θίγοντας το συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και παραβιάζοντας τις αρχές της διοικητικής οικονομικής και λειτουργικής αυτοτέλειας.

Εν κατακλείδι, ο κοινός νομοθέτης κατά την θέσπιση των κανόνων άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. δεσμεύεται από τις βασικές αρχές που διέπουν το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και απορρέουν από το άρθρο 102 του Συντάγματος και είναι οι εξής: α) ο έλεγχος πρέπει να είναι κατά βάση κατασταλτικός και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον δεν περιορίζει την ελεύθερη ανάπτυξη και πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α., προληπτικός, β) ο έλεγχος πρέπει να περιλαμβάνει μόνο τη νομιμότητα και όχι και τη σκοπιμότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α., γ) η εποπτική αρχή δε μπορεί να μεταρρυθμίζει τις πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. ούτε να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα αυτών, (βλ. Ελεγκτικό Συνέδριο, Ολομέλεια, πρακτικά της 8<sup>ης</sup> γενικής συνεδριάσεως της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2013).



**Β. Περί της φύσης των πράξεων** που υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας σύμφωνα με τα άρθρα 225, 226 και 227 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» όπως ισχύουν:

**Εκτελεσιτότητα:**

- i. Βασικό χαρακτηριστικό της διοικητικής πράξης, που συνδέεται με την μονομερή θέσπιση κανόνα δικαίου μέσω αυτής, είναι η **εκτελεσιτότητά της**, που σημαίνει ότι **επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο**. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της (δηλαδή η παραγωγή εννόμων συνεπειών) είναι υποχρεωτική τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τον διοικούμενο ήδη από τη στιγμή της έκδοσής της, χωρίς να προϋποτίθεται η διαμεσολάβηση δικαστικής απόφασης ή άλλης διαδικασίας. Κατά μία άποψη η διοικητική πράξη είναι εξ ορισμού εκτελεστή με αποτέλεσμα ο έλεγχος της εκτελεσιτότητας μιας πράξης να ταυτίζεται με τον έλεγχο της φύσης της πράξης ως διοικητικής. Εκτός, όμως, από τις εκτελεστές πράξεις, η Διοίκηση εκδίδει και τη μεγάλη και ετερόκλητη κατηγορία των μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων, οι οποίες παράγουν έννομα αποτελέσματα στο εσωτερικό της Διοίκησης, αλλά δεν επιφέρουν άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται, μεταξύ άλλων, οι γνωμοδοτήσεις, οι πράξεις εκτέλεσης [δηλαδή οι πράξεις που είναι αναγκαίες για την εξάλειψη των αποτελεσμάτων πράξεων που έχουν ακυρωθεί, ανακληθεί, ή έχουν παύσει να ισχύουν μετά την παρέλευση της διάρκειας ισχύος τους, π.χ. διαγραφή της πειθαρχικής ποινής από τον υπηρεσιακό φάκελο μετά την ακύρωσή της, ειδοποίηση προς εκκένωση κτίσματος ή διαταγή κατεδάφισης μετά την ακύρωση της οικοδομικής άδειας (ΣτΕ 759/1994), σφράγιση καταστήματος μετά την ακύρωση της παράνομης άδειας λειτουργίας του, επαναφορά υπαλλήλου στην υπηρεσία μετά την ακύρωση της απόλυσής του, ανάκληση άδειας λειτουργίας μονάδας φροντίδος ηλικιωμένων που χορηγήθηκε υπό τη διαλυτική προθεσμία της έναρξης λειτουργίας δημοτικού ΚΑΠΗ, πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής από παραχωρηθείσα δασική έκταση (ΣτΕ 1796/1969), έγγραφο Υπουργείου με το οποίο επιτρέπεται η χορήγηση αντιγράφων στον αιτούντα (ΣτΕ 2456/1968)], οι προπαρασκευαστικές πράξεις (πρόσκληση των μελών συλλογικού οργάνου, ημερήσια διάταξη), τα μέτρα εσωτερικής τάξης [ΣτΕ 97/1980, Ολ 1821/1989], οι εγκύκλιοι [ΣτΕ 237, 238, 785/2016, 17/2015, Ολ 3402/2014], οι οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές ρυθμιστικών αρχών και άλλων οργάνων της Διοίκησης [ΣτΕ 276/2016, 3572/2014, 2007/2013, 3976/2011].
- ii. Με άλλα λόγια: Μια διοικητική πράξη είναι εκτελεστή επειδή επιδρά άμεσα στον εξωτερικό κόσμο (κυρίως στις σχέσεις Διοίκησης-διοικούμενου). Αυτό σημαίνει ότι μια διοικητική πράξη ισχύει από τη στιγμή της έκδοσής της και παράγει τις έννομες συνέπειες που προβλέπει η ρύθμιση που θεσπίζει άνευ ετέρου εκτός κι αν ανασταλεί η εκτέλεσή της υπό τις προϋποθέσεις του νόμου. Η αξιολόγηση μιας διοικητικής πράξης ως εκτελεστής επιφέρει σημαντικές συνέπειες, που σχετίζονται κυρίως με τη δυνατότητα άσκησης διοικητικού καταναγκασμού από πλευράς της Διοίκησης, ο οποίος συνίσταται στις υλικές ενέργειες με τις οποίες διασφαλίζεται η συμμόρφωση του διοικουμένου προς τη συμπεριφορά που επιβάλλει η διοικητική πράξη. Ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ως εκτελεστής συνεπάγεται τη δυνατότητα παραδεκτής προσβολής της ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.
- iii. Στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του Ν. 3852/2010 υπόκεινται **ΜΟΝΟΝ** οι **εκτελεστές διοικητικές πράξεις** των μονομελών και συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, οι οποίες επιφέρουν αυτοτελώς έννομα αποτελέσματα

**ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 121/2022 ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ Ι.Π. ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ**



- I. Με την ως άνω απόφαση επί της οποίας αιτείστε τη διενέργεια αυτεπαγγέλτου ελέγχου νομιμότητας εκ μέρους της υπηρεσίας μας
- αποφασίστηκε η ΜΗ τροποποίηση του οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας του Δήμου Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου.
  - Εκφράστηκε η βούληση του αποφασίζοντος οργάνου να ΜΗΝ προχωρήσει σε ενέργεια που θα μεταβάλει την ισχύουσα κατάσταση στο συγκεκριμένο τομέα.
- II. Ενόψει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου όπως προεκτέθηκε, η απόφαση αυτή δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, καθώς λόγω ακριβώς του διατακτικού της δεν επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Συνεπώς δεν υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας, καθώς - πέραν αυτού - τυχόν κρίση περί της «νομιμότητάς» της θα αποτελούσε ανεπιτρέτως έλεγχο σκοπιμότητας υπεισερχόμενη - απαραδέκτως - σε έλεγχο της ίδιας της αξιολόγησης του οργάνου του Ο.Τ.Α. και σε υποκατάσταση της δικής του ουσιαστικής εκτιμήσεως των πραγμάτων καθ' υπέρβαση της παραχωρούμενης από το Σύνταγμα αρμοδιότητας του Επόπτη Νομιμότητας.
- III. Για να γίνει δε κατανοητή η μη εκτελεσιμότητα της εν θέματι απόφασης (καθώς αυτή καμία άμεση μεταβολή επιφέρει στον εξωτερικό νομικό κόσμο), επισημαίνεται ότι κατά τον ίδιο τρόπο, τυχόν «ακύρωση» ή «επικύρωση» αυτής, ΟΜΟΙΩΣ δεν επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο.

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ  
ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ, ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΙΟΝΙΟΥ

CHRISTINA ANASTASATOU  
ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ  
24.02.2023 12:43

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΑΤΣΑΡΟΣ