

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Με αφορμή τις αποφάσεις 263, 376, 377
και 888/1997 του ΣτΕ

Της κ. **Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ**
Αναπλ. Καθηγ. Τμ. Δημ. Διοίκ. Π.Π.Κ.Π.Ε. και

του κ. **Μελετίου ΜΟΥΣΤΑΚΑ**
Δικηγόρου, Δ.Ν. Παν/μίου Παρισίων

Ι. Ιστορικό των υποθέσεων

Στην απόφαση 263/1997 του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) (Ε' Τμήμα), κρίθηκε η αίτηση της Δευτεροβάθμιας Συνδικαλιστικής Οργανώσεως με την επωνυμία «Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδος» κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας. Με την αίτηση αυτή η αιτούσα Ομοσπονδία ζητούσε την ακύρωση της υπ' αριθ. 30/7.2.1995 απόφασης (ΦΕΚ Β 154/7.3.1995) του Νομαρχιακού Συμβουλίου της νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας. Ειδικότερα, την ακύρωση των διατάξεων των περιεχομένων στα άρθρα 15 και 16 του Οργανισμού των Υπηρεσιών αυτής. Με τις παραπάνω διατάξεις ιδρύθηκε στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας «Γενική Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών», η οποία περιλαμβάνει μεταξύ των άλλων την «Διεύθυνση Παιδείας και Θρησκευμάτων» στην οποία υπάγεται το «Τμήμα Παιδείας και Θρησκευμάτων», που περιλαμβάνει «όλες τις αρμοδιότητες που κατά την ισχύουσα νομοθεσία έχουν μεταβιβασθεί στους Νομάρχες και ειδικότερα τις αναφερόμενες σε θέματα αφορώντα την προσχολική, τη στοιχειώδη, τη μέση, την επαγγελματική και την ανώτερη εκπαίδευση».

Στην απόφαση 376/1997 του Σ.τ.Ε. (Ε' Τμήμα) κρίθηκε η αίτηση του Ι.Μ. κατά : (1) του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (2) του Δήμου Πατρέων (3) της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Αχαΐας. Με την αίτηση αυτή ο αιτών ζητούσε να ακυρωθούν : «1) η υπ' αριθ. 3339/27.7.1995 απόφαση (ΦΕΚ 834/Δ/19.10.1995 αρ.2) του Νομάρχη Αχαΐας που αφορούσε την τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου του Δ.Πατρέων Ν.Αχαΐας, 2) τα με στοιχεία 11/7.7.1995 (θέμα 2ον) και 20/13.11.1992 (θέμα 1ον) πρακτικά του ΣΧΟΠ Ν.Αχαΐας, 3) οι υπ' αρ. 326/25.5.1992, 96/26.2.1992, 673/25.11.1991 γνωμοδοτήσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Πατρών και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Στην απόφαση 377/1997 του Σ.τ.Ε. (Ε' Τμήμα), κρίθηκε η αίτηση των : 1) του Σωματείου με την επωνυμία «Συλλόγου Διπλωματούχων Μηχανικών Πιερίας», 2) του Περιφερειακού Τμήματος Πιερίας της «Ένωσης Ελλήνων Τεχνολόγων Μηχανικών», 3) της Νομαρχιακής Επιτροπής Πιερίας του «Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδος», κατά του Νομάρχη Πιερίας. Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες ζητούσαν να ακυρωθεί η υπ' αριθ. 21/168/1996 απόφαση (ΦΕΚ Δ 131/12.2.1996) του Νομάρχη Πιερίας και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως. Με την απόφαση αυτή εγκρίθηκε η τροποποίηση των χρήσεων γης του σχεδίου πόλεως Κατερίνης, έτσι ώστε να επιτρέπεται η παραμονή επ' αόριστον σε όλες τις πολεοδομικές ενότητες της πόλεως των υφισταμένων συνεργείων αυτοκινήτων και μοτοσικλετών.

Στην απόφαση 888/1997 του Σ.τ.Ε. (ΣΤ' Τμήμα), το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας είχε να εκδικάσει την αίτηση ακυρώσεως της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας κατά 1 του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και 2 του Υπουργού Πολιτισμού. Με την αίτηση αυτή, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας ζητούσε να ακυρωθεί η απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή της Περιφερειακής Διοικήσεως Βοιωτίας, δια της οποίας αφενός συγκροτήθηκε εκ νέου η Επιτροπή Διοικήσεως του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου υπό την επωνυμία : «Εθνικόν Κολυμβητήριον Λεβαδείας», τα μέλη της οποίας είχαν ορισθεί με την απόφαση του Νομάρχη Βοιωτίας της 10.1.1994, αφετέρου δεν ανανεώθηκε η θητεία αυτών για δύο ακόμη χρόνια.

Στις τέσσερις υποθέσεις που εκτέθηκαν παραπάνω, το Συμβούλιο της Επικρατείας έπρεπε να αποφανθεί για θέματα οριοθετήσεως αρμοδιοτήτων μεταξύ οργάνων των νεοσύστατων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των κρατικών αποκεντρωμένων οργάνων. Τα θέματα αυτά αντιμετωπίστηκαν από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της πατρίδας μας κατά βάση με γνώμονα το ισχύον Σύνταγμα του 1975/86, πράγμα το οποίο δεν πρέπει να ξενίζει, δεδομένου ότι το τελευταίο περιέχει ρυθμίσεις σχετικές με τη διοικητική αποκέντρωση του Κράτους και την τοπική αυτοδιοίκηση.

α. Ζητήματα Διοικητικής Αποκεντρώσεως στο ισχύον Σύνταγμα¹

Το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει την διοικητική αποκέντρωση στο άρθρο 101, που ορίζει τα ακόλουθα : «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το α-

1. Για τη διοικητική οργάνωση γενικά βλ. Κων. ΓΕ. Αθανασόπουλου, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τομ. Β', έκδ. Γ', 1995, Βεγλερή, *Η Διοικητική Οργάνωσις*, 1963, Πρ. Δαγ-τόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. 2η, 1984, σ. 317 επ. Μ. Δένδια, *Αποκέντρωση και Αυτοδιοί-κσεις σε «Εργασία»*, 1935, σ. 836, 873, 905 και 937, Κ. Καργιώτη, *Τα βασικά στοιχεία της πραγμα-πικής διοικητικής αποκεντρώσεως*, 1959, Σ. Κηπουρίδη, *Οι δικαιολογητικοί λόγοι της αποκεντρώσεως σε «Εργασία»*, τεχ. 40, σ. 12, Θ. Κόντη, *Κεντρική διοίκηση σε «Διοικητική Μεταρρύθμιση»*, 1989, σ. 108 Ηλ. Κυριακόπουλου, *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον*, τ. Β', έκδ. 3η, 1958, σ. 63 επ. Μ. Μαθιου-δάκη-Β. Ανδρονόπουλου, *Αποκέντρωση-Αυτοδιοίξεις*, 1974, Θ. Παναγόπουλου, *Συστήματα Διοι-κτικής Οργάνωσεως στη χώρα μας, ανάπτυξη από την Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δι-καίου (Ε.Δ.Δ.Δ.)* 1988, Γ. Παπακατζί, *Συστήματα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, σ. 247 επ., Π. Παυλόπουλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης σε Ε.Δ.Δ.Δ.*, 1990, σ. 481 επ., Α. Ράϊκου, *Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, έκδ. 2η, 1970, Επ. Σπηλιωτο-πούλου, *Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου*, έκδ. 4η, τ. Ι', 1986, σ. 272 επ., Μ. Σιασινοπούλου, *Μαθή-ματα Διοικητικού Δικαίου*, έκδ. 2η, 1957, σ. 153 επ. Α. Τάχου.

ποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους· οι κεντρικές υπηρεσίες εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων όπως ο νόμος ορίζει»². Οι διατάξεις αυτές κατοχυρώνουν τη διοικητική αποκέντρωση («το αποκεντρωτικό σύστημα») με την έννοια της διεκπεραίωσης των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων από περιφερειακά κρατικά όργανα. Η έκταση της διοικητικής αποκέντρωσης καθορίζεται τόσο από τις παραπάνω διατάξεις όσο και από τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 118 §3 του Συντ. που ορίζει ότι: «Όπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 §3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες³. Πρέπει να επισημανθεί ότι ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της αποκέντρωσης είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, που αναφέρονται στη διαχείριση των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων, στα περιφερειακά όργανα⁴.

Το Δικαστήριο νομολόγησε στις αποφάσεις 263, 376 και 377/1997 ότι: «1. Το Σύνταγμα επιβάλλει όπως η διοίκησης του Κράτους οργανωθεί κατά το αποκεντρωτικό σύστημα δια της διαιρέσεως της χώρας εις διαμερίσματα καθοριζόμενα βάσει ωρισμένων ουσιαστικών κριτηρίων, ως είναι αι «γεωοικονομικά, κοινωνικά και συγκοινωνιακά συνθήκαι». Κατά το ρηθέν σύστημα επιβάλλεται όπως εντός των διοικητικών διαμερισμάτων καθιδρύωνται περιφερειακά κρατικά όργανα έχοντα καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα, συνισταμένην εις την κατ' αρχήν άσκησιν όλων των εκτελεστικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων της διοικήσεως του κράτους, παρακρατουμένων υπέρ των κεντρικών οργάνων μόνον των επιτελικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων (προβλ. Π.Ε. 519, 524, 533/1992 κ.α.), αι οποίαι συνθέτουν την «γενικήν πολιτικήν της Χώρας», την οποίαν «καθορίζει και κατευθύνει» η Κυβέρνησις (α.82 §1 Συντ.). Υπό την ανωτέρω δομήν, η ενότης της κρατικής διοικήσεως διασφαλίζεται με τον συντονισμόν και τον έλεγχον των περιφερειακών οργάνων από τας κεντρικάς υπηρεσίας, κατά τον ρητόν ορισμόν του Συντ. (βλ. §3 α.101)». Η διάταξη του άρθρου 101 §3 του Συντ. ουσιαστικοποιεί τη διασφάλιση του αποκεντρωτικού συστήματος αναθέτοντας

2. Το άρθρο αυτό ορθά προτάσσεται στο άρθρο 102 για την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ακριβώς και στο άρθρο 99 §1 του προϊσχύοντος Συντ. η αποκέντρωση προτασσόταν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το αντίθετο συνέβαινε στο Συντ. του 1927, που επικρίθηκε γι' αυτό, δεδομένου ότι η διαχείριση των γενικών συμφερόντων προηγείται σ' εκείνη των τοπικών συμφερόντων. Βλ. Α.Ράϊκου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ.Α', Εισαγωγή-Οργανωτικό Μέρος, τευχ.Γ', 1991, σ.43.

3. Τα παλαιότερα Συντάγματά μας δεν πρόβλεψαν το δεσμό της διοικητικής αποκέντρωσης, ο οποίος όμως καθιερώθηκε υπό την ισχύ αυτών νομοθετικά. Ο δεσμός κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά με το άρθρο 105 του Συντ. του 1925. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού περιλήφθηκαν αμετάβλητες στο άρθρο 108 του Συντ. του 1927. Αντίθετα, το Συντ. του 1925 δεν υποδέχτηκε τις λεπτομερείς αυτές διατάξεις, αλλά κατοχύρωσε την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση με μια λακωνική διάταξη (α. 99 §1), κατά την οποία «η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει».

4. Βλ. Α.Ράϊκου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ.Α', ε.α., σ.44-45.

στα περιφερειακά κρατικά όργανα κατ' αρχήν τη διαχείριση όλων των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων. Έτσι, η διάταξη καθιερώνει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών και κατά των κεντρικών οργάνων. Η διάταξη επιφυλάσσει στο νόμο την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Ο νόμος ρητά μπορεί να καθιερώνει ορισμένες εξαιρέσεις από την αρχή της διαχειρίσεως όλων των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων από τα περιφερειακά όργανα, εφόσον αυτές δεν προσβάλλουν την ουσία του θεσμού της διοικητικής αποκεντρώσεως (α. 101 §1). Εξάλλου η διάταξη του β' εδ. του άρθρου 118 του Συντ. επιτρέπει την τροποποίηση των διατάξεων για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων μόνο για τη διεύρυνση και όχι για τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων περιφερειακών οργάνων. Οι συνταγματικές διατάξεις περί αποκεντρώσεως, όπως νομολόγησε το Δικαστήριο με την απόφαση 888/1997, τέθηκαν «εις περαιτέρω ενίσχυσιν του αποκεντρωτικού συστήματος χάριν της καλύτερας και ταχύτερας λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της ως εκ τούτου πληρεστέρας εξυπηρετήσεως του πολίτου επαγιοποιήθη η κατά τον χρόνο ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος του έτους 1975 υφισταμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Κράτους, ρητώς δε προεβλέφθη ότι τροποποιήσεις του καθεστώτος τούτου είναι θεμιτή, μόνον υπό την έννοιαν ότι ειδικαί αρμοδιότητες ανήκουσai εις κεντρικήν υπηρεσίαν δύναται να μεταφερθούν, δια νόμου ή κανονιστικού διατάγματος εκδιδομένου κατ' εξουσιοδότησιν νόμου, εις περιφερειακάς υπηρεσίας, μη επιτρεπομένου εντεύθεν κατά το Σύνταγμα όπως αρμοδιότητες, ανήκουσai ήδη εις περιφερειακάς υπηρεσίας νομαρχιακού ή διανομαρχιακού επιπέδου μεταφέρονται εις κεντρικάς υπηρεσίας έστω και λόγω καταργήσεως των αντιστοιχών οργανικών μονάδων. Δοθέντος ότι και εις την τελευταίαν αυτήν περίπτωσιν αι διατηρούμεναι πάντως αρμοδιότητες θα πρέπει να ανατεθούν εις άλλα περιφερειακά όργανα». Πράγματι, το Σύνταγμα κατοχυρώνει απόλυτα την έκταση εφαρμογής του θεσμού της διοικητικής αποκεντρώσεως και επιτάσσει την ολοκλήρωση αυτής με τη μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα.

Η εφαρμογή της διοικητικής αποκεντρώσεως στην Ελλάδα συνδέθηκε πάντοτε με την επέκταση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των Νομαρχών και των Γενικών Διοικητών⁵. Με τις διατάξεις του νόμου 2218/1994 καταργήθηκε ο προβλεπόμενος από την προϊσχύουσα νομοθεσία, ως όργανο του κράτους Νομάρχης ο οποίος ήταν το ανώτατο όργανο για την άσκηση της διοικήσεως στο νομό, άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβερνήσεως σ' αυτόν και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια του νομού, ενώ τον τίτλο του έχει πλέον, όργανο του β' βαθμού Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (ΟΤΑ). Με το ν.2240/1990 ιδρύθηκε σε κάθε νομό υπηρεσία με τίτλο «Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης» της οποίας προϊστάτο ο «Περιφερειακός Διευθυντής» ο οποίος διοριζόταν από τον υπουργό εσωτερικών (α.4 §1 και 2) και προϊστάτο των υπηρεσιών της Νομαρχίας οι οποίες δεν εί-

5. Οι Γενικές Διοικήσεις καταργήθηκαν με το άρθ.22 του Ν.3200/1955.

χαν μεταφερθεί στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Αυτός είχε επί πλέον την αρμοδιότητα εποπτείας στα Ν.Π.Δ.Δ. και στους ΟΤΑ α' βαθμίδος (α.4 §6) αλλά δεν είχε αυτή την αρμοδιότητα ως προς τις Ν.Α. Με το ν. 2307/1995 καθορίστηκαν ειδικότερες ρυθμίσεις για την οργάνωση της υπηρεσίας του, ενώ, με το νόμο 2399/1996 καταργήθηκαν οι θέσεις των περιφερειακών διευθυντών (α.14 §1) και οι αρμοδιότητές τους περιήλθαν στους Γενικούς Γραμματείς της περιφέρειας και ασκούνται από υπάλληλο προϊστάμενο κρατικής υπηρεσίας η οποία διατηρήθηκε στο νομό και ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα (α.14 §2).

Πρέπει να επισημανθεί ότι με την κατάργηση των Νομαρχών όχι μόνο η άσκηση των διοικητικών λειτουργιών του Κράτους στο νομό περιήλθε στους ΟΤΑ αλλά και αποφασιστικές αρμοδιότητές τους, ανατέθηκαν σε όργανο της τοπικής αυτοδιοικήσεως· ενώ, με την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών καταλύθηκε στην ουσία η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στην περιφέρεια και απέμειναν σ' αυτήν μόνο «σκιώδεις αρμοδιότητες»⁶.

II. Ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως στο ισχύον Σύνταγμα⁷

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντ.⁸ κατοχυρώνουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοικήσεως : 1) την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, 2) την εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως από το λαό, 3) την αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, 4) την εποπτεία του Κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και 5) τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως⁹.

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντ. κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών το-

6. Βλ. Αποφάσεις 263, 376, 377/1997 (σκέψη 8η) Σ.τ.Ε.

7. Βλ. Ευρ.Μπέσιλα-Βήκα, *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του δεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1995*, Α.Ράϊκου, *Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοικήσεως των κοινοτήτων, του ίδιου, Η τοπική αυτοδιοίκησης εν ταις Ηνωμέναις Πολιτείαις της Αμερικής, 1963-1969, του ίδιου, Η συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα Κράτη, 1969*.

8. Τα επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η επανάσταση διέκοψε έτσι τη μακρά παράδοση του δεσμού της κοινοτικής αυτοδιοικήσεως, ο οποίος αναπτύχθηκε και σημείωσε μεγάλη επιτυχία κατά την επανάσταση (βλ. Γ.Κοντογιώργη, *Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτοδιοίκηση, 1982, σ.29 επ. Ν.Μοσχολάκη, Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί τουρκοκρατίας, 1882*). - Διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση δεν περιλήφθηκαν ούτε στα παλαιότερα μετεπαναστατικά Συντάγματα. Το Ηγεμονικό Σύντ. του 1832 (α.4) πρόβλεπε μόνο την εκλογή των Δημογερόντων από το λαό. Το Σύντ. του 1844 αναγνώριζε μόνο έμμεσα την ύπαρξη των δήμων με το άρθρο 11 §1 που όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση «συνιρέχει και το Κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων». Το Σύντ. του 1864 περιέλαβε εκτός από τη διάταξη αυτή (α.16) και μια νέα διάταξη (α.105), που ψηφίστηκε ομόφωνα από τη Β' Εθνοσυνέλευση και η οποία καθιέρωνε τις αρχές της άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας με σφαιρίδια για την εκλογή των δημοτικών αρχών. Κατά την πρώτη αναθεώρηση του Συντ. αυτού διαγράφηκαν από τη διάταξη οι αρχές της άμεσης και μυστικής ψηφοφορίας με σφαιρίδια.

9. Ο δεσμός της τοπικής αυτοδιοικήσεως κατοχυρώθηκε πλήρως για πρώτη φορά από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντ. του 1925, οι οποίες περιλήφθηκαν με ορισμένες τροποποιήσεις στο άρθρ.107 του Συντ. του 1927. Το Σύντ. του 1952 αντικατέστησε τις λεπτομερείς αυτές διατάξεις του Συντ. του 1927 με τη λακωνική διάταξη του άρθρου 99 §1 και περιέλαβε στο ίδιο άρθρο (§2) τη διάταξη του άρθρου 105 του Συντ. του 1911. Αντίθετα, το ισχύον Σύντ. περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις. Για την ιστορία της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης βλ. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλου, ε.α., σ.23 επ. Θ.Τζώνου, *Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα, δεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις, 1988, σ.15 επ.*

πικής αυτοδιοικήσεως ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, οι διατάξεις της §1 του άρθρου αυτού ορίζουν τα εξής : «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο». Συνεπώς, οι διατάξεις αυτές κατοχυρώνουν τους δήμους και τις κοινότητες ως την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και εξουσιοδοτούν τον κοινό νομοθέτη να ορίζει τις υπόλοιπες βαθμίδες αυτών¹⁰. Η διάταξη του άρθρου 102 §1 εδ.α' του Συντ. με σαφή διατύπωσή της αναθέτει τη διαχείριση όλων των τοπικών υποθέσεων στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Οι αποφάσεις 263, 376 και 377/1997 του Σ.τ.Ε. νομολόγησαν ότι «εις έκαστον διοικητικόν διαμέρισμα δέον να συνυπάρχουν πάντοτε αι δύο αὐται μεγάλαι κατηγορίαι δημοσίων υποθέσεων, εκ των οποίων αι μεν γενικαί κρατικά (κανών) ανήκουν εις τα περιφερειακά κρατικά ὄργανα αι δε τοπικαί (εξαιρέσεις) εις τα ὄργανα των οργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως». Πρέπει να επισημάνουμε ότι η διάταξη δεν περιλαμβάνει την επιφύλαξη του νόμου και έτσι ο κοινός νομοθέτης δεν έχει τη δυνατότητα να αφαιρεί οποιαδήποτε τοπική υπόθεση από την αρμοδιότητα των τοπικών οργανισμών και να την αναθέτει στην αρμοδιότητα των οργάνων του Κράτους ή σε άλλο φορέα του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα. Όμως, ο κοινός νομοθέτης μπορεί χωρίς να δημιουργεί ρήξη στο προβλεπόμενο από το Σύνταγμα οργανωτικό σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των ΟΤΑ και του Κράτους «και προς εξυπηρέτησιν κρατικού σκοπού υπερτέρου του σκοπού θεραπείας τοπικών συμφερόντων και αναγκών»¹¹, να αναγάγει ορισμένη τοπική υπόθεση που ασκείται από ΟΤΑ σε υπόθεση γενική-κρατική και να αναθέτει αυτή αποκλειστικά στο Κράτος. Αλλά ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αναθέσει και ορισμένες κρατικές υποθέσεις που προκύπτουν στη διοικητική περιφέρεια σε ὄργανα των ΟΤΑ καθορίζοντας συγκεκριμένες υποθέσεις των οποίων η άσκηση μεταβιβάζεται σ' αυτούς και με την πρόβλεψη πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το Κράτος διότι οι υποθέσεις αυτές δεν παύουν να είναι κρατικές. Με την ανάθεση αυτή ούτε καταλύονται, ούτε μειώνονται οι αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων τις οποίες εγγυάται θεσμικά η διάταξη της §3 του άρθρου 101 του Συντ. Το Σύνταγμα δεν καθορίζει την έννοια των τοπικών υποθέσεων, οι οποίες θα εξετασθούν διεξοδικά παρακάτω στα πλαίσια των σχολιαζομένων αποφάσεων, από τις λεγόμενες γενικές (κρατικές υπό τη στενή έννοια) υποθέσεις. Πάντως το κριτήριο διακρίσεως μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών δημοσίων υποθέσεων, η οποία αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση της τοπικής αυτοδιοικήσεως είναι αμφίβολο. Η διάταξη του άρθρου 102 §1 εδ.β' του Συντ. προβλέπει τη νομοθετική καθιέρωση και άλλων (ανώτερων) βαθμίδων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Ο κοινός νομοθέτης έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τη ρύθμιση του θέματος αυτού. Αυτός οφείλει όμως να καθιερώσει τουλάχιστον και το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως¹².

10. Τα Συντάγματα του 1925 (α. 104 §2) και του 1927 (α. 107 §2) πρόβλεψαν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως τουλάχιστο δύο βαθμίδων, ενώ το Σύντ. του 1952 (α.99) κατοχύρωσε μόνο τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, δηλαδή τους δήμους και τις κοινότητες. Οι διατάξεις του ισχύοντος Συντ. έχουν πρόδηλα ως πρότυπο τις διατάξεις του Συντ. του 1927.

11. Βλ. Απόφ. 888/1997 Σ.τ.Ε., Τμήμα ΣΤ', (σκέψη 10η).

12. Βλ. Α.Ράϊκου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ.Α', ε.α., σ.55.

Την αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως κατοχυρώνει η διάταξη του άρθρου 102 §2 εδ.α' του Συντ.. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή ορίζει ότι «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια». Από τη διατύπωση της διατάξεως και, συγκεκριμένα από τη μη αναγραφή της επιφυλάξεως του νόμου σ' αυτή πρέπει να συναχθεί ότι η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών κατοχυρώνεται απεριόριστα απέναντι στη νομοθετική λειτουργία. Αποτέλεσμα της ανεπιφύλακτης κατοχυρώσεως της αυτοτέλειας δηλαδή της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσεως των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, είναι η συνταγματικά ανεπίτρεπτη νομοθετική καθιέρωση οποιουδήποτε ελέγχου σκοπιμότητας σχετικά με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Γιατί ο έλεγχος αυτός εμποδίζει πρόδηλα την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών¹³. Το Δικαστήριο στην απόφαση 888/1997 νομολόγησε ότι «Δεν καθιερούνται υπέρ των ΟΤΑ των συνιστώντων την πρώτη βαθμίδα αυτών και ρητώς κατονομαζομένων εις το Σύνταγμα Δήμων και Κοινοτήτων αυτονομία και εξουσία όπως θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου αλλά παρέχεται εις αυτούς μόνο αυτοδιοίκησης, ήτοι εξουσία όπως αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων εντός των πλαισίων των γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν την οργάνωσιν και λειτουργίαν αυτών, η θέσπις όμως των οποίων ανήκει εις την αρμοδιότητα του κοινού πολιτειακού νομοθέτου ή της κατ' εξουσιοδότησιν τούτου νομοθετούσης Διοικήσεως, ως εις αυτήν ανήκει επίσης και η οργάνωσις οιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας κρατικής ή αυτοδιοικούμενης. Αι αυταί ως άνω αρχαί πρέπει να γίνει δεκτόν ότι ισχύουν και προκειμένου περί των ΟΤΑ των λοιπών βαθμίδων οι οποίοι θέλουν ιδρυθεί από τον κοινόν νομοθέτην. Συνεπώς, υπό των διατάξεων τούτων δεν κωλύεται η Νομοθετική Εξουσία όπως ρυθμίζει εντός ορίων μη εκμηδενιζόντων την αυτοδιοίκησιν τον τρόπο της ευστοχωτέρας λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και θεσπίζει διαδικασίαν ελέγχου των πράξεων των αιρετών οργάνων αυτής». Έτσι, αυτοτέλεια σημαίνει εν προκειμένω ότι οι τοπικοί οργανισμοί διαχειρίζονται με δική τους ευθύνη τις υποθέσεις τους, δηλαδή τα όργανά τους ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα, μη υποκείμενα σε διαταγές των οργάνων του Κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, ίδια ευθύνη σημαίνει ότι αποφασιστικός παράγοντας κατά τη διαχείριση των υποθέσεων των τοπικών οργανισμών είναι η θέλησή τους και όχι η θέληση του Κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Συνεπώς, η αυτοτέλεια περιλαμβάνει το δικαίωμα των τοπικών οργανισμών ν' αποφασίζουν κυριαρχικά, αν και πώς θα διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους και να εκτελούν τις σχετικές αποφάσεις τους με δικά τους όργανα.

Η αυτοτέλεια των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως κατοχυρώνεται συνταγματικά υπό την επιφύλαξη της εποπτείας του Κράτους. Την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους οργανισμούς αυτούς κατοχυρώνει ρητά η διάταξη του άρθρου 102 §2 εδ.α του Συντ.: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Η διάταξη αυτή, δεν επιτρέπει απλώς αλλά επιτάσσει τη νομοθετική καθιέρωση της κρατικής εποπτείας. Το Δικαστήριο νομολόγησε στις αποφάσεις 263, 376 και 377/1997 ότι η παραπάνω συνταγματική διάταξη θεσπίζει θεμελιώδη αρχή σύμφωνα με την οποία:

13. Βλ. Α.Ράϊκου, *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ.Α', ε.α., σ.64*.

«Το Κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζοντας την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Εκ της αρχής αυτής συνάγεται το προβάδισμα και ο εποπτικός ρόλος της δημοσίας διοικήσεως έναντι της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξ ου έπεται ότι οι επί κεφαλής των κρατικών αποκεντρωμένων μονάδων (διοικητικών διαμερισμάτων) εκπροσωπώντας το Κράτος και διασφαλίζοντας την κρατική εποπτεία εφ' όλων των επομένων βαθμίδων, δέον να έχουν επίσης το προβάδισμα, εξ απόψεως βαρύτητας αρμοδιοτήτων και υπηρεσιακού κύρους, έναντι των υπό την εποπτεία των τελουσών αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Εντεϋθεν έπεται, επίσης, ότι κατά το Σύνταγμα δεν επιτρέπεται η νομοθετική διενϋρυνσις των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις βαθμόν θίγοντα την υπερχήν και το προβάδισμα των εκπροσώπων του κράτους εις την περιφέρειαν». Πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο όρος «εποπτεία», χρησιμοποιείται από τη διάταξη με τη στενή - την κύρια - έννοιά του, δηλαδή με την έννοια του ελέγχου που ασκείται από τις διοικητικές αρχές του Κράτους στους τοπικούς οργανισμούς (διοικητική εποπτεία).

III. Το νομοθετικό καθεστώς της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως

Η δημιουργία, υπό την σημερινή του μορφή, ενός δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοικήσεως με χωρικό πλαίσιο τον νομό, της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, οφείλεται σε δύο θεμελιώδεις, θεσμικούς νόμους, το νόμο 2218/1994¹⁴ κατά βάση και το νόμο 2240/1994¹⁵. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο είναι ιστορικής σημασίας για τα διοικητικά πράγματα της χώρας μας, και για το λόγο ότι η θέση του σε ισχύ συνέπεσε με τη λειτουργία, για πρώτη κατ' ουσίαν φορά στην Ελλάδα, ενός δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοικήσεως. Τούτο θα καταδειχθεί από μία σύντομη ιστορική αναδρομή του θεσμού από την τουρκοκρατία και τη σύσταση του νεώτερου ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα.

α. Ιστορική αναδρομή του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως

Η επιλογή της περιόδου της τουρκοκρατίας σαν σημείου εκκινήσεως της ιστορικής αυτής αναδρομής εξηγείται από το γεγονός ότι, όπως είναι γνωστό, κατά την περίοδο αυτή οι τοπικοί θεσμοί παρουσίασαν ιδιαίτερη ανάπτυξη που οφείλεται στην εξασθένηση και παρακμή του οθωμανικού κράτους. Στην προεπαναστατική λοιπόν Ελλάδα, ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοικήσεως είχε σαν χωρικό πλαίσιο τις επαρχίες (καζάδες, βοϊβοδείες), στους κόλπους των οποίων υπήρχε μία επαρχιακή συνέλευση, συγκροτούμενη από τους εκλεγμένους άρχοντες των κοινοτήτων της επαρχίας, τους δημογέροντες. Σαν κύρια έργα της επαρχιακής συνελεύσεως αναφέρονται η κατανομή των φορολογικών οφειλών μεταξύ των κοινοτήτων αυτών και η εκλογή των προεστών της επαρχίας, οι οποίοι σαν όργανα παρεμβάλλονταν ανάμεσα στην οθωμανική διοίκηση και την αυτοδιοίκηση των υποδούλων Ελλήνων¹⁶.

14. *«Ίδρυσις νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' φ.90 της 13.6.1994).*

15. *«Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' φ. 153 της 16.9.1994).*

16. Βλ., *σχετικά με την κατάσταση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως κατὰ την τουρκοκρατία, το βιβλίο του Νικολάου-Κομνηνού Χλέπα, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναλύσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, 1994, σ.40.*

Όσον αφορά στη συνέχεια στην επαναστατική περίοδο, αυτή δεν άφησε απτά δείγματα παρεμβάσεώς της στον χώρο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως, ενώ η περίοδος που ακολούθησε κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από τον Ιωάννη Καποδίστρια χαρακτηρίστηκε από τις έντονες επεμβάσεις της κρατικής διοικήσεως στα έργα της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Πιο συγκεκριμένα, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 13 τμήματα (νομούς), με επικεφαλής τους έκτακτους επίτροπους, εκπροσώπους της κεντρικής κρατικής διοικήσεως, και 62 επαρχίες, σε κάθε δε επαρχία υπήρχαν πόλεις, κομπούλεις και χωριά. Ο έκτακτος επίτροπος λάμβανε ενεργό μέρος στην κατάρτιση του καταλόγου των υποψηφίων για τις κοινοτικές και επαρχιακές δημογεροντίες, οι οποίες όφειλαν να συμμορφώνονται στις οδηγίες του, ενώ ο Κυβερνήτης δεν δίστασε να λάβει συμπληρωματικά μέτρα προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ενός ασφυκτικού κλοιού γύρω από την τοπική αυτοδιοίκηση γενικότερα και τον δεύτερο βαθμό της ειδικότερα. Έτσι, επί Ιωάννη Καποδίστρια καταργήθηκε στην ουσία η ελεύθερη εκλογή των επαρχιακών συμβουλίων, των οποίων ο ρόλος υποβιβάστηκε και τα οποία μετατράπηκαν σε καθαρά συμβουλευτικά όργανα¹⁷. Είναι δε γνωστό ότι η δολοφονία του Κυβερνήτη υπήρξε αποτέλεσμα της διαμάχης του με τους εκπροσώπους των τοπικών οργανισμών.

Η ίδια πολιτική απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση ασκήθηκε και κατά την εποχή της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα¹⁸, όπου η χώρα διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες με επικεφαλής αντιστοίχως τους νομάρχες και τους επάρχους¹⁹, αποκεντρωμένα όργανα και οι μεν και οι δε της κρατικής διοικήσεως²⁰. Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως δεν προωθήθηκε, αφού παρά την ύπαρξη διατάξεων οι οποίες πρόβλεπαν την ίδρυση και την εκλογή νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων, συμβουλευτικών εξ άλλου οργάνων χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι διατάξεις αυτές ουδέποτε εφαρμόστηκαν²¹. Η κατάσταση δεν άλλαξε ριζικά με τη διενέργεια, βάσει νεωτέρων διατάξεων, των πρώτων εκλογών για τα επαρχιακά συμβούλια²², δεδομένου ότι τα τελευταία είχαν κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και δεν διέθεταν επαρκή πρωτοβουλία κινήσεων²³.

17. Τα στοιχεία σχετικά με το καθεστώς των Ο.Τ.Α. κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από τον Ιωάννη Καποδίστρια αντλήθηκαν από το έργο του Ν.-Κ. Χλέπα, ε.α., σ. 43-44.

18. Πρέπει να σημειωθεί ότι έργο της Αντιβασιλείας υπήρξε το Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833, το οποίο καθόρισε για πολλά χρόνια το βασικό θεσμικό πλαίσιο για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας.

19. Η διαίρεση αυτή πραγματοποιήθηκε με το Β.Δ. της 3/5 Απριλίου 1833. Βλ. Θεόδωρου Ιω. Παναγόπουλου, *Συστήματα διοικητικής οργανώσεως στη χώρα μας*, σε ΕΔΔΔ 32, 1988, σ. 114.

20. Βλ. Βασ. Κ. Ανδρονόπουλου - Μίνωα Α. Μαθιουδάκη, *Περιφερειακή διοίκηση / Τοπική αυτοδιοίκηση : Ιστορική εξέλιξη*, σε Δ.Μετ., 1987, Νο 31-32, σ. 36.

21. Βλ., επί του σημείου αυτού, κυρίως, Νίκου Γ. Κουντιούρη, *Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και πως δεν εφαρμόστηκε στην Ελλάδα*, σε Νομικό Βήμα (ΝοΒ) 1981, σ. 1337, Παναγιώτη Ε. Πουλή, *Οι αρχές που διέπουν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τον πρόσφατο νόμο 1878/1990*, σε Διοικητική Δίκη 1991, σ. 122 Ν.-Κ. Χλέπα, ε.α., σ. 48.

22. Βλ. Ν.Γ. Κουντιούρη, ε.α., σ. 1337, Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, 1994, σ. 125, Ν.-Κ. Χλέπα, ε.α., σ. 48-49.

23. Βλ. Παναγιώτη Ι. Μαιθαίου, *Δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, Σκέψεις με αφορμή το νόμο 2218/94 για την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.Α.)*, σε Κριτική Επιθεώρηση 1994, σ. 214, Ν.-Κ. Χλέπα, ε.α., σ. 49-50.

Ούτε όμως η επανάσταση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843 συνετέλεσε στην αποφασιστική προαγωγή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως, παρά το γεγονός ότι ένα από τα βασικά αιτήματα της επαναστάσεως ήταν «η υλοποίηση των δύο βαθμών Τ.Α.»²⁴. Έτσι, ενώ συντάχθηκε νομοσχέδιο για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, το τελευταίο «απωλέσθη καθ' οδόν» μεταξύ Υπουργείου και Βουλής²⁵.

Οι επόμενες σοβαρές απόπειρες επιβολής του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως καταγράφονται επί Χαριλάου Τρικούπη. Οι απόπειρες αυτές, δύο τον αριθμό, επιχειρήθηκαν με νόμους, ο πρώτος του 1877, ο δεύτερος του 1899. Και στις δύο περιπτώσεις εν τούτοις, η προσπάθεια δεν είχε επιτυχία: ο βασιλιάς Γεώργιος Α' αρνείτο επί τρία χρόνια να υπογράψει το διάταγμα ενάρξεως της ισχύος του νόμου του 1877 και διενέργειας εκλογών για τα προβλεπόμενα από τον τελευταίο όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, με αποτέλεσμα η πτώση του Τρικούπη το 1890 να επιφέρει την κατάργηση του νόμου²⁶. Στην περίπτωση της δεύτερης απόπειρας, η μη ενεργοποίηση του θεσμού οφείλεται μεταξύ άλλων και κυρίως στην πολιτική αστάθεια της εποχής²⁷.

Η πολυτάραχη ιστορία της χώρας μας υπήρξε ο κύριος λόγος μη υπάρξεως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ κατά τη διακυβέρνηση της Ελλάδας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1912. Πράγματι, οι εθνικές περιπέτειες της εποχής υπήρξαν ανυπέρβλητο εμπόδιο για την ψήφιση νομοθετήματος και τη λειτουργία τέτοιων οργανισμών²⁸. Αντίθετα, κατά την επανάσταση του 1922, ένα νομοθετικό πλέγμα διατάξεων δημιούργησε το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για το β' βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η επιγενόμενη όμως δικτατορία του στρατηγού Πάγκαλου επέφερε τη ματαίωση των εκλογών οι οποίες είχαν προκηρυχθεί για τα νομαρχιακά συμβούλια²⁹. Με τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως καθιερώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο, και μάλιστα ρητά και υποχρεωτικά³⁰. Ο νόμος όμως που ψηφίστηκε σε εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής κατά τη διακυβέρνηση της χώρας εκ νέου από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, είχε το μειονέκτημα να μην καθορίζει ρητή

24. Βλ. Π.Ι.Ματθαίου, *ε.α.*, σ.214.

25. Βλ. Στέφανου Ι.Κουτσομπίνα, *Εισнг. σε Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής σε «Βουλή των Ελλήνων, Εκθέσεις επί των ψηφισθέντων νομοσχεδίων», Αθήνα, 1995, σ. 131. Ο συγγραφέας επικαλείται εν προκειμένω πηγές του 19ου αιώνα.*

26. Βλ., για την πρώτη προσπάθεια θεσμοθετήσεως δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από τον Χαρ.Τρικούπη, μεταξύ άλλων, Ευθ. Βελώνια, *Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στη χώρα μας δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επί έναν αιώνα, σε Επιδείωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ) 1993, Τεύχος 58, σ.25 επ. Παναγιώτη Λιβεράκου, Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά, ΤοπΑ 1996, Τεύχος Ιανουαρίου-Φεβρουαρίου, σ.28 επ.*

27. Βλ., για μια διεξοδική ανάλυση του δεύτερου νομοθετήματος του Χαρ.Τρικούπη για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, Ε.Βελώνια, *ε.α.*, σ. 29, Ν.-Κ.Χλέπα, *ε.α.*, σ.101 επ.

28. Βλ., σχεπκώς, Π.Ι.Ματθαίου, *ε.α.*, σ.215, Ν.-Κ.Χλέπα, *ε.α.*, σ.109 επ.

29. Βλ., για τη νέα αυτή αποτυχημένη απόπειρα εγκαθιδρύσεως δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως, μεταξύ άλλων, Ε.Βελώνια, *ε.α.*, σ.33 επ. Σ.Ι.Κουτσομπίνα, *ε.α.*, σ. 131-132, Π.Λιβεράκου, *ε.α.*, σ. 29-30, Π.Ι.Ματθαίου, *ε.α.*, σ.215-216 Ν.-Κ.Χλέπα, *ε.α.*, σ.112 επ.

30. Πράγματι, τα άρθρα 104 παρ.2 και 107 παρ.2 αντίστοιχα των δύο Συνταγμάτων όριζαν: «Η κοινότης αποτελεί την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων».

ημερομηνία εκλογών³¹, ενώ οι ιστορικές εξελίξεις οι οποίες επακολούθησαν είχαν ως αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή του σχετικού νόμου³².

Υπό το κράτος του συντάγματος του 1952, το οποίο δεν περιλάμβανε ρητή αναφορά στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, το νομοθετικό πλαίσιο της εποχής, ο νόμος 3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως»³³, πρόβλεπε μεν νομαρχιακά συμβούλια, αλλά τα τελευταία είχαν ρόλο συμβουλευτικών οργάνων της κεντρικής κρατικής εξουσίας, ενώ η πλειοψηφία των μελών τους δεν ήταν αιρετά.

Η στρατιωτική δικτατορία του 1967 κατάργησε τις σχετικές διατάξεις³⁴, ενώ μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας έγιναν διάφορες νομοθετικές απόπειρες επιβολής δευτεροβαθμίων ΟΤΑ στα πλαίσια του ισχύοντος Συντάγματος της χώρας μας. Σαν πρώτη και σοβαρή προσπάθεια μπορεί να καταγραφεί εκείνη του νόμου 1622/1986 για την «Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικό προγραμματισμό»³⁵, ο οποίος θεσμοθετούσε αιρετά νομαρχιακά συμβούλια και στον οποίο θα γίνουν συγκεκριμένες αναφορές στις αναπτύξεις που θα ακολουθήσουν. Ο εν λόγω όμως νόμος πρόβλεπε την έκδοση ορισμένων προεδρικών διαταγμάτων, τα οποία, όπως σε αντίστοιχες περιπτώσεις κατά το παρελθόν, δεν είδαν ποτέ το φως³⁶, με αποτέλεσμα την μη εφαρμογή του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως.

Στα πλαίσια του νομοθετικού καθεστώτος που επακολούθησε, ο νόμος 1878/1990 καθόρισε ρητή ημερομηνία, την 14^η Οκτωβρίου 1990, για τη διεξαγωγή εκλογών για τα αιρετά νομαρχιακά συμβούλια. Οι εκλογές όμως αυτές αναβλήθηκαν, όπως και άλλοτε κατά το παρελθόν, με τον νεότερο νόμο 1900/1990³⁷.

Από τη σύντομη ιστορική αναδρομή του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως που προηγήθηκε μπορούν να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα ως προς τα αίτια τα οποία συνετέλεσαν στον υποβαθμισμένο ρόλο του θεσμού στο διοικητικό γίγνεσθαι της χώρας μας. Σαν τέτοια αίτια μπορούν να μνημονευθούν, ανάλογα με τις ιστορικές περιόδους και τις συγκεκριμένες περιπτώσεις, η ανεπάρκεια ενός κατάλληλου νομοθετικού θεσμικού πλαισίου, η έλλειψη πολιτικής βούλησεως εκ μέρους των κυβερνώντων για τη λειτουργία δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (μη υπογραφή διαταγμάτων σχετικών με τους τελευταίους), τέλος η συχνά πολυτάραχη ιστορία της πατρίδος μας.

Τα αίτια αυτά εξέλιπαν προοδευτικά στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση του 1974 και μετά· ο πολιτικός βίος και όλα όσα συνθέτουν το ιστορικό γίγνεσθαι του έθνους μας εξελίσσονται σχετικά ομαλά· οι προαναφερθέντες νόμοι 2218/1994 και 2240/1994 παρά τις αδυναμίες τους, οι οποίες θα επισημανθούν παρακάτω, περιέχουν στοιχεία ικανά να στηρίξουν το θεσμό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως· τέλος, η δημιουργία του νομοθετικού αυτού πλαισίου συνδυάσθηκε με την πολιτική βούληση των κυ-

31. Βλ. Σ.Ι.Κουτσομπίνα, ε.α., σ. 132.

32. Βλ. Σ.Ι.Κουτσομπίνα, ε.α., σ. 132, Π.Ι.Μαιθαίου, ε.α., σ. 216.

33. Βλ., σχετικά με το νόμο αυτό, μεταξύ άλλων, Σ.Ι.Κουτσομπίνα, ε.α., σ.132, Π.Ι.Μαιθαίου, ε.α., σ. 216

34. Βλ., Π.Ι.Μαιθαίου, ε.α., σ. 217.

35. ΕιΚΑ' φ.92 της 14.7.1986.

36. Βλ., μεταξύ άλλων, Σ.Ι.Κουτσομπίνα, ε.α., σ.132, Π.Ι.Μαιθαίου, ε.α., σ.217.

37. Βλ., σχετικά με τους νόμους αυτούς, μεταξύ άλλων, Σ.Ι.Κουτσομπίνα, ε.α., σ. 132, Π.Ι.Μαιθαίου, ε.α., σ. 217, Π.Ε.Πουλή, ε.α., σ. 12 επ.

βερνώντων να θέσουν σε εφαρμογή το θεσμό, δεδομένου ότι οι εκλογές που προβλέφθηκαν για τα νομαρχιακά συμβούλια, από τον πρώτο από τους παραπάνω νόμους, πραγματοποιήθηκαν την 16^η Οκτωβρίου 1994.

Οι νόμοι 2218/1994 και 2240/1994, από κοινού με τους υπόλοιπους παράγοντες που αναφέρθηκαν, υπήρξαν κατά συνέπεια, κεφαλαιώδους σημασίας για το γεγονός ότι οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ αποτελούν σήμερα μέρος του διοικητικού τοπίου της χώρας μας. Οι νόμοι αυτοί, με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που σχολιάζονται, αποτέλεσαν, ως προς την συνταγματικότητά τους, αντικείμενο ελέγχου από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της πατρίδας μας. Πιο συγκεκριμένα, το κεντρικό θέμα γύρω από το οποίο περιστράφηκε ο έλεγχος αυτός αφορούσε τις αρμοδιότητες των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ, ειδικότερα μάλιστα το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, η άσκηση των οποίων, με βάση το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, ανατίθεται στους εν λόγω ΟΤΑ

β. Αρμοδιότητες Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως

Το Σύνταγμα του 1975/86 δεν περιέχει διάταξη η οποία να αναφέρεται αποκλειστικά στον κύκλο αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ β' βαθμού. Πράγματι, σύμφωνα με την ήδη αναλυθείσα ρύθμιση του άρθρου 102 §1 εδ.α' του καταστατικού χάρτη της χώρας μας, «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης...». Από την συνταγματική διάταξη προκύπτει ότι η έννοια των τοπικών υποθέσεων είναι πρωταρχικής σημασίας για τον επακριβή καθορισμό των αρμοδιοτήτων όχι μόνο των δευτεροβάθμιων, αλλά όλων των ΟΤΑ ανεξαρτήτως βαθμίδος. Το θέμα όμως το οποίο προκύπτει συνίσταται στο ότι η εν λόγω έννοια, όπως έχει ήδη τονισθεί, δεν προσδιορίζεται από το Σύνταγμα, αλλά καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη^{38, 39}, τα δικαστήρια και την επιστήμη.

Βεβαίως, μέχρι της θεσπίσεως των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, ο όλος προβληματισμός περιστράφηκε γύρω από την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των μόνο τότε υφισταμένων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ, των Δήμων και των Κοινοτήτων, απέναντι στις αρμοδιότητες της κρατικής διοικήσεως. Επ' ευκαιρία δε της οριοθετήσεως αυτής, η επιστήμη ανέπτυξε απόψεις και η νομολογία φαίνεται να κατέληξε σε ορισμένες θέσεις, γενικά για την έννοια των τοπικών υποθέσεων, απόψεις και θέσεις στις οποίες κρίνεται σκόπιμο να γίνει σύντομη αναφορά εν όψει των αναπτύξεων οι οποίες θα ακολουθήσουν.

1. Η έννοια των τοπικών υποθέσεων γενικά

Η έννοια των τοπικών υποθέσεων⁴⁰ έχει άμεση σχέση με εκείνη του τοπικού συμ-

38. Βλ. Αθανασίου Γ.Ραΐκου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', Τεύχος Γ', 1991, σ.70.*

39. *Στα πλαίσια μάλιστα του γαλλικού δικαίου, ο νομοθέτης βάσει του άρθρου 34 του ισχύοντος γαλλικού Συντάγματος είναι το αρμόδιο κρατικό όργανο το οποίο καθορίζει τις υποθέσεις που ανήκουν στους Ο.Τ.Α.. Βλ., για το θέμα αυτό, π.χ. Christine Berthon, *Décentralisation et Conseil constitutionnel* σε : «*Les collectivités locales en France*», éd. La documentation Française, Paris, 1996, σ.17.*

40. *Για μία ιστορική αναδρομή της έννοιας αυτής στα πλαίσια του ελληνικού δημοσίου δικαίου, βλ., αντί άλλων, Θεοδώρου Χαρ. Τζώνου, *Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα, Θεσμικές συνθήκες και δυναμικές αλληλεπιδράσεις, 1988, σ.122 επ.**

φέροντος, αφού, κατά τους συγγραφείς⁴¹, τοπικές υποθέσεις είναι αυτές που κατατείνουν στην εξυπηρέτηση ενός τοπικού συμφέροντος. Το τελευταίο, όπως επισημαίνεται, αποτελεί ιδιαίτερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος⁴², ορίζεται δε ως «η χρησιμότητα ή η ωφέλεια εκείνη, η οποία έχει ως υποκείμενο μία ομάδα προσώπων, που αφενός προσδιορίζονται με βάση το σύνδεσμό τους με ορισμένο χώρο και αφετέρου ενεργούν in concreto ως εκπρόσωπος της τοπικής εκείνης κοινότητας, στην οποία έχουν ενταχθεί»⁴³.

Στο ίδιο πνεύμα σήμερα, στις υπό σχολιασμόν αποφάσεις του Σ.τ.Ε. 263/1997, 376/1997 και 377/1997 αναφέρεται ευστόχως ότι «αι τοπικά υποθέσεις αφορούν εις τοπικήν διοίκησιν, συνδεομένην κατά την φύσιν της και το αντικείμενόν της αποκλειστικώς με τοπικά ενδιαφέροντα και ζητήματα της περιφερείας εκάστου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», ενώ, σε αντιδιαστολή, «αι ... γενικά υποθέσεις απορρέουν από την διαχείρισιν γενικής κρατικής πολιτικής ισχυούσης κατ' αρχήν δι' ολόκληρον την επικράτειαν και τα αντικείμενα των κρατικών παρεμβάσεων, και ασκουμένης εις την περιφέρειαν επ' ευκαιρία ζητημάτων αναφυομένων εις αυτήν»⁴⁴. Εν τούτοις, στην πράξη, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποφανθεί κανείς με βεβαιότητα περί του εάν μία συγκεκριμένη υπόθεση είναι γενική-κρατική ή τοπική⁴⁵, πέραν ορισμένων δραστηριοτήτων ως προς τις οποίες δεν υφίσταται αμφισβήτηση ότι αποτελούν κρατικές δραστηριότητες, όπως η δικαιοσύνη, η διπλωματία, η εθνική άμυνα⁴⁶ κ.λ. Κατ' αρχάς, δεν υπάρχουν δημόσιες υποθέσεις που από τη φύση τους είναι αποκλειστικά τοπικές ή αποκλειστικά γενικές-κρατικές και επομένως δεν ενδιαφέρουν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως. Το ζητούμενο είναι, σύμφωνα με τη τάση που επεκράτησε στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εάν σε κάθε τέτοια υπόθεση προέχει το τοπικό ενδιαφέρον οπότε είναι τοπική ή το γενικό-κρατικό ενδιαφέρον οπότε είναι γενική⁴⁷. Εξ άλλου, προκειμένου να χαρακτηριστεί μία υπόθεση ως τοπική ή γενική-κρατική, δεν ενδιαφέρει η φύση της, δηλαδή εάν πρόκειται για νομική ή υλική πράξη, εάν ανήκει στο δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο, εάν είναι οικονομικής, τεχνικής, πολιτιστικής ή οποιασδήποτε άλλης φύσεως⁴⁸. Επίσης, δεν συνιστά

41. Βλ., ενδεικτικά, Μάνου Ιάκ. Δαρζένια, «Εξουσίες και πολιτική» του δικαστού απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε ΝοΒ 1986, σ. 1543, Θ.Χ.Τζώνου, ε.α., σ. 124, Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Ο «ακαδόριστος» κύκλος αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών, σε ΕΤΑ, 1995, τεύχος 74-75, σ. 60.

42. Βλ., για τη σχέση τοπικού και δημοσίου συμφέροντος, αντί άλλων, Μ.Ι.Δαρζένια, ε.α., σ. 1543, Θ.Χ.Τζώνου, ε.α., σ. 124.

43. Βλ. Π. Λουκόπουλου, Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές της, σε ΕΠολΕ, 1984, τεύχος 5, σ. 63.

44. Στην επίσης σχολιαζόμενη απόφαση του Σ.τ.Ε. 888/1997, σαν τοπικές υποθέσεις χαρακτηρίζονται εκείνες «αι οποίαι, ως εκ του αντικειμένου αυτών, εμφανίζουν τοπικόν χαρακτήρα», σαν δε γενικές-κρατικές οι υποθέσεις «αι οποίαι ... συνάπτονται, αμέσως, προς την γενική κρατικήν πολιτικήν».

45. Η αβεβαιότητα αυτή υπάρχει και στα πλαίσια αλλοδαπών δικαίων, όπως π.χ. στο γαλλικό δίκαιο. Βλ., σχετικά, Jean-Marie Auby - Jean-Bernard Auby, Institutions administratives, 6e édition, Ed.Montchrestien, Paris, 1995, σ. 254.

Για την έννοια των τοπικών υποθέσεων γενικότερα στο γαλλικό δίκαιο, βλ. τη διδακτορική διατριβή του J.Chapuisat, La notion d' affaires locales, Paris II, 1972.

46. Βλ. Αθ.Ράϊκου, ε.α., σ. 74.

47. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, ε.α., σ. 72-73.

48. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, ε.α., σ. 73.

στοιχείο της εννοίας της τοπικής υποθέσεως η οικονομική και διοικητική ικανότητα ενός τοπικού οργανισμού για τη διεκπεραίωσή της, διαφορετικά το κριτήριο διακρίσεως μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων δεν θα ήταν ενιαίο και ίδιο σ' όλη την Επικράτεια και θα υπήρχε ο κίνδυνος μία υπόθεση να είναι σ' ένα τοπικό οργανισμό, τοπική και σ' άλλον γενική⁴⁹. Πάντως, σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τη φύση μιας δημοσίας υποθέσεως ως τοπικής ή γενικής το τεκμήριο μιλεί υπέρ της αρμοδιότητας του Κράτους και κατά των τοπικών οργανισμών, εφόσον οι αρμοδιότητες αυτών μεταβιβάζονται σ' αυτούς από το Κράτος και περιλαμβάνουν μόνο εκείνες τις υποθέσεις που ανατίθενται σ' αυτούς κατά τρόπο αναμφίβολο με ρητή διάταξη του Συντάγματος ή ενός νόμου⁵⁰.

Η μεταβίβαση τώρα των τοπικών υποθέσεων από το Κράτος στους τοπικούς οργανισμούς έχει την έννοια της μεταβιβάσεως ενός δικαιώματος για την αυτοτελή διαχείριση των υποθέσεων αυτών, που αποτελούν ίδιες υποθέσεις, κατ' αντίθεση με τις δοτές, στις οποίες οι τοπικοί οργανισμοί ενεργούν όπως οι διοικητικές αρχές του Κράτους και έτσι δεν μπορούν να έχουν ένα δικαίωμα, αλλά όπως όλα τα κρατικά όργανα μία αρμοδιότητα. Η μεταβίβαση του δικαιώματος αυτού συνιστά εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Ίδιες υποθέσεις είναι επομένως το σύνολο των υποθέσεων που ανήκουν στους τοπικούς οργανισμούς σύμφωνα με τον προορισμό τους και διεκπεραιώνονται απ' αυτούς αυτοτελώς, ενώ δοτές είναι οι γενικές εκείνες υποθέσεις για τη διεκπεραίωση των οποίων το Κράτος χρησιμοποιεί τους τοπικούς οργανισμούς σαν όργανά του⁵¹. Η ανωτέρω διάκριση εκφράζει δύο διαφορετικούς τύπους διοικητικής οργανώσεως. Όταν οι τοπικοί οργανισμοί ενεργούν μέσα στον κύκλο των ιδίων υποθέσεων πρόκειται για έμμεση κρατική διοίκηση, ενώ όταν δρουν μέσα στο δοτό πρόκειται για άμεση και ειδικότερα αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Κατά συνέπεια, ίδια υπόθεση είναι εκείνη που μεταβιβάζεται στους τοπικούς οργανισμούς σαν ίδιο δικαίωμα, το οποίο τους ανήκει αποκλειστικά, και δοτή η υπόθεση που παραμένει αποκλειστικά στο Κράτος και μεταβιβάζεται στους τοπικούς οργανισμούς για διεκπεραίωση κατ' εντολή εκείνου⁵². Τέλος, «οι τοπικές υποθέσεις αναφέρονται μόνο στην εκτελεστική και όχι στη νομοθετική λειτουργία. Πράγματι, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μία μορφή αποσυγκέντρωσης (decentralisation) μόνο της εκτελεστικής και όχι της νομοθετικής λειτουργίας. Συνεπώς, ο κύκλος ενέργειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος κατοχυρώνεται από τη διάταξη του άρθρ.102 §1 του Συντάγματος, δεν περιλαμβάνει και νομοθετική λειτουργία, δηλαδή το δικαίωμά τους να θεσπίζουν κανόνες δικαίου (αυτονομία)»⁵³.

2. Οι τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου

Υπό τις σημερινές συνθήκες, με τη θεσμοθέτηση και λειτουργία των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, άλλαξαν τα δεδομένα του όλου προβληματισμού γύρω από τη διάκριση τοπικών-γενικών υποθέσεων. Πράγματι, όπως ευστόχως παρατηρείται σε μία από τις

49. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, ε.α., σ.73

50. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, ε.α., σ. 74-75

51. Βλ. Αθ. Γ. Ράϊκου, Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, σε ΕΔΔΔ 1967, σ.152, 250.

52. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, Η γενική θεωρία ..., ε.α., σ.250

53. Βλ. Αθ.Γ.Ράϊκου, Συνταγματικό Δίκαιο, ε.α., σ 71

σκέψεις των υπό σχολιασμόν αποφάσεων 263/1997, 367/1997 και 377/1997 του Σ.τ.Ε., σήμερα «θέμα γεννάται δια τον νομοθέτην κατά την κατάρτισιν του οργανωτικού της δευτεροβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως νόμου, ο οποίος καλείται αφ' ενός να σεβασθή τους ήδη υπάρχοντες από της συστάσεως του ελληνικού κράτους ΟΤΑ α' βαθμίδος (Δήμους - Κοινότητες,...), αφ' ετέρου να εξεύρη τας υποθέσεις εκείνας αι οποίαι μέχρι τούδε είχαν περιληφθεί εις τον κύκλον των υποθέσεων της κρατικής αποκεντρωμένης διοικήσεως (εις την νομαρχίαν με επί κεφαλής τον νομάρχην) και αι οποίαι δύνανται να αφαιρεθούν από αυτήν και να μεταβιβασθούν εις τους νεοϊδρυμένους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως β' βαθμίδος. Καλείται, δηλαδή, ο νομοθέτης, χρησιμοποιών ωρισμένα αντικειμενικά κριτήρια, δυνάμενα να εξαχθούν εκ των οικείων διατάξεων του Συντάγματος (ιδία του άρθρου 102), να καταρτίση κατάλογον των υποθέσεων εκείνων αι οποίαι είχαν μεν ανατεθή εις την νομαρχίαν αλλά δεν ήσαν γνησίως κρατικάί, ούσαι πράγματι κοιναί τοπικάί υποθέσεις πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων, και αυτάς μόνον να υπαγάγη εις τους ΟΤΑ β' βαθμίδος»^{54, 55}.

Αλλά μία από τις μεγάλες συμβολές των υπό σχολιασμόν αποφάσεων του Ε' Τμήματος του Σ.τ.Ε. στην όλη θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως έγκειται στο ότι σ' αυτές ο διοικητικός δικαστής επιχειρεί να προσδιορίσει τα ανωτέρω κριτήρια. Έτσι, σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, «Ως τοιαύτα κριτήρια ενδεικτικώς δύνανται να χρησιμεύσουν: (α) η φύσις ωρισμένων υποθέσεων ως διάτοπικών, ήτοι αφορωσών πλείονας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως α' βαθμίδος εντός του αυτού διοικητικού διαμερίσματος (νομού), των οποίων δεν ήτο μέχρι τούδε εφικτή η ανάθεσις εις Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως αφού αύται υπερέβαιναν τα εδαφικά όρια των Δήμων και των Κοινοτήτων, (β) η αδυναμία των ΟΤΑ α' βαθμίδος να επαρκέσουν είτε εξ επόψεως της διαθεσίμου τεχνικής υποδοχής και δεξιότητος είτε εξ επόψεως των αναγκαιούντων οικονομικών πόρων εις την διεκπεραίωσιν ωρισμένων κατηγοριών υποθέσεων. (γ) Αποκλείεται, πάντως, να περιληφθούν εις τας μεταβιβαζόμενας εκ της νομαρχίας εις τους συνιστωμένους ΟΤΑ β' βαθμίδος αρμοδιότητες ανατιθέμεναι ευθέως εις το Κράτος από ειδικάς διατάξεις του Συντάγματος καθώς και αρμοδιότητες σχετιζόμεναι με την εποπτείαν από το Κράτος των ΟΤΑ α' βαθμίδος και των Οργανισμών της καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως του Κράτους (Ν.Π.Δ.Δ. κ.λ.). (δ) Αποκλείεται, επίσης, να καταστούν τοπικάί, υποθέσεις εκ της φύσεως και υφής των κρατικάί».

Σ' ένα από τα κριτήρια αυτά αναφέρεται η τετάρτη υπό σχολιασμόν απόφαση, η απόφαση 888/1997 του Συμβουλίου της Επικρατείας του ΣΤ' Τμήματος. Πράγματι, σ' αυτήν, επ' ευκαιρία της διαφοράς την οποία είχε να επιλύσει, ο διοικητικός δικαστής έκανε δεκτό ότι «ο αθλητισμός -ο οποίος τελεί κατά ρητήν διάταξιν του Συντάγματος

54. Πρέπει να επισημανθεί ότι η θεωρία είχε ήδη εντοπίσει το ζήτημα της οριοθετήσεως των τοπικών υποθέσεων της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως σε σχέση με εκείνες της πρωτοβάθμιας, το οποίο θα ετίθετο από τη θεσμοθέτηση Ο.Τ.Α. β' βαθμίδος.

55. Στο χώρο του γαλλικού δικαίου αναγνωρίζεται η μεγάλη δυσκολία να διακρίνουμε, μεταξύ των δημοσίων υποθέσεων, εκείνες που είναι κρατικές και εκείνες που ανήκουν στους πρωτοβάθμιους, δευτεροβάθμιους και τριτοβάθμιους (γιατί υπάρχουν και τέτοιοι στη Γαλλία) Ο.Τ.Α.. Ο λόγος είναι ότι δεν υπάρχουν κατ' ακρίβεια, όπως αναφέρεται (Βλ. σχετικά, René Chapus, *Droit administratif général, tome 1, 9e édition, Ed. Montchrestier, Paris, 1995, σ.254*) «υποθέσεις δημοτικού-κοινοτικού, νομαρχιακού και περιφερειακού» χαρακτήρα..

[άρθρον 16 §9] υπό την προστασίαν και την άμεσον εποπτείαν του Κράτους- δεν δύναται να θεωρηθεί ότι συνιστά, προεχόντως, τοπικήν υπόθεσιν νομαρχιακού επιπέδου...».

Εν τούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως προκύπτει από την παράθεση του χωρίου αυτού, η απόφαση 888/1997 εισάγει ένα νέο στοιχείο εν σχέσει με τις τρεις προηγούμενες. Έτσι, όπως είχε γίνει δεκτό από την τελευταία τάση του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το διαχωρισμό των δημοσίων υποθέσεων σε τοπικές και γενικές-κρατικές, όταν το ζήτημα ετίθετο σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ απέναντι στις κρατικές δραστηριότητες, το ΣΤ' Τμήμα δέχεται ότι δεν υπάρχουν αποκλειστικά υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, όπως δεν υπάρχουν υποθέσεις αποκλειστικά δημοτικού-κοινοτικού επιπέδου ή αποκλειστικά κρατικές. Το θέμα το οποίο τίθεται είναι να προέχει, όπως και στις περιπτώσεις των υποθέσεων που ανήκουν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και στο Κράτος, το νομαρχιακό στοιχείο.

Επίσης, οι υπό σχολιασμόν αποφάσεις διαφοροποιούνται και σ' ένα άλλο σημείο, και μάλιστα κεφαλαιώδους σημασίας. Πιο συγκεκριμένα, στις αποφάσεις 263/1997, 367/1997 και 377/1997, το Ε' Τμήμα του Σ.τ.Ε., αφού προέβη στην εξαγγελία των κριτηρίων με βάση τα οποία πρέπει να γίνει ο προσδιορισμός των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, προσθέτει: «ο νομοθέτης προβαίνων εις την σύστασιν Οργανισμών της β'/θμίου Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, συμφώνως προς την διάταξιν του άρθρου 102 §1 του Συντάγματος, υποχρεούται να προβή εις την κατανομήν των υποθέσεων, ως ανωτέρω διεγράφη, κατ' εφαρμογήν κριτηρίων, ως τα ανωτέρω ή και άλλων παρεμφερών, μη δυνάμενος εν ουδεμία περιπτώσει να μεταβαπτίση απλώς τας μέχρι τούδε ανήκουσας εις την αποκεντρωμένην κρατικήν διοίκησιν (υπηρεσίας της νομαρχίας και νομάρχην) υποθέσεις, εις υποθέσεις των νεοσυνιστωμένων β'/θμίων ΟΤΑ». Επί πλέον, στις εν λόγω τρεις αποφάσεις, διευκρινίζεται ευστόχως ότι «Το θέμα... τούτο, καθώς και το συναφές της διαρθρώσεως των υπηρεσιών των συνιστωμένων ΟΤΑ, αφορώντα εις σοβαρότατα ζητήματα οργανώσεως της δημοσίας διοικήσεως (: διάκρισις αρμοδιοτήτων κρατικής αποκεντρωμένης διοικήσεως - ΟΤΑ α' βαθμίδος και ΟΤΑ β' βαθμίδος) οφείλει ο νομοθέτης να ρυθμίση είτε δι' ειδικού νόμου είτε επί τη βάσει ειδικών εξουσιοδοτήσεων νόμου, κατ' άρθρον 43 παρ.2 του Συντάγματος, με Προεδρικά Διατάγματα, αποκλειομένης της παροχής εξουσιοδοτήσεως εις κατώτερα όργανα της διοικήσεως, δεδομένου ότι ούτε περί τοπικού ούτε περί λεπτομερειακού θέματος πρόκειται».

Αντιθέτως, στην 888/1997 απόφαση, το ΣΤ' Τμήμα του Σ.τ.Ε. δεν φαίνεται να υιοθετεί την θέση της εκ των προτέρων, βάσει νόμου ή ειδικών εξουσιοδοτήσεων νόμου, οριοθετήσεως των υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι στην εν λόγω απόφαση ο διοικητικός δικαστής περιορίζεται στο να διαπιστώσει εάν ο νόμος, με βάση τον οποίο εκδόθηκε η προσβαλλομένη ενώπιόν του πράξη, ανέθεσε σε όργανο της κρατικής διοικήσεως, και μάλιστα της αποκεντρωμένης, τον περιφερειακό διευθυντή, υπόθεση η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί σαν προεχόντως κρατική, ή όχι, σύμφωνα με την ανωτέρω εκτεθείσα θέση του ΣΤ' Τμήματος, χωρίς να απαιτεί την ύπαρξη ενός νόμου ή ειδικών εξουσιοδοτήσεων νόμου που να έχουν εν προκειμένω εκ των προτέρων προβεί σε διαχωρισμό των δημοσίων υποθέσεων α-

νάμεσα σ' αυτές οι οποίες είναι γενικές-κρατικές και εκείνες που είναι νομαρχιακού επιπέδου. Με άλλες λέξεις, η συλλογιστική η οποία επρυτάνευσε στην απόφαση 888/1997 και το συμπέρασμα το οποίο συνάγεται εν κατακλείδι από αυτή, είναι ότι ο δικαστής θα πρέπει να εξετάζει κατά περίπτωση εάν μία συγκεκριμένη δραστηριότητα, η οποία έχει ανατεθεί σ' ένα δημόσιο όργανο, είναι τέτοια που να ανήκει στον κύκλο υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου και όχι ο *a priori*, με βάση νόμο ή εξουσιοδοτήσεις νόμου, καθορισμός μεγάλων κατηγοριών υποθέσεων που να χαρακτηρίζονται σαν υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου.

Μετά την παρουσίαση των θέσεων της νομολογίας ως προς τον τρόπο τον οποίο θα έπρεπε να ακολουθήσει ο νομοθέτης προκειμένου να προσδιορίσει τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, θα ήταν ενδιαφέρον να δούμε πως ο νομοθέτης προέβη στον εν λόγω προσδιορισμό. Αυτό προϋποθέτει την παράθεση των σχετικών διατάξεων του νομοθετικού πλαισίου με το οποίο θεσμοθετήθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, τουλάχιστον των κυριοτέρων εξ αυτών. Εν προκειμένω, πρέπει να μνημονευθεί η ρύθμιση της παρ.1 του άρθρου 3 του νόμου 2218/1994, η οποία ορίζει ότι «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α.. Στις Ν.Α. περιέχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες :

- α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- β. Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- δ. Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας»⁵⁶.

Με βάση τη θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στις αποφάσεις 263/1997, 376 και 377/1997, ο κατ' αυτόν τον τρόπο προσδιορισμός των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου δε κρίθηκε σύννομος στις αποφάσεις αυτές του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας. Πράγματι στις εν λόγω αποφάσεις έγινε δεκτό ότι «ο ... ν.2218/1994 και οι τροποποιητικοί τούτου ν.2240/1994, 2307/1995 και 2396/1996 αντιβαίνουν εις τας συνταγματικάς ρυθμίσεις των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος ... Ειδικότερον, με την πρόβλεψιν της συνολικής μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του νομάρχου και της νομαρχίας εις τους συνιστωμένους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως β' βαθμίδος (τας νομαρχιακάς αυτοδιοικήσεις), ο νομοθέτης ανήρесе την συνταγματικώς θεμελιωμένην διάκρισιν των δημοσίων υποθέσεων εις γενικάς-κρατικάς και εις τοπικάς, αναγαλόν απάσας τας δημοσίας υποθέσεις εις τοπικάς... Ενώ έδει να αποχωρίση ωρισμένας αρμοδιότητας της κρατικής διοικήσεως (νομάρχου-νομαρ-

56. Στη Γαλλία, όπου ο κοινός νομοθέτης προσδιορίζει, με βάση το άρθρο 34 του ισχύοντος γαλλικού Συντάγματος του 1958, τις υποθέσεις που ανήκουν στους ΟΤΑ, στην περίπτωση του νομοθετικού πλαισίου για την Τ.Α. που εγκαινιάσθηκε με το νόμο της 2ας Μαρτίου 1982 (μία από τις μεγάλες δεσμικές μεταρρυθμίσεις της εποχής Μιττεράν), μπορεί να υπάρχει μία «γενική ρήτρα» η οποία να καθορίζει τις αρμοδιότητες των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ (άρθρο 23 του παραπάνω νόμου : «το νομαρχιακό συμβούλιο αποφασίζει για τις υποθέσεις του νομού», όμως υπάρχει και απαρίθμηση συγκεκριμένων υποθέσεων οι οποίες ανατίθενται στους εν λόγω ΟΤΑ. Βλ., σχετικά, Philippe Delivet, *Les compétences du département* σε «*Les collectivités locales en France*», ε.α., σ.39 επ.

χίας) βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων και να τας αποδώσει εις τους συνιστωμένους β'θμους ΟΤΑ, είτε διά της αναγραφής εις αυτό το σώμα των νομοθετημάτων είτε διά της παροχής εξουσιοδοτήσεως προς έκδοσιν Π.Δ/των».

Εξ άλλου, πρέπει να παρατηρηθεί ότι εάν λάβει κανείς σαν γνώμονα τις αποφάσεις 263, 376 και 377/1997 του Σ.τ.Ε., ο νόμος 1622/1986, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε όπως τονίστηκε ανωτέρω, περιείχε ρυθμίσεις, οι οποίες συγκρινόμενες με αυτές του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση φαίνονται, ορισμένες τουλάχιστον από αυτές, να είναι σύμφωνες προς τον Καταστατικό Χάρτη της χώρας. Βεβαίως, πρέπει να επισημανθεί ότι και ο νόμος 1622 πρόβλεπε, όπως υπογραμμίζεται και στις τρεις ανωτέρω αποφάσεις, ότι οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων προήρχοντο από μεταφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων του (μέχρι τότε κρατικού) νομάρχου ή άλλων οργάνων της κρατικής διοικήσεως (α.21 §2 και 5 του νόμου), χωρίς η μεταφορά αυτή να ικανοποιεί πάντα τα κριτήρια τα οποία έθεσε ο διοικητικός δικαστής στις τρεις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εν τούτοις, στο νόμο 1622 μπορεί να εντοπίσει κανείς διατάξεις που κινούνται στα πλαίσια των κριτηρίων αυτών. Σαν τέτοιες μπορούν να μνημονευθούν ορισμένες διατάξεις του άρθρου 23 του νόμου αυτού : αυτή της παρ.2 περ.α), η οποία ορίζει ότι μεταξύ των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως κατατάσσεται και «Η κατασκευή, η συντήρηση και η μέριμνα για τη λειτουργία επαρχιακών νοσοκομείων, κέντρων υγείας, αγροτικών ιατρείων και υγειονομικών σταθμών, καθώς και η εισήγηση προς τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες για την ίδρυση τέτοιων μονάδων»· επίσης, η ρύθμιση της παρ.3 περ.α) στην οποία αναφέρεται σαν αρμοδιότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων «Η εξασφάλιση των συγκοινωνιακών μέσων μαζικής μεταφοράς για τις μετακινήσεις του πληθυσμού μέσα στο νομό»· τέλος, αξίζουν να μνημονευθούν εν προκειμένω οι διατάξεις της παρ.3 περ.γ) και δ), κατά τις οποίες μεταξύ των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων συγκαταλέγονται αντίστοιχα και «Ο καθορισμός αστικών περιοχών, μέσα στις οποίες εκτελείται αστική συγκοινωνία», όπως και «Η εκτέλεση και συντήρηση έργων επαρχιακής οδοποιίας».

Κατά συνέπεια, εάν ασπασθεί κανείς τη θέση η οποία εκφράζεται στις αποφάσεις 263, 376 και 377/1997 του Σ.τ.Ε., το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο εγκαινιάσθηκε με το νόμο 2218/1994 αποτελεί οπισθοδρόμηση από συνταγματικής απόψεως εν σχέσει με τις ρυθμίσεις του νόμου 1622/1986.

Στο θέμα των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου πρέπει, τέλος, να σταθεί κανείς στις συνέπειες της αποδοχής της θέσεως η οποία εκφράζεται με τις τρεις αποφάσεις του Ε' Τμήματος ή της θέσεως που διέπει την απόφαση του ΣΤ' Τμήματος. Υπάρχει, κατά τη γνώμη μας, μία βασική διαφορά εν προκειμένω, ότι δηλαδή εάν ακολουθηθεί η συλλογιστική της αποφάσεως του ΣΤ' Τμήματος δεν είναι και δεν θα είναι κυρίως στο μέλλον αναγκαίο από πλευράς συνταγματικής νομιμότητας μια δημόσια υπόθεση για να είναι τοπική υπόθεση νομαρχιακού επιπέδου να χαρακτηρίζεται σαν τέτοια με βάση ένα ειδικό νόμο ή ένα προεδρικό διάταγμα κατόπιν ειδικής εξουσιοδοτήσεως νόμου και σε εφαρμογή των κριτηρίων τα οποία εξήχθησαν από τις αποφάσεις του Ε' Τμήματος, αρκεί, βεβαίως, η κρινομένη υπόθεση να παρουσιάζει αφ' εαυτής τα χαρακτηριστικά μιας τοπικής υποθέσεως νομαρχιακού επιπέδου. Εν κατακλείδι, η τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας απαιτεί χωρίς άλλο στο εξεταζόμενο

θέμα επέμβαση στο υπάρχον κανονιστικό κρατικό πλαίσιο, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ε' Τμήματος, πράγμα το οποίο δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση, σύμφωνα με την απόφαση του ΣΤ' Τμήματος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στις τρεις από τις τέσσερις υπό σχολιασμό αποφάσεις του, σ' αυτές του Ε' Τμήματος, επειδή το πραγματικό των υποθέσεων επί των οποίων εξεδόθησαν οι εν λόγω αποφάσεις το επέτασσε, απεφάνθη και επί ενός θέματος συναφούς με το ζήτημα των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Πιο συγκεκριμένα, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας διερεύνησε, όπως αναφέρθηκε στις αναπτύξεις που προηγήθηκαν, από συνταγματικής απόψεως το θέμα της νομοθετικής καταργήσεως του Νομάρχη (α.39 παρ.6 του ν.2240/1994), νοουμένου ως αποκεντρωμένου οργάνου της κρατικής διοικήσεως. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι η εν λόγω κατάργηση ήταν συνεπής προς την λογική του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, εάν λάβουμε υπ' όψη το γεγονός ότι, με βάση το πλαίσιο αυτό, το μεγαλύτερο μέρος των μέχρι την έναρξη της ισχύος του τελευταίου κρατικών αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων νομαρχιακού επιπέδου μεταβιβάστηκαν στους εκλεγμένους νομάρχες, όργανα των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ. Ήταν, κατά συνέπεια, λογικό η σημαντική μείωση των αρμοδιοτήτων της κρατικής αποκεντρωμένης διοικήσεως σε επίπεδο νομού να επιφέρει και την αντίστοιχη κατάργηση του οργάνου το οποίο ασκούσε στο παρελθόν τις αρμοδιότητες αυτές. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του θέματος διατηρεί την αξία της, δεδομένου ότι ναι μεν προβλέφθηκε όργανο, από το αρχικό νομοθετικό πλαίσιο για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, (α.4 παρ.2 του ν.2240/1994)⁵⁷, στο οποίο περιήλθαν οι εναπομείνουσες αποκεντρωμένες κρατικές αρμοδιότητες σε επίπεδο νομού, ο περιφερειακός διευθυντής, αλλά ακόμη και το υποβαθμισμένο, λόγω των ελαχίστων αρμοδιοτήτων του όργανο αυτό κατηργήθη στη συνέχεια από τον κοινό νομοθέτη (α.14 παρ.1 του ν.2399/1996)⁵⁸. Έτσι λοιπόν σήμερα υπάρχει σε επίπεδο νομού έλλειψη εκπροσώπου της κρατικής διοικήσεως⁵⁹. Το Συμβούλιο της Επικρατείας στις τρεις υπό σχολιασμό αποφάσεις του Ε' Τμήματος του αναφέρθηκε, και αυτό στο νομοθετικό πλαίσιο που οδήγησε όπως είπαμε παραπάνω, στην νομοθετική κατάργηση του κρατικού νομάρχη προτού να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα της εν λόγω καταργήσεως. Στην αναφορά του αυτή, το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας μας προβαίνει σε διαπιστώσεις ανάλογες με αυτές οι οποίες έγιναν παραπάνω και που περιέχουν, εξ άλλου, ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία πληροφοριακού περιεχομένου. Πράγματι, κατά το

57. Όπως αντικαταστάθηκε από την παρ.2 του άρθρου 13 του ν.2307/1995 «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α'φ.11 της 15.6.1995).

58. «Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α'φ.90 της 27.5.1996).

59. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Γαλλία, το μεγάλο νομοθετικό ρεύμα για την Τ.Α. που εγκαινιάστηκε με το νόμο της 2ας Μαρτίου 1982 και το οποίο αποτελεί ισχύον δίκαιο σήμερα στη χώρα αυτή, δεν κατήργησε τον κρατικό νομάρχη (τον οποίο μετονόμασε απλώς από *Préfet* σε *Commissaire de la République*, σήμερα δε έχει επανέλθει εκ νέου ο όρος *préfet*), αλλά διετήρησε το εν λόγω όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοικήσεως παράλληλα με τον αιρετό νομάρχη (*président du conseil général*). Βλ., σχετικά με τη θέση σήμερα του κρατικού νομάρχη στην Γαλλία, το έργο του Paul Bernard, *L'Etat et la décentralisation*, La Documentation Française, Paris, 1983, σ.284. Επίσης, Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλου, *Περιφέρ. Διοίκηση, Τοπ. Αυτοδ., Τόμ. Α', Γ' έκδ.* 1996: Γαλλία.

Συμβούλιο της Επικρατείας, ο κοινός νομοθέτης με τη συνολική μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στους δευτεροβαθμίους ΟΤΑ και τη συναφή κατάργηση της διακρίσεως των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές-κρατικές και τοπικές «κατέλυσε» εις την περιφέρειαν την κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση, καταλιπών εις αυτήν μόνον σκιάδες αρμοδιότητας, τινές των οποίων μάλιστα αναφέρονται εις Υπουργεία τα οποία ουδέποτε είχαν αποκεντρωθεί ως λ.χ. το Υπουργείον Δικαιοσύνης, και τα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Αμύνης, τα οποία βάσει του ν.3200/1955 ουδέποτε είχαν αποκεντρωθεί... Κατ' αποτέλεσμα, η άσκησης των διοικητικών λειτουργιών του Κράτους εις τον νομόν περιήλθε εις τους ΟΤΑ, και η ηγεσία του βασικού αυτού διοικητικού διαμερίσματος αφηρέθη από τον εκπρόσωπον του Κράτους και εγγυητήν της νομιμότητος Νομάρχην, του οποίου η θέση κατ' ουσίαν εδόθη εις όργανον της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η κατάλυσις δε της κρατικής παρουσίας εις τον νομόν ολοκληρώθη με την κατάργησιν των περιφερειακών διευθυντών, οι οποίοι άλλωστε, και δι' όσον χρόνον ελειτούργησαν με ήσσαν ρόλον έναντι των αιρετών νομαρχών, διηύθυνον ελαχίστας απομεινάσας νομαρχιακάς υπηρεσίας».

Η με βάση το ισχύον νομοθετικό καθεστώς κατάργηση των κρατικών νομαρχών και γενικότερα η έλλειψη εκπροσώπου της κρατικής διοικήσεως σε επίπεδο νομού θεωρήθηκε σαν αντισυνταγματική από τις τρεις σχολιαζόμενες αποφάσεις του Ε' Τμήματος του Σ.τ.Ε.. Ο λόγος είναι ότι, κατά το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας, από την παρ.5 του άρθρου 102 του Συντ. που καθιερώνει το θεσμό της εποπτείας του Κράτους επί των ΟΤΑ, «συνάγεται ο εποπτικός ρόλος της δημοσίας διοικήσεως έναντι της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξ ου έπεται ότι οι επί κεφαλής των κρατικών αποκεντρωμένων μονάδων (διοικητικών διαμερισμάτων) εκπροσωπούντες το Κράτος και διασφαλίζοντες την κρατικήν εποπτείαν εφ' όλων των εντασσομένων εις αυτές ΟΤΑ (α' βαθμίδος ή και των επομένων βαθμίδων), δέον να έχουν, επίσης το προβάδισμα, εξ επόψεως βαρύτητος αρμοδιοτήτων και υπηρεσιακού κύρους, έναντι των υπό την εποπτείαν των τελουσών αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Εντεύθεν έπεται, επίσης, ότι κατά το Σύνταγμα δεν επιτρέπεται η νομοθετική διεύρυνσις των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις βαθμόν θίγοντα την υπεροχήν και το προβάδισμα των εκπροσώπων του κράτους εις την περιφέρειαν»⁶⁰.

Κατά συνέπεια, εάν γίνει αποδεκτή η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το σημερινό καθεστώς της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, και στο θέμα που μόλις διερευνήθηκε, είναι προβληματικό από συνταγματικής σκοπιάς, ενώ το ίδιο δεν φαίνεται να ισχύει για το σύστημα του νόμου 1622/1986. Πράγματι, ο τελευταίος, παράλληλα με τα αιρετά όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως (νομαρχιακό συμβούλιο, νομαρχια-

60. Η βασική σκέψη η οποία εμπεριέχεται στην απόφαση αυτή θα μπορούσε να ισχύσει και στα πλαίσια του γαλλικού δικαίου, όπου μία ενδεχόμενη κατάργηση του κρατικού νομάρχη θα μπορούσε να θεωρηθεί σαν αντισυνταγματική, δεδομένου ότι το ισχύον γαλλικό Σύνταγμα του 1958 προβλέπει ρητά την ύπαρξη κρατικού αποκεντρωμένου οργάνου, αντιπροσώπου της κυβερνήσεως (*délégué du gouvernement*) όπως χαρακτηριστικά τον αναφέρει το άρθρο 73 του εν λόγω Συντάγματος, ο οποίος, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, «είναι επιφορτισμένος με τη διεκπεραίωση των κρατικών υποθέσεων, με το διοικητικό έλεγχο και την τήρηση των νόμων». Βλ., για μία διεξοδική ερμηνεία του άρθρου αυτού, τις αναλύσεις του *Pierre Lavigne* σε : *François Luchaire - Gérard Conac (sous la direction de), La constitution de la république française, 2e édition, Ed. Economica, 1987, σ.1211 επ.*

κή επιτροπή και πρόεδρο του νομαρχιακού συμβουλίου), διατήρησε τον κρατικό νομάρχη, ο οποίος παρέμεινε «το ανώτατον όργανον δια την άσκησιν της διοικήσεως εις τον Νομόν... και ο άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβερνήσεως, ο υπεύθυνος δια την άσκησιν και εφαρμογήν της κυβερνητικής πολιτικής εις την περιφέρειαν του Νομού...»⁶¹.

Οι αρμοδιότητες όμως των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ δεν περιορίζονται στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου περί των οποίων έγινε αναλυτικώς λόγος ανωτέρω. Στους εν λόγω ΟΤΑ ανατίθεται επίσης ορισμένες φορές η διαχείριση κρατικών υποθέσεων.

3. Η ανάθεση κρατικών υποθέσεων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Όπως έχει ήδη διεξοδικά αναλυθεί στις αναπτύξεις που έχουν προηγηθεί και γίνεται δεκτό στις υπό σχολιασμό αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, «δύναται ... ο νομοθέτης να αναθέσει και τινάς εκ των κρατικών υποθέσεων, των αναφυομένων εις την διοικητικήν περιφέρειαν, εις όργανα των ΟΤΑ» (Σ.τ.Ε. 263, 376, 377/1997), σαν τέτοια δε περίπτωση νοείται και η περίπτωση των οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Εν τούτοις, πρέπει να υπογραμμισθεί, ότι, σύμφωνα με το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας, για την εν λόγω ανάθεση πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Έτσι, στις τρεις υπό σχολιασμό αποφάσεις του Ε' Τμήματος του Σ.τ.Ε. αναφέρεται σχετικώς ότι «ο νομοθέτης ... δέον να πράξει τούτο ειδικώς, ήτοι δια του καθορισμού συγκεκριμένων υποθέσεων, των οποίων η άσκησις (απλώς) μεταβιβάζεται εις τους ΟΤΑ και διά της προβλέψεως πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το Κράτος, δεδομένου ότι αι υποθέσεις αύται ουδέποτε παύουν να είναι κρατικάί». Επί πλέον πρέπει, κατά τις ίδιες αποφάσεις, να συντρέχει και μία αρνητική προϋπόθεση, ότι δηλαδή «η ανάθεσις αυτή δεν δύναται να αγάγη εις κατάλυσιν ή ουσιώδη μείωσιν των αρμοδιοτήτων των κρατικών περιφερειακών οργάνων, τας οποίας εγγυάται θεσμικώς η διάταξις της παρ.3 του άρθρου 101 του Συντάγματος». Αξίζει να επισημανθεί ότι για να θεμελιώσει τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, ο διοικητικός δικαστής καταφεύγει στις διατάξεις 101 και 102 του Συντάγματος. Ερμηνεύοντας τις ίδιες διατάξεις, η τετάρτη από τις υπό σχολιασμό αποφάσεις κάνει μνεία των προϋποθέσεων υπό τις οποίες κρατικές υποθέσεις μπορούν να ανατεθούν σε όργανα των ΟΤΑ, εν προκειμένω των δευτεροβαθμίων. Η θέση του ΣΤ' Τμήματος του Σ.τ.Ε. συμπίπτει κατά βάση με τη θέση του Ε' Τμήματος, δεδομένου ότι, και κατά το ΣΤ' Τμήμα, αφενός μεν δεν μπορεί να ανατεθεί στους ΟΤΑ το σύνολο ή μεγάλο μέρος των κρατικών υποθέσεων που ασκούνται στην περιφέρεια, αλλά μόνο ορισμένων από αυτές, αφετέρου δε οι υποθέσεις αυτές «ουδέποτε αποβάλλουν τον χαρακτήρα αυτών ως γενικών-κρατικών και είναι δυνατόν να μεταφερθούν και πάλιν εις τας κρατικές υπηρεσίας, εις τας οποίας αυτά ανήκουν, αποκλειστικώς, κατά το Σύνταγμα». Παρ' όλα αυτά, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η 888/1997 απόφαση του ΣΤ' Τμήματος του Σ.τ.Ε. απαιτεί στο εξεταζόμενο θέμα την ύπαρξη συμπληρωματικών προϋποθέσεων, οι οποίες συνίστανται στο ότι «η φύσις των συγκεκριμένων αυτών υποθέσεων επιτρέπει, εν όψει της υφισταμένης εις ο-

61. Βλ. Σ.τ.Ε. 263, 376, 377/1997.

ρισμένον ΟΤΑ τεχνικής υποδομής αλλά και οικονομικής καταστάσεως, την αποτελεσματικήν άσκησην αυτών από τον οικείον ΟΤΑ».

Ο κοινός νομοθέτης τώρα έλαβε θέση επί του θέματος. Πράγματι, στο άρθρο 3 παρ.2 του νόμου 2218/1994 ορίζεται ότι «Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορούν να μεταβιβάζονται στις Ν.Α. αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, οι οποίες εναρμονίζονται με τον χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους, καθώς και οι αναγκαιούντες πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών».

Στην ίδια διάταξη διευκρινίζεται κάτι το οποίο φαίνεται να είναι αυτονόητο, ότι δηλαδή «Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται από τις Ν.Α. μόνο μέσα στα εδαφικά τους όρια», ενώ προστίθεται ότι «Με όμοια διατάγματα και με τις ίδιες προϋποθέσεις, αρμοδιότητες που ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς κοινής ωφέλειας μπορεί να μεταβιβάζονται στη Ν.Α. μετά από σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου τους».

Οι διατάξεις όμως αυτές δεν κρίθηκαν από την άποψη της συνταγματικής νομιμότητάς τους, σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις για τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, από το Συμβούλιο της Επικρατείας στις υπό σχολιασμό αποφάσεις του, διότι στις τελευταίες δεν ετίθετο θέμα κρατικών υποθέσεων που να είχαν ανατεθεί σε όργανα νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

IV. Συμπερασματικές σκέψεις

Όπως προκύπτει από τις σχολιαζόμενες αποφάσεις, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις πρέπει, με βάση το Σύνταγμα του 1975/86, να διαχειρίζονται υποθέσεις οι οποίες είναι σχετικές με τα συμφέροντα της χωρικής τους περιφέρειας. Ο κοινός όμως νομοθέτης έκρινε σκόπιμο να τους μεταβιβάσει όλες τις υποθέσεις οι οποίες ανήκαν μέχρι τη σύστασή τους στο όργανο που εκπροσωπούσε την κρατική διοίκηση στο νομό, το νομάρχη. Σύμφωνα όμως με τις σχολιαζόμενες αποφάσεις 263, 376, 377/1197 του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, για να μη έρθει σε αντίθεση με το Συνταγματικό Χάρτη της χώρας, ο κοινός νομοθέτης θα έπρεπε εκ των προτέρων να καθορίσει, με βάση τα κριτήρια τα οποία αναφέρονται σ' αυτές, μεγάλες κατηγορίες υποθέσεων οι οποίες θα υπάγονταν στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ. Η απόφαση 888/1997 του ΣΤ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσον αφορά αυτή, χωρίς να διαφοροποιείται κατ' ουσία ως προς τα κριτήρια αυτά, περιορίζεται να κρίνει κατά περίπτωση εάν η μεταβιβαζόμενη κάθε φορά υπόθεση μπορεί να εντάσσεται στην κατηγορία των υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ή όχι.

Εξ άλλου, ο κοινός νομοθέτης όχι μόνο αφαίρεσε τις αρμοδιότητες που ανήκαν μέχρι τη σύσταση των δευτεροβαθμίων ΟΤΑ στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, αλλά συνεπής με το εγχείρημά του κατάργησε και το όργανο που ασκούσε τις αρμοδιότητες αυτές. Με τις σχολιαζόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίθηκε ότι είναι αντισυνταγματική η εξάλειψη κάθε εκπροσώπου της κρατικής διοικήσεως στο νομό.

Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι οι παραπάνω σχολιαζόμενες αποφάσεις παραπέμπουν τη κρίση των υποθέσεων που τις απασχόλησαν στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.