



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 337/2006

**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Γ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ**

Συνεδρίαση της 20^{ης} Ιουνίου 2006

Σύνθεση:

Πρόεδρος:

Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη:

Πασχάλης Κισσούδης, Νικόλαος Μαυρίκας,
Ιωάννης Τρίαντος, Αλέξανδρος Καραγιάννης,
Ηλίας Δροσογιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος,
Ανδρέας Χαρλαύτης, και Ασημίνα Ροδοκάλη,
Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγήτρια:

Μαρία Δεληγιάννη, Πάρεδρος, γνώμη άνευ ψήφου

Αριθμ. Ερωτήματος:

Το αρ. πρωτ. 12673/2006 έγγραφο της
Περιφέρειας Ιονίων Νήσων /Διεύθυνση
Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης, Τμήμα
Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού

Περίληψη Ερωτήματος:

Ερωτάται : 1) Αν η επιτροπή του άρθρου 177
Π.Δ. 410/1995 είναι αρμόδια για εκδίκαση
προσφυγών κατά αποφάσεων Συνδέσμων Ο.Τ.Α.

2) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης με ποιο
τρόπο ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ασκεί
έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των
Συνδέσμων ΟΤΑ.

I. Στην διάταξη του άρθρου 177 του ΠΔ 410/1995 "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας" (ΦΕΚ Α-231) ορίζεται ότι :

«1. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ασκεί την εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού. Όλες οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας παραπέμπει, μέσα σε προθεσμία πέντε (5) ημερών από τη λήψη τους στην Επιτροπή της επόμενης παραγράφου, τις πράξεις που θεωρεί αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες. Το παραπεμπτικό έγγραφο κοινοποιείται στον Ο.Τ.Α. ή στο νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την πράξη

2. Στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και κάθε Νομαρχιακού διαμερίσματος συνιστάται τριμελής επιτροπή που αποτελείται από :

α).....

β)..... Έργο της Επιτροπής είναι η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού που παραπέμπονται σ' αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και η εκδίκαση προσφυγών κατά των πράξεων αυτών

3. Η Επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου, μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοσή της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη. Αν η Επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.»

Στο άρθρο 178 του ίδιου ως άνω Προεδρικού Διατάγματος ορίζεται :

«1. Ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α καταργείται.

2. Κάθε δημότης και ο οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 177 παρ2 και να προσβάλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές



δημοσιεύθηκαν. Στην ίδια επιτροπή και με τις ίδιες προϋποθέσεις προσβάλλονται και οι πράξεις των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ των Ο.Τ.Α.

4. Για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και την εκδίκαση των προσφυγών κατά των πράξεων αυτών, μετέχει στην επιτροπή ως τρίτο μέλος αντί του εκπροσώπου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ένας αιρετός εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τη διοικούσα επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. του νομού. Αν η Τ.Ε.Δ.Κ. δεν υποδείξει εκπρόσωπο ορίζεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ένα από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της.»

Στο άρθρο 206 του ίδιου ως άνω Π.δ/τος ορίζεται :

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

6. Για τη σύσταση συνδέσμου δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων που υπάγονται στην περιφέρεια περισσότερων όμορων νομών, για τη συμμετοχή ή αποχώρηση μέλους από το σύνδεσμο αυτό, για τη διεύρυνση των σκοπών, την παράταση της διάρκειας, την αύξηση των εισφορών των μελών του συνδέσμου προς αυτόν και τον καθορισμό ή τη μεταφορά της έδρας του συνδέσμου εκδίδεται πράξη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, στην περιφέρεια του οποίου ευρίσκεται η έδρα του συνδέσμου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Την εποπτεία του συνδέσμου αυτού ασκεί ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας στην περιφέρεια του οποίου ευρίσκεται η έδρα του.

7. Για τη σύσταση συνδέσμου δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων που έχουν κοινά ενδιαφέροντα και που υπάγονται στην περιφέρεια περισσότερων μη όμορων νομών, για τη συμμετοχή ή αποχώρηση μέλους από το σύνδεσμο αυτόν, για τη διεύρυνση των σκοπών ή



για την παράταση της διάρκειας του συνδέσμου αυτού, για τον καθορισμό ή τη μεταφορά της έδρας του και για την αύξηση της εισφοράς των μελών του προς αυτόν, εκδίδεται απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Την εποπτεία του συνδέσμου αυτού ασκεί ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται η έδρα του..»

Στο άρθρο 208 του ίδιου ως άνω Π.Δ/τος ορίζεται :

«Παρ. 2.Οι σχετικές διατάξεις που αφορούν τους δήμους εφαρμόζονται αναλόγως ως προς τη διοίκηση του συνδέσμου..

Παρ. 4 Οι διατάξεις που ρυθμίζουν τη λειτουργία του κοινοτικού ή του δημοτικού συμβουλίου και της δημορχιακής επιτροπής εφαρμόζονται ανάλογα και για τα συλλογικά όργανα των συνδέσμων .

Παρ. 5. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 8 του άρθρου 212 και αν δεν ορίζεται διαφορετικά με άλλες διατάξεις, στους συνδέσμους που τα διοικητικά τους συμβούλια έχουν μέχρι έντεκα μέλη εφαρμόζονται οι σχετικές με τις κοινότητες διατάξεις, μεταξύ των οποίων και αυτές που αφορούν τη διεξαγωγή της ταμειακής υπηρεσίας, εκτός από αυτές που αφορούν τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, τα λοιπά δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις. Με την ίδια επιφύλαξη και αν δεν ορίζεται διαφορετικά με άλλες διατάξεις, στους συνδέσμους που τα διοικητικά τους συμβούλια έχουν πάνω από έντεκα μέλη εφαρμόζονται οι σχετικές με τους δήμους διατάξεις, εκτός από αυτές που αφορούν τη σύσταση ταμειακής υπηρεσίας, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, τα λοιπά δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις.»

II. Η εποπτεία επί των Δήμων και Κοινοτήτων εξασφαλίζει την ενότητα του Ελληνικού Κράτους, εν όψει της ύπαρξης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ελάσσονος χωρικής αρμοδιότητας στο πλαίσιο του ενιαίου κράτους. Η εποπτεία αυτή προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα σε συνδυασμό με την αυτοτέλεια των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν μπορεί να αναιρεί την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εποπτεία ασκείται επί των οργάνων και επί των πράξεων και συνίσταται εξ ορισμού σε ότι προβλέπει ο Νόμος στενά ερμηνευμένο , αφού η εποπτεία δεν τεκμαίρεται .



Η επιτροπή του άρθρου 177 του ΠΔ 410/1995 (όπως αυτό θεσπίσθηκε αρχικά από το άρθρο 18 του Ν.2218/1994 και τροποποιήθηκε διαδοχικά με το άρθρο 7 του Ν2839/2000 και το άρθρο 22 του Ν.3051/2002) είναι το συλλογικό όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α α΄ βαθμού στα πλαίσια της άσκησης εποπτείας επ΄ αυτών.

Συμφώνως προς τη διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων, άρθρα 177 παρ. 1 και 178 παρ. 2 Π.Δ. 410/95, ο έλεγχος αυτός καταλαμβάνει τις πράξεις όχι μόνο των οργάνων των Ο.Τ.Α. (δηλαδή των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων κ.λ.π.) αλλά και των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου του κάθε ΟΤΑ.

Συνεπώς ζήτημα κρίσιμο για την ευθεία υπαγωγή των αποφάσεων των συνδέσμων στον έλεγχο της ανωτέρω επιτροπής είναι ο νομικός χαρακτηρισμός των Συνδέσμων Ο.Τ.Α. ως «νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των Ο.Τ.Α.» κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων.

Με την Α.Π. 27/2006 απόφαση κρίθηκε ότι οι σύνδεσμοι δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων δεν έχουν χαρακτήρα κοινοπραξίας των δήμων ή κοινοτήτων από τους οποίους αποτελούνται, αλλά είναι ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, που διακρίνονται σαφώς από τα μέλη (δήμους και κοινότητες) που τους συγκροτούν.

Συμφώνως προς τις διατάξεις των άρθρων 206 επόμενα Π.Δ. 410/1995, οι σύνδεσμοι ΟΤΑ είναι νομικά πρόσωπα που συστήνονται από περισσότερους του ενός οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού με σκοπό την ανάθεση και εκτέλεση από αυτούς αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης που η άσκησή τους κρίνεται ότι μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική αν ενεργείται από περισσότερους Ο.Τ.Α. από κοινού δια του Συνδέσμου. Οι διοικητικές πράξεις που εμπíπτουν στον κύκλο των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στους Συνδέσμους, ασκούμενες από τα όργανα κάθε Ο.Τ.Α. ξεχωριστά, σαφώς υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας από την επιτροπή του άρθρου 177.

Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι οι διατάξεις που αναφέρονται στους Συνδέσμους περιλαμβάνονται σε ξεχωριστό κεφάλαιο του ΔΚΚ (Π.Δ.415/96) που ακολουθεί το κεφάλαιο που αφορά τα λοιπά νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α.



Α΄ βαθμού. Το γεγονός αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι σύνδεσμοι δεν συμπεριλαμβάνονται στα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ, αλλά μάλλον ότι αποτελούν μία ειδική κατηγορία αυτών για την σύσταση και λειτουργία των οποίων προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις, ακριβώς εν όψει της ιδιαιτερότητας που εμφανίζουν να συνδέονται με περισσότερους του ενός Ο.Τ.Α. αρμοδιότητες των οποίων ασκούν .

Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ερμηνευθούν και οι διατάξεις του άρθρου 206 παρ. 6 και 7 που αναφέρονται στην εποπτεία των συνδέσμων. Με τις διατάξεις αυτές δεν ρυθμίζεται αυτοτελώς το ζήτημα της εποπτείας των συνδέσμων αποκλείοντας την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 177 και 178 Δ.Κ.Κ., αλλά αντιθέτως, ο νομοθέτης θεωρώντας δεδομένη την εφαρμογή των διατάξεων αυτών και ως προς τους συνδέσμους εν προκειμένω, καθόρισε τον κατά περίπτωση αρμόδιο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (μεταξύ των περισσότερων που ενδεχομένως εμπλέκονται) στον οποίο θα ανατεθεί η εποπτεία των συνδέσμων, παραλλήλως αναβαθμίζοντας μάλιστα λόγω της διευρυμένης σημασίας τους το όργανο για την εποπτεία επί ορισμένων πράξεων αναθέτοντας αυτή στον Υπουργό Εσωτερικών.

Δηλαδή, στο άρθρο 206 Δ.Κ.Κ.. στις παρ. 6 και 7 αφενός αναβαθμίζεται για ορισμένες πράξεις που αφορούν Συνδέσμους Ο.Τ.Α. μη όμορων νομών, λόγω της διευρυμένης χωροταξικά σημασίας τους, το όργανο που ασκεί την εποπτεία , με την ανάθεση αυτής στον Υπουργό Εσωτερικών και αφετέρου , καθορίζεται ο αρμόδιος για την άσκηση της εποπτείας Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας στις λοιπές περιπτώσεις.

Δεδομένου δε ότι η τριμελής επιτροπή του άρθρου 177 συγκροτείται στην έδρα του αρμόδιου για τον έλεγχο Περιφερειάρχη θα πρέπει να γίνει δεκτό, παρά την έλλειψη ρητής πρόβλεψης από τις οικείες διατάξεις, ότι αρμόδια επιτροπή για τον έλεγχο των πράξεων των οργάνων του Συνδέσμου είναι αυτή που λειτουργεί στην έδρα του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που συμφώνως προς το άρθρο 206, είναι αρμόδιος να ασκεί την εποπτεία κάθε Συνδέσμου.

III. Κατόπιν των ανωτέρω το τμήμα γνωμοδότησε ομόφωνα ότι :

α) Υπό το καθεστώς του ισχύοντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 410 /95) οι Σύνδεσμοι, αποτελούν ειδική κατηγορία νομικών προσώπων των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού για την εποπτεία των οποίων εφαρμόζονται οι διατάξεις των



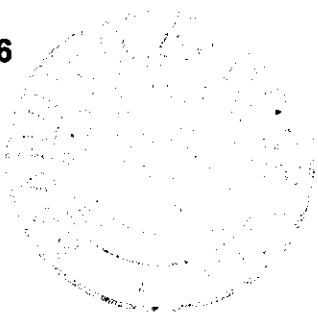
άρθρων 177, 178 Π.Δ. 410 /95 που ισχύουν γενικώς για τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων αυτών. Συνεπώς η επιτροπή του άρθρου 177 Δ.Κ.Κ. που λειτουργεί στην έδρα του αρμόδιου για την εποπτεία του Συνδέσμου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, κατά το άρθρο 206 παρ. 6 και 7 Π.Δ. 410/95, είναι αρμόδια για την εκδίκαση προσφυγών κατά των αποφάσεων των οργάνων του Συνδέσμου.

β) Εν όψει της ανωτέρω γνώμης επί του πρώτου ερωτήματος, παρέλκει η εξέταση του δεύτερου ερωτήματος.

Θεωρήθηκε
Αθήνα 27/6/2006

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Πουλάκος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια


Μαρία Δεληγιάνη
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.