



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Υπουργείο Εσωτερικών

## ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΟΜΗ ΕΣΠΑ ΥΠΕΣ

Παραδοτέο 12 : Συνοπτική παρουσίαση των  
κυριότερων ευρημάτων

Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α΄ και  
Β΄ Βαθμού

ΑΝΑΔΟΧΟΣ



**M**ICHAILOPOULOS  
& ASSOCIATES  
Law Firm

Αύγουστος 2019



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

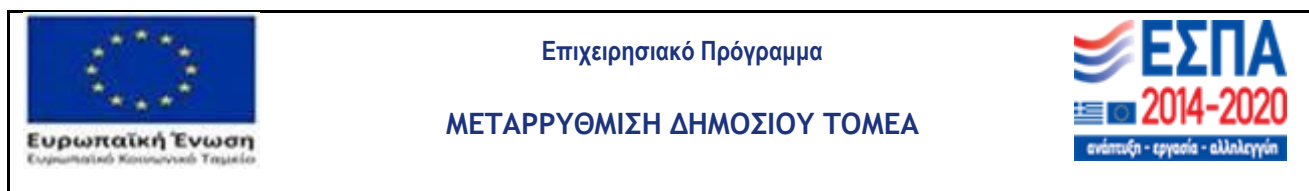
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Εισαγωγή .....	2
Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	4
Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας Εσόδων Δήμων και Περιφερειών .....	166
Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας περί της κατάστασης υπαλλήλων Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.....	222
Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για το Προσωντολόγιο - κλαδολόγιο προσωπικού Ο.Τ.Α. Α' βαθμού.....	255
Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας περί αστικής και δημοτικής κατάστασης.....	27



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

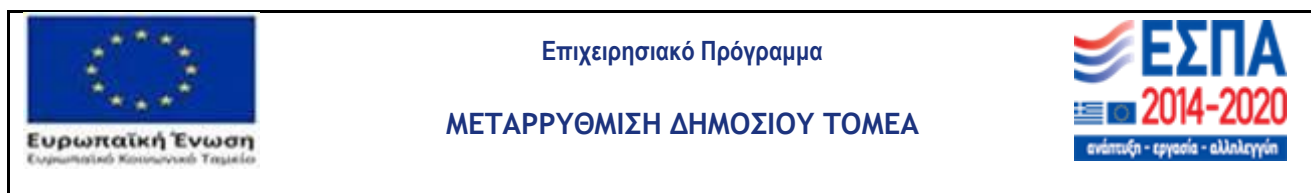
## Εισαγωγή

Η ένωση νομικών προσώπων «DIADIKASIA BUSINESS CONSULTING ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ Α.Ε. - ΜΙΧΑΗΛΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», σύμφωνα με την από 11 Ιουλίου 2018 υπογραφείσα σύμβαση, έχει αναλάβει και υλοποιεί κατ' ανάθεση από την Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εσωτερικών το έργο «Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού». Στην κωδικοποίηση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού περιλαμβάνονται:

- 1 Διαμόρφωση ενιαίου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 2 Κωδικοποίηση νομοθεσίας εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 3 Κωδικοποίηση νομοθεσίας Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 4 Διαμόρφωση προσοντολογίου – κλαδολογίου του προσωπικού των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού.
- 5 Κωδικοποίηση Νομοθεσίας περί αστικής και δημοτικής κατάστασης
- 6 Επικαιροποίηση της Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για την Ισότητα των Φύλων

Ο Σύμβουλος στο πλαίσιο του παρόντος έργου έχει συμβατική υποχρέωση να υλοποιήσει μια σειρά παραδοτέων. Το παρόν παραδοτέο της Φάσης Γ' με τίτλο: Παραδοτέο 12 : «Συνοπτική παρουσίαση των κυριότερων ευρημάτων» προβαίνει στην **αποτύπωση των βασικών ευρημάτων από την εκπόνηση της διοικητικής κωδικοποίησης ανά θεματική ενότητα:**

- προσδιορίζοντας:
  - ο τις προβληματικές περιοχές και τις γραφειοκρατικές διαδικασίες παροχής υπηρεσιών
  - ο την πολυπλοκότητα και την ποιότητα του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου (κενά, αντιφάσεις και μη λειτουργικές διατάξεις)
  - ο το βαθμό συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων στην παροχή των υπηρεσιών
- επιλέγοντας:
  - ο τις διατάξεις (οι οποίες περιλαμβάνουν αρμοδιότητες, υπηρεσίες και διαδικασίες των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού) που κρίνεται σκόπιμο να πραγματοποιηθεί ανάπλαση / απλούστευση του κανονιστικού κειμένου

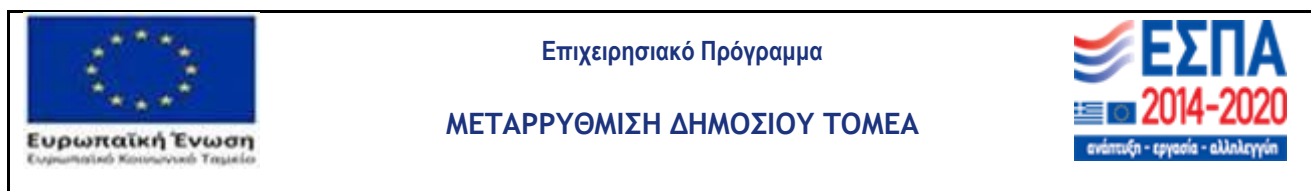


- ο τις κρίσιμότερες εργασίες νομικής επεξεργασίας της συλλεχθείσας νομικής ύλης για τη διαμόρφωση του κωδικοποιημένου κειμένου
- ο τις βασικές αλλαγές της νομοθετικής παρέμβασης

και κατ' επέκταση τις θεματικές περιοχές που το κωδικοποιημένο κείμενο θα συμβάλει:

- στη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και πολιτικών
- στον εξορθολογισμό και τον περιορισμό του λειτουργικού κόστους και του κόστους παροχής των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού.
- στην προώθηση της βιωσιμότητας των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού.
- στην απλούστευση της γραφειοκρατίας και των ενδο - διοικητικών βαρών
- στην προώθηση του πολυ-επίπεδου συντονισμού
- στον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων
- στην απαλοιφή των ασαφειών και συγκρουσιακών ρυθμιστικών προβλέψεων, καθώς και των ανενεργών διατάξεων
- στην προώθηση ενός «ενιαίου» ρυθμιστικού πλαισίου ανά θεματική ενότητα

Ο Σύμβουλος διαμόρφωσε το Παραδοτέο 12, ανταποκρινόμενος καταρχάς στις προδιαγραφές της σχετικής διακήρυξης και στην προσφορά του, στην οποία αναλύονται εμπειριστατωμένα τόσο η μεθοδολογία, όσο και οι τεχνικές και τα εργαλεία που θα εφαρμόσει για την υλοποίηση του έργου.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

## Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

### Α. Γενικές παρατηρήσεις

1. Η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε διαχρονικά αντικείμενο πολλαπλών και διαδοχικών νομοθετικών επεμβάσεων, εκ των οποίων οι πλέον βασικές είναι τα εξής:

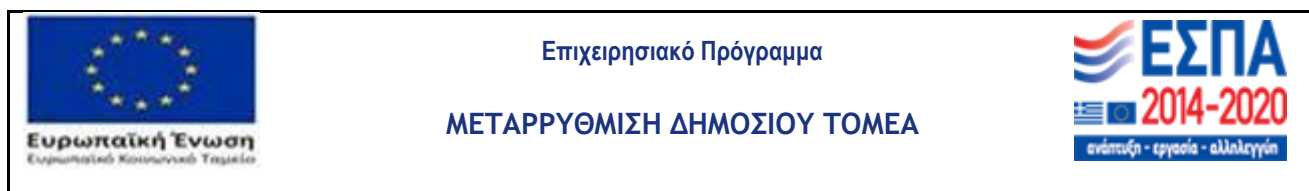
α) ο Ν. 2218/1994, που μαζί με τον Ν. 2240/1994, κατήργησαν τις κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και τις αντικατέστησαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Οι διατάξεις των δύο αυτών νομοθετημάτων, καθώς και οι λοιπές διατάξεις που ακολούθησαν και αφορούσαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με το Π.Δ. 30/1996, ήτοι τον «Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

β) το Π.Δ. 410/1995, με το οποίο κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» το σύνολο της υφιστάμενης κατά το χρόνο εκείνο βασικής νομοθεσίας για τους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού (μεταξύ των οποίων και οι προϊσχύσαντες Δημοτικοί και Κοινοτικοί Κώδικες, ήτοι ο Ν. 1065/1980, καθώς και τα Π.Δ. 76/1985 και 323/1989, οι διατάξεις των οποίων συμπεριελήφθησαν στην εν λόγω κωδικοποίηση).

γ) ο Ν. 2539/1997 - πρόγραμμα Καποδίστριας-, με τον οποία δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, με τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων.

δ) ο Ν. 3463/2006, με τον οποίο εισήχθη ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και καταργήθηκε το προαναφερθέν Π.Δ. 410/1995.

ε) ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), με τον οποίο επανασχεδιάστηκε συνολικά η τοπική αυτοδιοίκηση, Α΄ και Β΄ Βαθμού, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, με την αντικατάσταση των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων από τις Περιφέρειες (και την αντίστοιχη αντικατάσταση των πρώην Περιφερειών, που αποτέλεσαν μορφή αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, από την αποκεντρωμένη διοίκηση), καθώς και με τη μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού.



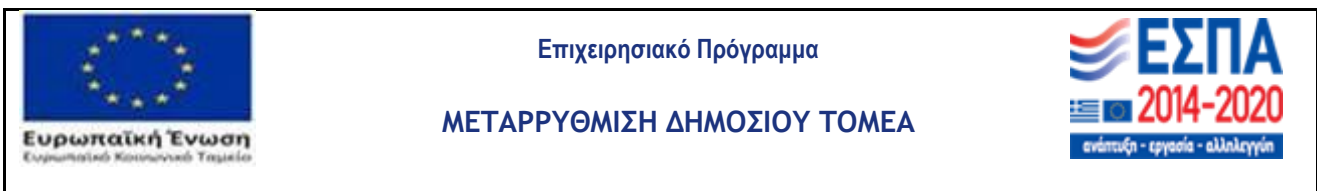
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

- στ) ο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), με τον οποίο εισήχθη διάκριση των Δήμων και των Περιφερειών σε επιμέρους κατηγορίες, ανάλογα με τα πληθυσμιακά και χωρικά δεδομένα της Χώρας.
2. Το φαινόμενο, εξάλλου, αυτό της πολυνομίας φαίνεται να επιτείνεται από την πάγια πρακτική που ακολουθεί ο νομοθέτης, ο οποίος σε κάθε νομοθετική μεταβολή που αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν προχωρεί στη ρητή κατάργηση προϋφιστάμενων και συχνά αντίθετων διατάξεων, αλλά προσπαθεί να επιλύει το ζήτημα των αναφυόμενων συγκρούσεων μέσω γενικών μεταβατικών ρητρών, όπως έπραξε με το άρθρο 285 του Ν. 3852/2010, το οποίο ορίζει ότι «*Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κάθε γενική ή ειδική διάταξη η οποία είναι αντίθετη προς τις ρυθμίσεις του καταργείται*».
  3. Αναφορικά με τον Α' Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης το φαινόμενο της πολυνομίας φαίνεται να είναι πιο περιορισμένο. Και τούτο διότι με το άρθρο δεύτερο του Ν. 3463/2006, στο οποίο ορίζεται ότι «*Από την έναρξη ισχύος του παρόντος, σύμφωνα με το άρθρο τέταρτο και με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 273, καθώς και των ειδικών ρυθμίσεων του παρόντος, καταργείται το π.δ. 410/1995 (ΦΕΚ 231 Α'), καθώς και κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη αντίθετου περιεχομένου*», καταργήθηκαν ρητώς οι προϋφιστάμενοι κώδικες.
  4. Αντιθέτως, αναφορικά με τις Περιφέρειες, ο Ν. 3852/2010 δεν ακολούθησε την ίδια πρακτική, με αποτέλεσμα να ισχύουν παράλληλα το Π.Δ. 30/1996, που ρύθμιζε τα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, καθώς και πληθώρα κατάσπαρτων, αποσπασματικών και συχνά αντιφατικών μεταξύ τους διατάξεων, οι οποίες ανατρέχουν σε βάθος πολλών δεκαετιών και, μολονότι δεν έχουν καταργηθεί τυπικά από το νομοθέτη, ρυθμίζουν τα ίδια ζητήματα με το Ν. 3852/2010, δημιουργώντας αντιθέσεις, ασάφειες και οι αλληλεπικαλύψεις.
  5. Έτσι, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει σήμερα τη δράση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί κατά κύριο λόγο ένα ανομοιογενές σύνολο κανόνων δικαίου, το οποίο έχει συχνά αναχρονιστικό και παρωχημένο περιεχόμενο.

## **Β. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους κεφαλαίων**

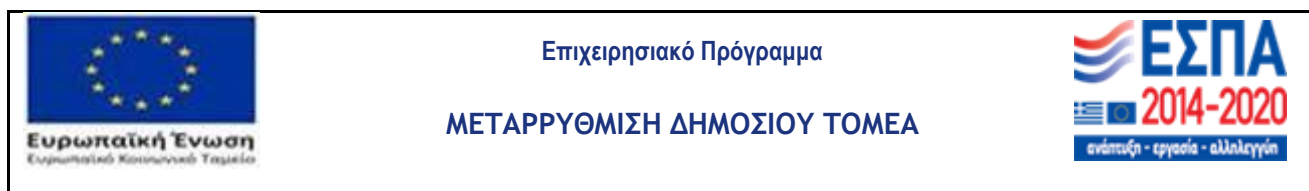
### **Β.1. Σύσταση – Συγκρότηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

1. Στο μέρος αυτό ενσωματώθηκαν οι διατάξεις του νέου Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), βάσει των οποίων οι Δήμοι της χώρας με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της



οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής έξι (6) κατηγορίες: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι & Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι. ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι. στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Η κατάταξη των Δήμων σε κατηγορίες γίνεται ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ α' βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους (άρθρο 2). Επίσης, ενσωματώθηκαν οι διατάξεις του ως άνω νόμου αναφορικά με τις Κοινότητες και τα όργανα διοίκησής τους.

2. Το άρθρο 1 του Ν. 3852/2010, πέραν από τους νέους Δήμους που συνέστησε, τους λεγόμενους «Καλλικρατικούς», τα όρια των οποίων καθορίστηκαν, μέσω της παραπομπής στο σύνολο των προϋφιστάμενων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 283 παρ. 17 του Ν. 3852/2010, που αφορούσαν στους προϋφιστάμενους Δήμους, οι οποίοι αναδείχθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα, διατήρησε και πολλούς Δήμους ως είχαν προ της επελθούσας νομοθετικής μεταβολής, όπως ο Δήμος Αθηναίων και ο Δήμος Πειραιά κ.α., τα όρια των οποίων έχουν καθοριστεί διαχρονικά μέσω κανονιστικών πράξεων, όπως Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις. Στην παρούσα διοικητική κωδικοποίηση, ωστόσο, δεν καταγράφηκαν οι προϋφιστάμενες νομοθετικές και κανονιστικές αυτές διατάξεις, δεδομένου ότι τούτο εκφεύγει των ορίων του παρόντος εγχειρήματος. Παρόλα αυτά υφίσταται σχετική παραπομπή στην πλέον πρόσφατη υπ' αριθ. 28549/2019 ΥΑ (ΦΕΚ Β 1327/17.4.2019) «Πρωτοβάθμιοι και Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Χώρας, σύμφωνα με το ν. 3852/2010, όπως ισχύει».
3. Στο μέρος αυτό ενσωματώθηκαν, τέλος, και οι διατάξεις του νέου Ν. 4600/2019, με τις οποίες δημιουργήθηκαν οι εξής Δήμοι: α) Δήμος Βόρειας Κέρκυρας με έδρα την Αχαράβη, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Αγίου Γεωργίου, β. Εσπερίων, γ. Θιναλίου και δ. Κασσωπαίων, β) Δήμος Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων, με έδρα την Κέρκυρα, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Αχιλλείων, β. Ερεικούσσης, γ. Κερκυραίων, δ. Μαθρακίου, ε. Οθωνών, στ. Παλαιοκαστριτών, ζ. Παρελίων και η. Φαιάκων, γ) Δήμος Νότιας Κέρκυρας με έδρα τη Λευκίμμη, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Κορισίων, β.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

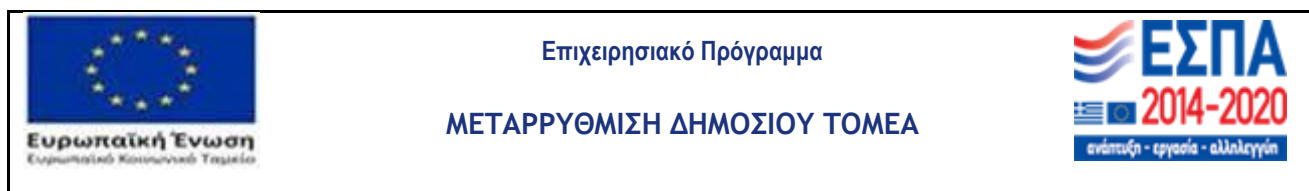


Λευκιμμαίων και γ. Μελιτειέων, δ) Δήμος Αργοστολίου με έδρα το Αργοστόλι, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Αργοστολίου, β. Ελειού - Προνών, γ. Λειβαθούς και δ. Ομαλών, ε) Δήμος Ληξουρίου με έδρα το Ληξούρι, αποτελούμενος από τη δημοτική ενότητα Παλικής, στ) Δήμος Σάμης με έδρα τη Σάμη, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Ερίσου, β. Πυλαρέων και γ. Σάμης, ζ) Δήμος Σερβίων με έδρα τα Σέρβια, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες α. Σερβίων, β. Καμβουνίων και γ. Λιβαδερού, η) 5. Δήμος Βελβεντού, με έδρα το Βελβεντό, αποτελούμενος από τη δημοτική ενότητα Βελβεντού, θ) Δήμος Μυτιλήνης με έδρα τη Μυτιλήνη αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Αγιάσου, β. Γέρας, γ. Ευεργέτουλα, δ. Λουτροπόλεως- Θερμής, ε. Μυτιλήνης και στ. Πλωμαρίου, ι) Δήμος Δυτικής Λέσβου, με έδρα την Καλλονή, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες: α. Αγίας Παρασκευής, β. Ερεσού - Αντίσσης, γ. Καλλονής, δ. Μανταμάδου, ε. Μήθυμνας, στ. Πέτρας και ζ. Πολιχνίτου, ια) Δήμος Ανατολικής Σάμου με έδρα την πόλη της Σάμου αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες α. Βαθέος και β. Πυθαγορείου και ιβ) Δήμος Δυτικής Σάμου, με έδρα το Καρλόβασι, αποτελούμενος από τις δημοτικές ενότητες α. Καρλοβασίου και β. Μαραθοκάμπου.». Επίσης, ενσωματώθηκαν και οι διατάξεις του ως άνω νόμου αναφορικά με το προσωπικό, τα νομικά πρόσωπα και τις περιουσιακές σχέσεις των καταργούμενων – συνιστώμενων δήμων συνιστώμενων δήμων, καθώς και την Επιτροπή Επανεξέτασης της Διοικητικής Διαίρεσης των ΟΤΑ α΄ βαθμού.

4. Επισημαίνεται ότι με το άρθρο 29 παρ. 2 του Ν. 4604/2019 καταργήθηκε το άρθρο 29 του Ν. 4255/2014 με το οποίο είχε επανέλθει η νομική ορολογία-ονομασία Έπαρχος νησιωτικής περιφερειακής ενότητας στο σύνολο των πρώην νησιωτικών Επαρχιών, αντί του περιφερειακού συμβούλου νησιωτικής περιφερειακής ενότητας.

## **B.2. Εκλογές - Δημοψήφισμα**

1. Οι εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ ρυθμίζονται από τις διατάξεις του Ν. 3852/2010. Βάσει των εν λόγω προβλέψεων εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του Π.Δ. 26/2012 για τις βουλευτικές εκλογές, μέσω συγκεκριμένων ειδικών παραπεμπτικών διατάξεων. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι στην παρούσα κωδικοποίηση δεν καταγράφηκαν οι διατάξεις του Π.Δ. 26/2012 στις οποίες παραπέμπουν, αλλά μόνον οι ίδιες οι παραπεμπτικές διατάξεις του Ν. 3852/2010, καθότι το Π.Δ. 26/2012 δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο του παρόντος εγχειρήματος, ενώ στην αντίθετη περίπτωση θα ανέκυπτε και το ζήτημα της



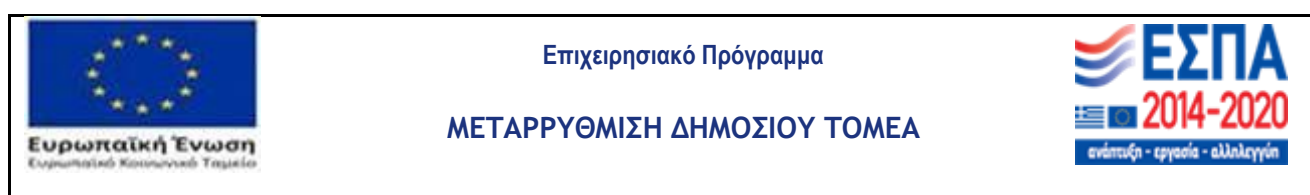
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



ανάγκης επικαιροποίησης του υπό σύνταξη κωδικοποιητικού κειμένου σε περίπτωση μεταβολής του εν λόγω νομικού πλαισίου.

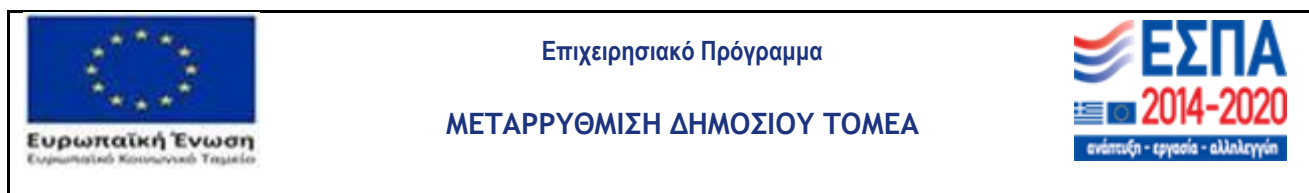
2. Από τη συστηματική επισκόπηση και αντιπαραβολή των διατάξεων του ν. 3852/2010, σε σχέση με τις αντίστοιχες διατάξεις του Π.Δ. 30/1996 και του Ν. 3463/2006, προκύπτει ότι υφίσταται πλήρης επικάλυψη του ρυθμιστικού τους πεδίου, γεγονός το οποίο έχει ως αποτέλεσμα ότι οι σχετικές διατάξεις των τελευταίων του Π.Δ. 30/1996 και του Ν. 3463/2006 πρέπει να θεωρηθούν ως σιωπηρώς καταργηθείσες.
3. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου καταγράφηκαν κυρίως οι ισχύουσες διατάξεις του ν. 3852/2010 (τυπικά δε και του Ν. 3463/2006), όπως αυτές έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, δυνάμει των διατάξεων του νέου Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), με τις οποίες επήλθαν ριζικές αλλαγές στον τρόπο ανάδειξης των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού.
4. Επίσης, ενσωματώθηκαν οι διατάξεις του ίδιου ως άνω νόμου, αναφορικά με τη δυνατότητα διενέργειας δημοτικού δημοψηφίσματος, αντικείμενο του οποίου δύναται να αποτελέσει κάθε θέμα, ακόμη και αν δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, πλην ζητημάτων που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική ή μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας, τη δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ, την επιβολή τελών και τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Την πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος δικαιούται να αναλάβει το αρμόδιο Δημοτικό Συμβούλιο, μετά από απόφαση της πλειοψηφίας των 2/3 των μελών του, είτε μετά από αίτηση του 10% τουλάχιστον των εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου Δήμου.
5. Τέλος, ενσωματώθηκαν και οι αλλαγές που επήλθαν βάσει των διατάξεων του νέου Ν. 4604/2019, σχετικά με την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών αντιστοίχως και ιδίως, τα κωλύματα εκλογιμότητας (άρθρα 51 και 70), την αύξηση του αριθμού των υποψηφίων συμβούλων (άρθρα 52 και 71) τον τρόπο κατανομής των εδρών (άρθρα 58, 60 και 75), τον αριθμό των δημοτικών συμβούλων ανά εκλογική περιφέρεια (άρθρο 56), τον τρόπο κατάταξης των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων (άρθρο 62) και την ανάδειξη του προέδρου του συμβουλίου των κοινοτήτων με πληθυσμό άνω των τριακοσίων κατοίκων (άρθρα 63 και 67).

### B.3. Αρμοδιότητες



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

1. Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου, παρατηρείται το γεγονός ότι, πέραν των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, οι οποίες προβλέπονται στα βασικά νομοθετικά κείμενα, όπως αυτά περιγράφονται ανωτέρω, εντοπίζεται ένας σημαντικός αριθμός νομοθετικών διατάξεων, δυνάμει των οποίων οι ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού συμμετέχουν σε διαδικασίες κεντρικής κρατικής διοίκησης, αναλαμβάνοντας, λόγω του τοπικού χαρακτήρα τους, αποφασιστικές ή κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Επί παραδείγματι, υφίσταται πληθώρα διατάξεων που προβλέπει τη συμμετοχή των ΟΤΑ σε διοικητικές διαδικασίες πολεοδομικού, περιβαλλοντικού χαρακτήρα ή αδειοδοτήσεων, με αποτέλεσμα οι εν λόγω ρυθμίσεις να πρέπει να ενσωματωθούν στο πλαίσιο του υπό σύνταξη κωδικοποιητικού κειμένου.
2. Εξάλλου, πληθώρα συναφών διατάξεων παρουσιάζουν αναχρονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι αναφέρονται σε όργανα, συλλογικά και μονομελή, των προϋφιστάμενων περιφερειών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων κ.λπ., με αποτέλεσμα να γεννάται, εν προκειμένω, το ζήτημα της αναμόρφωσης αυτών και της αντιστοίχισης των αρμοδιοτήτων, επί τη βάση των υφιστάμενων κατά το παρόν στάδιο οργάνων. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι πολλές φορές στο ίδιο νομοθετικό πλαίσιο απαντώνται ταυτόχρονα όροι όπως «νομάρχης», «νομαρχιακή αυτοδιοίκηση» και «περιφερειακή αυτοδιοίκηση», λόγω μεταγενέστερων τροποποιήσεων που έλαβαν χώρα επί συγκεκριμένων διατάξεων αυτού, οι οποίες ακολούθησαν την ορολογία που υφίστατο κατά το χρόνο θέσπισής τους.
3. Το πρόβλημα αυτό καθίσταται σαφώς εντονότερο στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού, δεδομένου ότι ο υφιστάμενος Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ήτοι το Π.Δ. 30/1996) δεν προέβλεψε συγκεκριμένες αρμοδιότητες, αλλά όρισε γενικώς ότι στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μεταφέρονται όλες οι αρμοδιότητες των πρώην Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών (υπό την προϋφιστάμενη μορφή τους ως φορέων της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης), πλην γενικών εξαιρέσεων, γεγονός το οποίο προκαλεί πολλαπλά ερμηνευτικά ζητήματα και ανασφάλεια δικαίου. Ειδικότερα, από το άρθρο 8 παρ. 1. του Π.Δ. 30/1996 προβλέφθηκε ότι *«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α.. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες: α. Των Υπουργών Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. β. Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών. γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας*



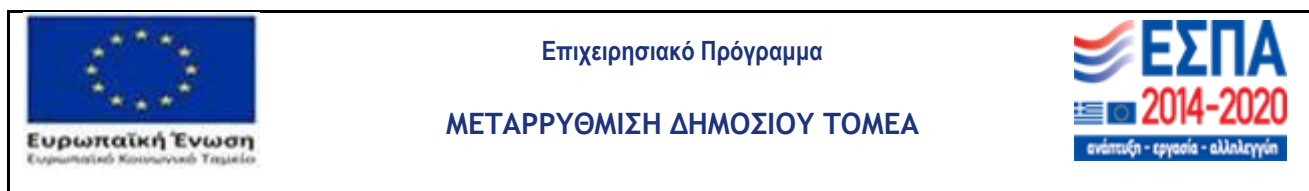
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

της Ελλάδας του Υπουργείου Εσωτερικών. δ. Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας».

4. Αναφορικά, τέλος, με τους ΟΤΑ Α' Βαθμού, ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάταξη του άρθρου 28 του ν. 4585/2018, με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 1 της από 31.12.2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, όπως αυτή κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4147/2013 (Α` 98) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4508/2017 (Α` 200) ως εξής: «2. Χρόνος έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς, στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περίπτωση α` της παρ. 1 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010 (Α` 87), για τις οποίες παρέχεται κατά τη δημοσίευση του παρόντος διοικητική υποστήριξη, ορίζεται η 1.1.2020. Μέχρι τότε συνεχίζουν να εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010, κατά παρέκκλιση της προβλεπόμενης, στις εν λόγω παραγράφους, σχετικής προθεσμίας».

#### **B.4. Σύστημα διακυβέρνησης**

1. Το σύστημα διακυβέρνησης, τόσο του Α', όσο και του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί αντικείμενο αναλυτικής ρύθμισης του Ν. 3852/2010, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Από τη συστηματική δε επισκόπηση και αντιπαραβολή των διατάξεων αυτού με τις αντίστοιχες διατάξεις του Π.Δ. 30/1996 και του Ν. 3463/2006 προκύπτει, ομοίως, ότι υφίσταται πλήρης επικάλυψη του ρυθμιστικού τους πεδίου, γεγονός το οποίο έχει ως αποτέλεσμα ότι οι σχετικές διατάξεις των τελευταίων του Π.Δ. 30/1996 και του Ν. 3463/2006 πρέπει να θεωρηθούν ως σιωπηρώς καταργηθείσες.
2. Έτσι, στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου ενσωματώθηκαν όλες οι αλλαγές που επέφερε ο Ν. 4555/2018 στο Ν. 3852/2010 αναφορικά με το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων. Ειδικότερα, ενσωματώθηκαν οι αλλαγές που αφορούν στη δυνατότητα του δημάρχου να ορίζει αντιδήμαρχο από οιαδήποτε δημοτική παράταξη, στον αριθμό των αντιδημάρχων, καθώς και σε ζητήματα των αρμοδιοτήτων και της θητείας τους, στη διαδικασία εκλογής προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου και στις αρμοδιότητες αυτού, στη λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων κ.α.
3. Επιπροσθέτως, ενσωματώθηκαν οι αλλαγές που επέφερε η ψήφιση του ως άνω νόμου αναφορικά με ζητήματα διοίκησης των Κοινοτήτων, όπως ιδίως η εκλογή και οι αρμοδιότητες του προέδρου του συμβουλίου κοινότητας και του προέδρου κοινότητας, η εν γένει λειτουργία των οργάνων διοίκησης των κοινοτήτων, καθώς



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

και η επέκταση του θεσμού της συνέλευσης κατοίκων σε όλες τις κοινότητες ανεξαρτήτως πληθυσμού.

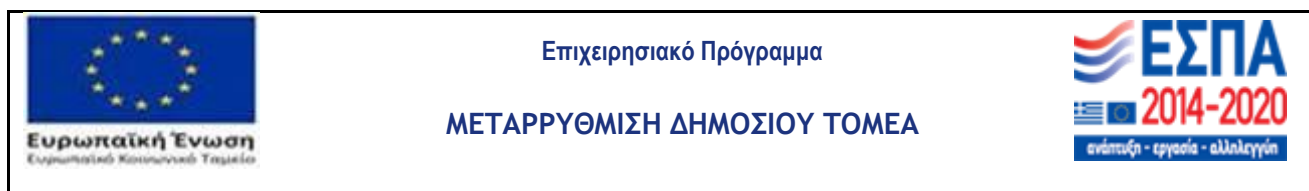
4. Τέλος, ενσωματώθηκαν οι αλλαγές του ως άνω νόμου με τις οποίες αναπροσαρμόστηκε το σύστημα διακυβέρνησης των περιφερειών, αναφορικά με ζητήματα όπως ο ορισμός θεματικών αντιπεριφερειάρχων, η αναπλήρωση του αντιπεριφερειάρχη, η εκλογή νέου περιφερειάρχη, η σύσταση επιτροπών του περιφερειακού συμβουλίου, η συγκρότηση του προεδρείου και η σύγκληση του περιφερειακού συμβουλίου, η λειτουργία παρατάξεων κ.α.

## B5. Εποπτεία

1. Οι κανόνες που αφορούν στην κρατική εποπτεία των ΟΤΑ μεταβλήθηκαν ουσιαδώς, δυνάμει των διατάξεων του Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης), από τις οποίες επανακαθορίστηκαν τόσο τα αρμόδια προς τούτο όργανα, όσο και οι σχετικές διαδικασίες. Συγκεκριμένα, συστάθηκαν επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, με αρμοδιότητα την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων καθώς και την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών τους οργάνων. Ο Ελεγκτής δε Νομιμότητας, που είχε προβλεφθεί αρχικώς από το Ν. 3852/2010, αντικαταστάθηκε από τον Επόπτη ΟΤΑ. Οι εν λόγω δε αλλαγές ενσωματώθηκαν στο παρόν σχέδιο διοικητικής κωδικοποίησης, στο πλαίσιο του οποίου οι σχετικές διατάξεις του Ν. 3852/2010 συμπεριλαμβάνονται ως ισχύουν σήμερα.

## B.6. Συνεργασία

1. Κομβικής σημασίας αναφορικά με τη συνεργασία υπό ευρεία έννοια των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού είναι οι προγραμματικές συμβάσεις, που έχουν αποτελέσει αντικείμενο πλούσιας νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο έχει διαμορφώσει συγκεκριμένους αυστηρούς νομολογιακούς κανόνες ως προς τη νομιμότητα τους, οι οποίοι δεν απαντώνται ρητώς στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010, όπως επί παραδείγματι ότι οι προγραμματικές συμβάσεις πρέπει να αποτελούν *ultimum refugium* για την εξυπηρέτηση των συγκεκριμένων σκοπών που καλούνται να καλύψουν (βλ. ενδεικτικά Ελ Συν, Τμ. VI, απόφ. 3582/2015).
2. Το ζήτημα φαίνεται να περιπλέκεται ακόμη περισσότερο μετά την θέση σε ισχύ του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, με το οποίο εισήχθησαν οι οικείες διατάξεις των



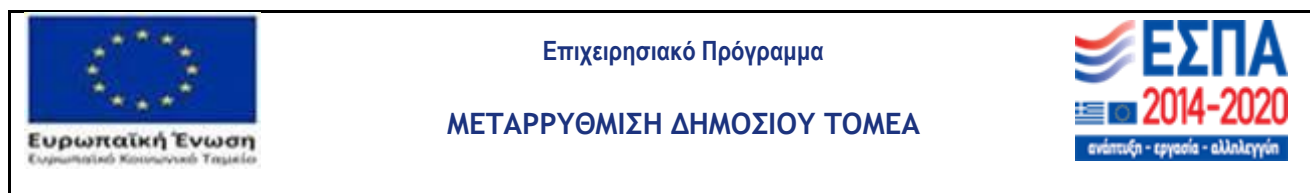
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στην εθνική έννομη τάξη. Ένα από τα πλέον φλέγοντα ερμηνευτικά ζητήματα που τίθενται στο πλαίσιο των συνεργασιών του άρθρου 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016, είναι η σχέση τους με τις προγραμματικές συμβάσεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010. Γεννάται, δηλαδή, το ερώτημα εάν η σχέση που αναπτύσσουν οι δύο επιμέρους διατάξεις είναι σχέση αυτοτέλειας ή σχέση σωρευτικής εφαρμογής. Αυτονόητο δε είναι ότι στη δεύτερη περίπτωση οι συμβάσεις οριζόντιας συνεργασίας θα θεωρούνται νόμιμες μόνον εφόσον πληρούνται και οι όροι νομιμότητας, θετικοί ή νομολογιακοί, των προγραμματικών συμβάσεων του άρθρου 100 του ν. 3852/2010. Και αντιστρόφως, οι προγραμματικές συμβάσεις ΟΤΑ θα δύνανται να θεωρούνται ως μη εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, μόνον εφόσον τηρούν ταυτοχρόνως και τις προϋποθέσεις του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, με αποτέλεσμα να κρίνεται, εφεξής, η νομιμότητα τους υπό το πρίσμα τόσο του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 όσο και του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, τα οποία θα εφαρμόζονται συμπληρωματικά.

3. Στο πλαίσιο, συνεπώς, της παρούσας προβληματικής ιδιαίτερα σημαντική τυγχάνει η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 12 του Ν. 4412/2016, στην οποία ορίζεται ότι «Πάσης φύσεως συμβάσεις ή συμφωνίες (π.χ. προγραμματικές, συνεργασίας), οι οποίες ενδέχεται να συνάπτονται δυνάμει ειδικών διατάξεων και ιδίως: α) του άρθρου 12 του π.δ. 30/1996 (Α' 21), β) των άρθρων 223 και 225 του ν. 3463/2006 (Α' 114), γ) των άρθρων 22 και 32 του ν. 3614/2007 (Α' 267), δ) των άρθρων 99 και 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87), ε) του άρθρου 12 του ν. 4019/2011 (Α' 216) και στ) του άρθρου 44, μπορεί να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, υπό τους όρους των άρθρων 3 έως 17 και ιδίως του παρόντος άρθρου», από την οποία φαίνεται να παρέχεται επιχείρημα υπέρ της δεύτερης υποστηριζόμενης άποψης, ήτοι της άποψης της σωρευτικής εφαρμογής του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010 και του άρθρου 12 του Ν. 4412/2016.

### **Β.7. Συμβάσεις - Προγράμματα**

1. Με τη θέσπιση του νέου νομικό πλαίσιο για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή του Ν. 4412/2016, καταργήθηκε το συντριπτικό ποσοστό των προϊσχυσάντων ειδικών νομοθετικών και κανονιστικών προβλέψεων, που ρύθμιζαν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων των ΟΤΑ.
2. Παρόλα αυτά, παρέμεινε σε ισχύ, πλην συγκεκριμένων άρθρων αυτού, το Π.Δ. 171/1987 «Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε θέματα

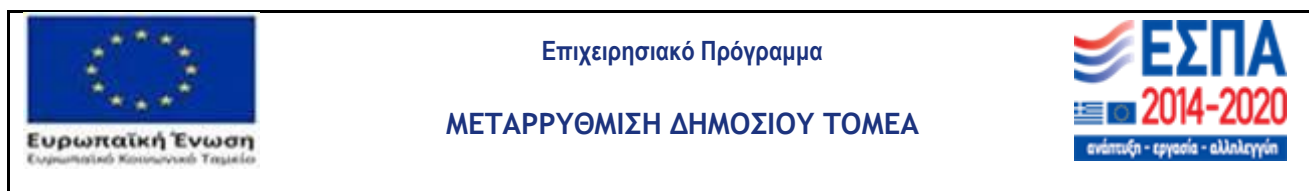


«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



έργων που εκτελούνται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και άλλες σχετικές διατάξεις», το οποίο φαίνεται να εμπεριέχει διατάξεις που αποκλίνουν ουσιωδώς από τις ρυθμίσεις του Ν. 4412/2016, με αποτέλεσμα να τίθεται ζήτημα αναφορικά με την ισχύ τους.

3. Έτσι, ζήτημα γεννάται ως προς τις διατάξεις του άρθρου 15 του Π.Δ. 171/1987, από τις οποίες προκύπτει η δυνατότητα απευθείας ανάθεσης μικρών έργων ή εργασιών συντήρησης, οι οποίες σύμφωνα και με την υπ' αριθ. ΥΠΥΜΕΔΙ ΔΝΣα/οικ.68559/Φ.ΕΓΚΥΚΛ.18/19-10-16 (ΑΔΑ: 7ΛΜ746530Ξ-ΖΨ7) «Παροχή διευκρινίσεων ως προς την εφαρμογή του ν. 4412/2016 "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)"» εγκύκλιο παραμένουν σε ισχύ, εφόσον δεν καταργήθηκαν ρητώς από το Ν. 4412/2016.
4. Τέλος, σημαντικά ζητήματα φαίνεται να ανακύπτουν αναφορικά με το άρθρο 6 παρ. παρ. 14 του ν. 4071/12, στο οποίο ορίζεται ότι «Όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες, δύνανται να εγγραφούν σε ξεχωριστές πιστώσεις, κατά Ειδικό Φορέα και ΚΑΕ, στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό της Περιφέρειας ή του Δήμου και να εκτελεστούν αυτοτελώς, εφόσον αφορούν σε διαφορετικές περιφερειακές ή δημοτικές ενότητες, αντιστοίχως», η οποία φαίνεται να παρέχει τη δυνατότητα στους ΟΤΑ να εγγράφουν σε αυτοτελή ΚΑΕ όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες ανά περιφερειακή ή δημοτική ενότητα, και να θέτουν ως βάση υπολογισμού των υπό ανάθεση συμβάσεων τις όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες σε επίπεδο περιφερειακής ή δημοτικής ενότητας και όχι σε επίπεδο Δήμου ή Περιφέρειας αντίστοιχα, πρακτική η οποία ακολουθήθηκε παγίως από τους Δήμους και τις Περιφέρειες κατά το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς (βλ. ομοίως σχετική πρόβλεψη του άρθρου 12 παρ. 1 του Π.Δ. 171/1987, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση του από το άρθρο 68 του Ν. 4257/2014, σύμφωνα με το οποίο «Επιτρέπεται η κατάτμηση των δημοτικών έργων και η σύνταξη των αντίστοιχων μελετών, με αναγραφή στον προϋπολογισμό του Δήμου κατατμημένων πιστώσεων για την εκτέλεση αυτών, ανά δημοτική ή τοπική κοινότητα ή σε οργανωμένους οικισμούς με λιγότερους από 200 κατοίκους των νησιωτικών δήμων με πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους»).
5. Τα εγείρομενα αναφορικά με τις ως άνω διατάξεις ζητήματα αποτυπώνονται και στην πρόσφατη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. Ελ. Συν. Τμ. VII, Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών, πράξη 166/2017), το οποίο έκρινε ότι «οι δήμοι μπορούν να προμηθεύονται με απευθείας ανάθεση αγαθά που η, κατ' είδος, συνολική δαπάνη για την κάλυψη των ετήσιων αναγκών τους δεν υπερβαίνει το ποσό των 20.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.. Στο πλαίσιο αυτό, είναι μη νόμιμος, καθώς



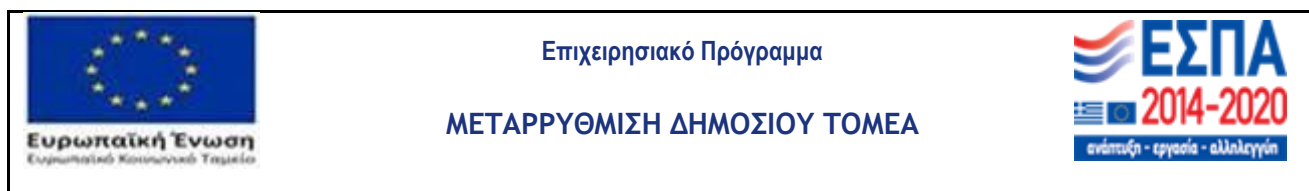
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

*οδηγεί σε καταστρατήγηση του νόμου, ο επιμερισμός, προς αποφυγή της εφαρμογής διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού, της συνολικής, απαιτούμενης για την κάλυψη των αναγκών του αναθέτοντος δήμου, ποσότητας όμοιων προμηθειών, σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες και η χωριστή απευθείας ανάθεση αυτών, με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την τεχνητή αυτή κατάτμησή τους {...}».*

6. Από την άλλη πλευρά, ζητήματα φαίνεται να εγείρονται αναφορικά με τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος καθιερώνεται, από τα άρθρα 278 και 279 του Ν. 3852/2010, καθώς και τα άρθρα 35 και 36 του Ν. 4129/2013, ως προς τις συμβάσεις που εκτελούνται στο πλαίσιο προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΠΑ). Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το χρηματικό όριο για την υπαγωγή των εν λόγω συμβάσεων σε προσυμβατικό έλεγχο φαίνεται να αυξάνεται, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 35 παρ. 3 Ν. 4129/2013, στο ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), για όλους τους φορείς του Δημοσίου Τομέα, ενώ ανάλογη πρόβλεψη δεν εμπεριέχεται, ούτε στο άρθρο 36 του ως άνω νόμου, ούτε στο άρθρο 278 του Ν. 3852/2010, τίθεται ζήτημα ως προς το αν η εν λόγω ρύθμιση καταλαμβάνει και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε νομολογιακό, πάντως, επίπεδο το Ελεγκτικό Συνέδριο, έχει δεχθεί ότι η συγκεκριμένη πρόβλεψη καταλαμβάνει και τους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, καθώς και τα νομικά πρόσωπα αυτών (βλ. Ελ. Συν. Κλιμ. ΣΤ Πράξη 77/2013, Κλιμ Ζ Πράξη 85/2013).
7. Σημαντικές, τέλος, τυγχάνουν και οι διατάξεις των άρθρων 175-177 του Ν. 4555/2018, με τις οποίες ορίζεται ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες οφείλουν εφεξής να εκπονούν Τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία αποσκοπούν στην παρακολούθηση της πραγματοποίησης του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο.

## **B.8. Νομικά πρόσωπα**

1. Το νομικό πλαίσιο που διέπει την σύσταση και λειτουργία των νομικών προσώπων των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού αποτέλεσε σημαντικό αντικείμενο των πρόσφατων νομοθετικών παρεμβάσεων, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στο παρόν σχέδιο διοικητικής κωδικοποίησης.
2. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 91 του Ν. 4555/2018 προβλέφθηκε νέος τρόπος συγκρότησης των διοικήσεων των νομικών προσώπων των δήμων, με κατάργηση

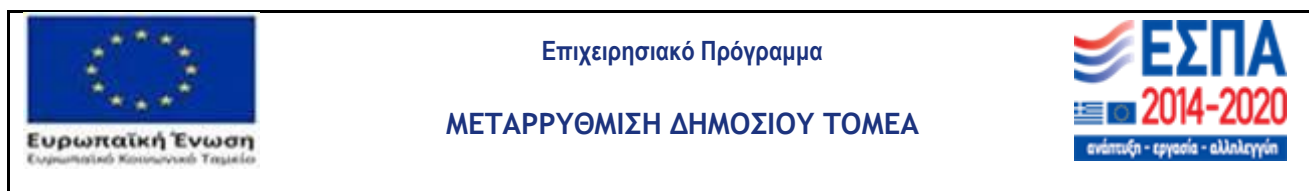


«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



της υποχρεωτικής αναλογίας πλειοψηφίας-μειοψηφίας και ορισμό από το δημοτικό συμβούλιο του συνόλου των μελών με ψηφοφορία.

3. Ιδιαίτερα σημαντικές, εξάλλου, είναι και οι διατάξεις των άρθρων 182-184 του ίδιου ως άνω νόμου, με τις οποίες φαίνεται να διασπάται ο αριθμητικός περιορισμός για τη συμμετοχή των ΟΤΑ σε νομικά πρόσωπα. Συγκεκριμένα, επεκτείνεται η δυνατότητα των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού να συμμετέχουν σε νομικά πρόσωπα, τα οποία είτε διαθέτουν αναπτυξιακό χαρακτήρα, είτε παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα μικρών νησιωτικών δήμων να συνιστούν μονομετοχικές ανώνυμες εταιρίες με αντικείμενο τη λειτουργία πρατηρίου υγρών καυσίμων, εφόσον δεν λειτουργεί αντίστοιχη ιδιωτική επιχείρηση εντός των ορίων τους.
4. Με τα άρθρα 225-247, τέλος, του ίδιου νομοθετήματος ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ). Ειδικότερα, στους μεν δήμους της ηπειρωτικής χώρας, πλην της περιφέρειας Αττικής, προβλέπεται η σύσταση Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, είτε ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, είτε ως επιχειρήσεων ΟΤΑ, ενώ στα νησιά καταργούνται ή λύνονται οι ΦΟΔΣΑ, και οι σχετικές αρμοδιότητες ασκούνται από τις υπηρεσίες των δήμων. Παράλληλα, καθορίζονται οι αρμοδιότητες των ΦΟΔΣΑ και των δήμων επί αστικών στερεών αποβλήτων, ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των οργάνων διοίκησης των ΦΟΔΣΑ, ενώ καθορίζεται η τιμολογιακή τους πολιτική, καθώς και άλλα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης.
5. Αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως προκύπτει και από το άρθρο 246 του Ν. 4555/2018, οι νέες ρυθμίσεις αναφορικά με τους ΦΟΔΣΑ δεν καταλαμβάνουν τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο, με αποτέλεσμα να συνεχίζουν να ισχύουν ειδικώς ως προς αυτές οι προγενέστερες του Ν. 4555/2018 διατάξεις.
6. Τέλος, σημειώνεται ότι στο πλαίσιο της παρούσας διοικητικής κωδικοποίησης ενσωματώθηκαν και οι πλέον πρόσφατες διατάξεις των άρθρων 99 και 100 του Ν. 4604/2019, με τις οποίες τροποποιήθηκαν διατάξεις του Ν. 1069/1980 και εισήχθησαν αλλαγές ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης.

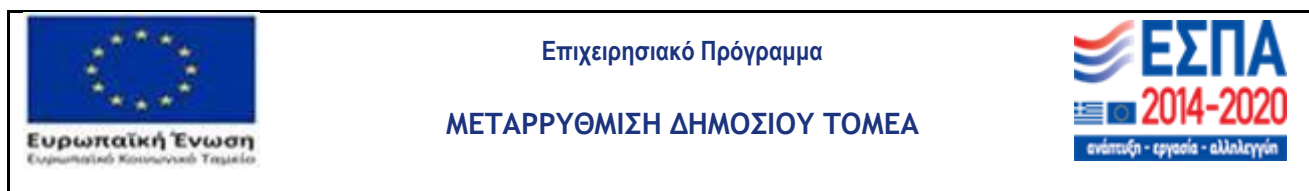


«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

## Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας Εσόδων Δήμων και Περιφερειών

### Α. Γενικές παρατηρήσεις

1. Τα έσοδα των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού προβλέπονται σε διατάξεις που παρέχουν συνήθως ταυτόχρονα την αρμοδιότητα επιβολής τους. Καίτοι, επομένως, αποτελούν αρμοδιότητες, κωδικοποιήθηκαν, λόγω της ειδικότητάς τους, μόνον στο παρόν τμήμα που αφορά τα Έσοδα των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.
2. Πολλές διατάξεις θεσπίζουν το ίδιο έσοδο τόσο για τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, όσο και για τους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού. Οι διατάξεις αυτές καταγράφηκαν τόσο ως έσοδο των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, όσο και ως έσοδο των Ο.Τ.Α. Β' βαθμού. Παράδειγμα: Τα παράβολα αδειών παραμονής αλλοδαπών που θεσπίζονται με τον ν.2910/2001, άρθρο 71 παρ. 5, καταγράφονται δύο φορές, τόσο στα έσοδα των Δήμων, όσο και στα έσοδα των Περιφερειών.
3. Οι Περιφέρειες είναι ελλιπέστερα ρυθμισμένες από τους Δήμους. Ο ν.3852/2010 που συνέστησε τις Περιφέρειες ως διαδόχους των Νομαρχιών, δεν θέσπισε ταυτόχρονα και κώδικα λειτουργίας τους, αλλά διατηρήθηκε σε ισχύ το π.δ. 30/1996, το οποίο αποτελούσε τον Κώδικα Νομαρχιών, και παραμένει σήμερα ο χάρτης λειτουργίας των Περιφερειών. Έτσι, επί παραδείγματι, είναι πολύ λίγες οι διατάξεις που ρυθμίζουν την ταμειακή υπηρεσία των Περιφερειών, σε σχέση με αυτές που ρυθμίζουν την ταμειακή υπηρεσία των Δήμων.
4. Σε περιορισμένες περιπτώσεις, εφαρμόζονται επί των Ο.Τ.Α. διατάξεις που αφορούν γενικά το Δημόσιο ή άλλα ΝΠΔΔ, κατ' εφαρμογή ειδικής διάταξης που παραπέμπει σε αυτές. Στην παρούσα κωδικοποίηση δεν καταγράφηκαν οι διατάξεις στις οποίες παραπέμπουν, αλλά μόνον οι ίδιες οι παραπεμπτικές διατάξεις. Παράδειγμα: με το άρθρο 95 του π.δ. 30/1996 ορίζεται ότι, μέχρι να εκδοθεί το π.δ. που προβλέπει η ίδια διάταξη, «εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν.δ. 496/1974 (ΦΕΚ 204 Α'), όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά και οι διατάξεις των προεδρικών διαταγμάτων που εκδόθηκαν σε εκτέλεσή του». Δεδομένου ότι δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα το εν λόγω π.δ., εφαρμόζεται το ν.δ. 496/1974 (ΦΕΚ 204 Α'), το οποίο περιέχει τις ρυθμίσεις για το λογιστικό των ΝΠΔΔ. Στην παρούσα κωδικοποίηση επομένως, καταγράφηκε μόνον το άρθρο 95 του π.δ.30/1996 και όχι όλες οι διατάξεις του ν.δ. 496/1974 (ΦΕΚ 204 Α'), στις οποίες αυτό παραπέμπει.
5. Πολλές διατάξεις που θεσπίζουν έσοδα περιέχουν εξουσιοδοτήσεις προς Υπουργούς ή άλλα όργανα της Διοίκησης προκειμένου να εκδώσουν αποφάσεις, οι



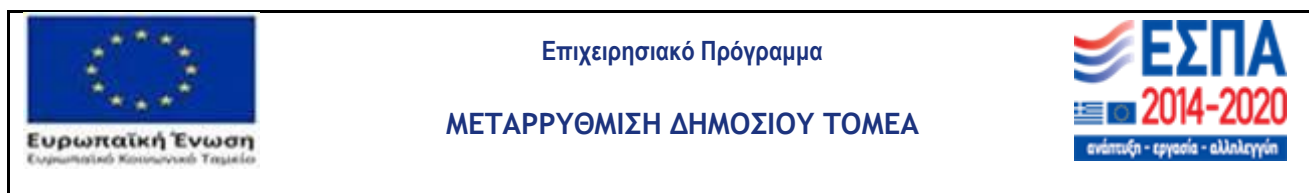
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

οποίες θα ρυθμίζουν ειδικά θέματα που αφορούν το εκάστοτε έσοδο. Οι εξουσιοδοτικές αυτές διατάξεις, καίτοι δεν αφορούν άμεσα τους Ο.Τ.Α., κατεγράφησαν στην παρούσα κωδικοποίηση για να μπορεί να ελέγχεται η καλή χρήση της εξουσιοδότησης. Παράδειγμα: Το άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 2946/2001, το οποίο θεσπίζει το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού να εισπράττουν μισθώματα από την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων για την τοποθέτηση διαφημιστικών μέσων, ορίζει ότι: «3. Το δικαίωμα παραχώρησης της χρήσης των χώρων που αναφέρονται στην παρ. 1 για υπαίθρια διαφήμιση, ανήκει στον Ο.Τ.Α. α' βαθμού, σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για την εκμίσθωση ακινήτων των Δήμων και Κοινοτήτων. Εφόσον η παραχώρηση της χρήσης γίνεται σε συνδυασμό με την ανάληψη εκ μέρους του μισθωτού της υποχρέωσης προμήθειας ειδών ή της παροχής υπηρεσιών προς το Δήμο ή την Κοινότητα, τότε εφαρμόζονται αντίστοιχα και οι διατάξεις των προεδρικών διαταγμάτων 370/1995 (ΦΕΚ 199 Α') και 346/1998 (ΦΕΚ 230 Α'), όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, εάν η προέχουσα παροχή είναι η προμήθεια ειδών ή η παροχή υπηρεσιών. Οι διατάξεις του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζονται και για την παραχώρηση χώρων για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης στους χώρους και τα οχήματα που αναφέρονται στην περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 1, εάν ο φορέας που προβαίνει στην παραχώρηση υπάγεται στο πεδίο ρύθμισης των ανωτέρω διαταγμάτων. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών ρυθμίζεται κάθε θέμα σχετικό με την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου.». Το τελευταίο εδάφιο της διάταξης αυτής αποτελεί εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό Εσωτερικών για να ρυθμίσει με απόφασή του ειδικά θέματα που αφορούν το εν λόγω έσοδο. Το εδάφιο αυτό συμπεριλήφθηκε προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος υπέρβασης της εξουσιοδότησης αυτής από τις εκάστοτε ισχύουσες υπουργικές αποφάσεις.

6. Οι διατάξεις για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού ενοποιήθηκαν και κατέστησαν σε μεγάλο βαθμό κοινές με τον ν.4270/2014.

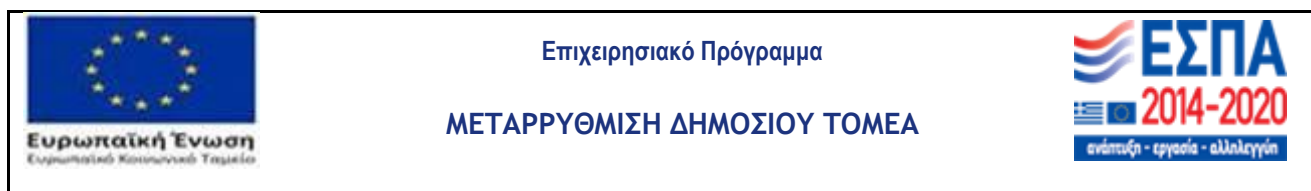
## **Β. Παρατηρήσεις όσον αφορά ειδικά έσοδα**

1. Το τέλος υδρεύσεως δεν έχει ειδική νομική βάση, αλλά θεμελιώνεται στην γενική νομική βάση του Β.Δ. 24-9/20-10-1958, άρθρο 19 παρ. 1 – 7, η οποία περιλαμβάνει και τα τέλη για υπηρεσίες άρδευσης και αποχέτευσης κ.α.



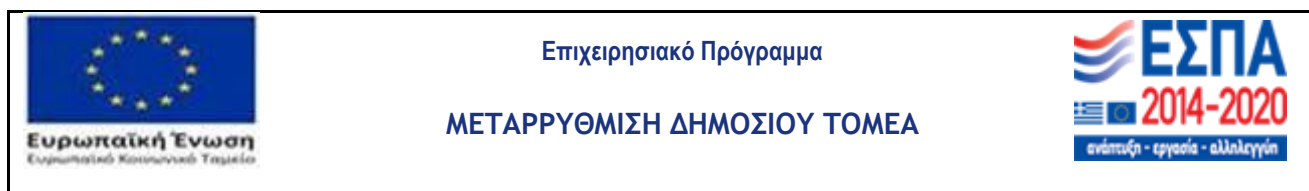
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

2. Τα έσοδα από την εκμίσθωση θαλάσσιων εκτάσεων για υδατοκαλλιέργειες, που προβλέπονταν από το άρθρο 15 του ν.2130/1993, καταργήθηκαν με την παράγραφο 3 του άρθρου 28 του νόμου 4282/2014 (ΦΕΚ 182/Α/2014).
3. Με την παρ. 70 του άρθρου 4 του ν.2459/1997 καταργήθηκαν οι απαλλαγές από τον φόρο χαρτοσήμου που προβλέπεται στο άρθρο 9 του ν.2052/1992.
4. Με το άρθρο 23 του Ν. 1326/83 ορίζεται ότι : «Τα τέλη καθαριότητας και στάθμευσης δημόσιας και ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων και οχημάτων γενικά, που επιβάλλονται με τις διατάξεις των άρθρων 19 και 21 του από 24-9/20-10-58 Β.Δ. (ΦΕΚ-171 Α΄) καταργούνται από 1 Ιανουαρίου 1983. Ωστόσο, επανήλθαν με τον ν.1416/1984.
5. Πολλές διατάξεις επαναλαμβάνουν περιεχόμενο προγενέστερων διατάξεων, χωρίς ωστόσο να τις καταργούν ρητώς. Ως παράδειγμα αναφέρεται το άρθρο 99 παρ. 4 του ν.3852/2010, το οποίο αναπαράγει κατά περιεχόμενο τη ρύθμιση του άρθρου 23 παρ. 3 του ν.2539/1997, χωρίς ωστόσο να την καταργεί ρητά.
6. Παρατηρήθηκε το ασυνήθιστο και αμφίβολης νομιμότητας φαινόμενο να εξαιρούνται υποκείμενα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Β.Δ/τος 175/15.6.59, με διατάξεις υπουργικών αποφάσεων, ήτοι διατάξεις κατώτερης τυπικής ισχύος από Β.Δ., και, αντιστρόφως, να υπάγονται σ' αυτό συγκεκριμένα Παράδειγμα εξαίρεσης αποτελεί η Κ.Υ.Α. 64447/91 (ΦΕΚ-136 Β) : «*Τρόπος και διαδικασία πραγματοποίησης, δικαιολογήσεως και ελέγχου των πάσης φύσεως εσόδων και εξόδων των Σχολικών Επιτροπών*», δια της οποίας «...οι Σχολικές Επιτροπές δεν εφαρμόζουν τις διατάξεις του Β.Δ. 17- 5/15.6.1959 (ΦΕΚ 114 Α΄) "Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των δήμων και κοινοτήτων" όπως ισχύει.». Παράδειγμα υπαγωγής αποτελεί η απόφαση Υπ. Εσωτ. Υπ' αριθμ. 70683/5-28 Αυγ. 1992 (ΦΕΚ 544 Β'): «*Υπαγωγή στις διατάξεις του άρθρου 38 του Β.Δ/τος 175/15.6.59: α) Της απόδοσης από τους Δήμους και τις Κοινότητες, των εισφορών των προς τους συνδέσμους, των οποίων αποτελούν μέλη και β) των οφειλών αυτών από ανταποδοτικά τέλη*», δια της οποίας αποφασίσθηκε η υπαγωγή «...στις διατάξεις του άρθρου 38 του Β.Δ/τος 17-5/15.6.59 "περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των δήμων και κοινοτήτων: α) την απόδοση των εισφορών τους προς τους Συνδέσμους των οποίων αποτελούν μέλη, β) την απόδοση οφειλών από ανταποδοτικά τέλη που επιβάλλουν οι Ο.Τ.Α. - μέλη για την αντιμετώπιση των δαπανών των αντίστοιχων υπηρεσιών του Συνδέσμου. Για την απόδοση των οφειλών αυτών, υποβάλλεται από τον Σύндеσμο, σχετικός πίνακας με τα αντίστοιχα ποσά στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. και στον οικείο δήμο ή κοινότητα μέλος.»



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

7. Με το άρθρο 262 του Ν. 3852/2010 θεσπίστηκε Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, το οποίο αφορά σε Ο.Τ.Α. που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην αντιμετώπιση των οικονομικών τους υποχρεώσεων. Η διάταξη αυτή, καίτοι αφορά στη διαχείριση της περιουσίας των Ο.Τ.Α., λόγω της ειδικότητας και του εξαιρετικού χαρακτήρα της, τοποθετήθηκε χωριστά στο κεφάλαιο με τις «Λοιπές διατάξεις».
8. Με το άρθρο 6 του ν. 4351/2015 το δικαίωμα βοσκής που προβλέπεται στις διατάξεις του ν. 998/1979 παραχωρήθηκε στις οικείες Περιφέρειες μαζί με τις προσόδους από την εκμίσθωση αυτών. Εισήχθησαν δε ειδικότερες διατάξεις αναφορικά με τα δικαιώματα των κτηνοτρόφων που εκμεταλλεύονται τους βοσκοτόπους, τα δικαιολογητικά για την εκμίσθωση αυτών, αλλά και τα δικαιώματα νομής, κατοχής και χρήσης αυτών.
9. Με το άρθρο 5 του ν. 4597/2019, εισήχθη η υποχρέωση του Δημοσίου να αποδίδει στους δήμους στα όρια των οποίων εκτελούνται Συμβάσεις Παραχώρησης, με αφετηρία το έτος 2019, έκτακτο αντισταθμιστικό τέλος, υπολογιζόμενο επί του συνόλου όλων των ποσών που εισέπραξε (το Δημόσιο) από τους Οργανισμούς Λιμένος Α.Ε. δυνάμει Συμβάσεων Παραχώρησης κατά το προηγούμενο ημερολογιακό έτος, θέτοντας μάλιστα και προϋποθέσεις για την απόδοση του τέλους αυτού και με δικαίωμα άρνησης απόδοσής του σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του οικείου Δήμου.
10. Με τα άρθρα 45 και 54 του ν. 4512/2018 επιχειρήθηκε να οριοθετηθεί νομοθετικά η παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης και εκμίσθωσης των λατομείων που ανήκουν στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού με τη διαδικασία των απευθείας συμβάσεων ή με πλειοδοτικές δημοπρασίες, ρυθμίζοντας κάθε ειδικότερη περίπτωση, συμπληρώνοντας τη σχετική διάταξη του άρθρου 192 παρ. 6 του ν. 3463/2006.
11. Με τα άρθρα 55 και 56 του ν. 4497/2017 επιχειρήθηκε ένας εξορθολογισμός υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, του ύψους των διοικητικών προστίμων που επιβάλλονται για την παράνομη άσκηση υπαίθριου εμπορίου, με παράλληλη αυστηροποίηση των συνεπειών και κυρώσεων σε περίπτωση «υποτροπής» των παρανομούμενων, στο πνεύμα του παραδειγματικού χαρακτήρα που διέπει τα διοικητικά πρόστιμα και ποινές.
12. Αξιοσημείωτη επίσης ήταν η εισαγωγή αυστηρών ποινών και υψηλών διοικητικών προστίμων με το αρ. 21 του ν. 4039/2012, για τα δεσποζόμενα και τα αδέσποτα ζώα συντροφιάς και την προστασία των ζώων από την εκμετάλλευση ή τη

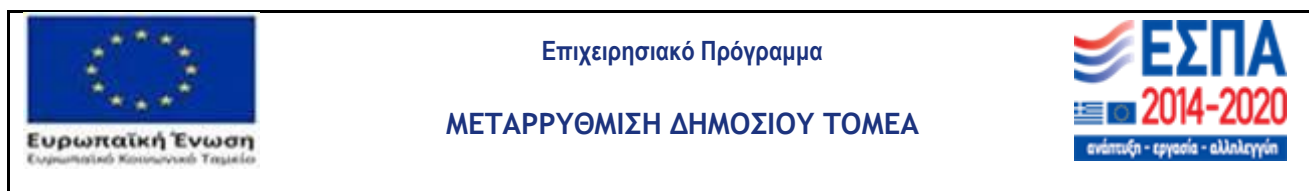


«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



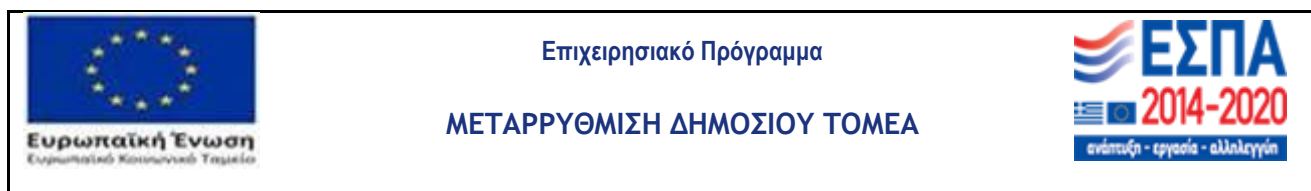
χρησιμοποίηση με κερδοσκοπικό σκοπό, με την πρόβλεψη τα πρόστιμα αυτά να αποτελούν έσοδο των Δήμων στην Περιφέρεια των οποίων τελέσθηκαν οι διαπιστωθείσες παραβάσεις. Έγινε δε προσπάθεια εξαντλητικής απαρίθμησης των παραβάσεων αναφορικά με την εκμετάλλευση, κακοποίηση και την προστασία των ζώων συντροφιάς και αντιστοίχιση της εκάστοτε παράβασης με το αναλογούν πρόστιμο τα οποία φτάνουν μέχρι και το ποσό των 30.000 Ευρώ.

13. Με το άρθρο 19 του ν. 4541/2018 δόθηκε η δυνατότητα εξόφλησης οφειλών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και οι Ο.Τ.Α. «*προς προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας, οι οποίες είχαν καταστεί ληξιπρόθεσμες μέχρι και τις 30.4.2018*» με πιστώσεις του προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών προκειμένου να μειωθούν οι εγγεγραμμένες πιστώσεις προς τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, διαμορφώνοντας και το ρυθμιστικό πλαίσιο για την εξόφληση των οφειλών αυτών με τις σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις.
14. Στο ίδιο πνεύμα με την ανωτέρω διάταξη, με το άρθρο 48 του ν. 4456/2017, δόθηκε η δυνατότητα εξόφλησης υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού που προέρχονται από διαταγές πληρωμής και δικαστικές αποφάσεις εναντίον τους «*και αφορούν αξιώσεις από προμήθειες αγαθών ή παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων*» με χρηματοδότηση μέσω των χρηματικών διαθεσίμων του προγράμματος προγράμματος «*Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη (ΑΚΣΙΑ)*» και από χρηματικά διαθέσιμα ύψους έως 70 εκατομμυρίων ευρώ του λογαριασμού που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με τίτλο «*Λογαριασμός Εξυγίανσης των Ο.Τ.Α.*». Τέθηκαν δε και περιορισμοί ως προς την έννοια των τελεσίδικων αποφάσεων που επιδικάζουν ποσά εις βάρος δήμων «*...εφόσον ως προς τη νομική βασιμότητα αυτών υπάρχει αντίθετη νομολογία ανώτατου δικαστηρίου σε σχέση με αυτά που κρίθηκαν από το δικαστήριο της ουσίας. Για τη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη αντίθετης νομολογίας ανώτατου δικαστηρίου, η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών μπορεί να ζητά τη γνώμη του οικείου γραφείου του Νομικού Συμβούλου του Κράτους.*».
15. Με τις δε διατάξεις του αρ. 13 παρ. 5 του ν. 4547/2018 και των αρ. 69 και 71 του ν. 4509/2017 θεσπίσθηκε η επιχορήγηση των Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού είτε μέσω συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την Ε.Ε. ή άλλους διεθνείς Οργανισμούς είτε με χορήγηση επενδυτικών δανείων από το Υπουργείο Εσωτερικών για την κάλυψη δαπανών εκτέλεσης έργων κοινής ωφελείας, γεγονός που καταδεικνύει με τον πλέον εναργή τρόπο την επιτακτική ανάγκη χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού κατά την περίοδο της οικονομικής



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

ύφεσης προκειμένου να καλυφθούν οι επαυξημένες ανάγκες τους για υλοποίηση σημαντικών έργων αλλά και την κάλυψη της δαπάνης από τις εκπαιδευτικές ανάγκες των Ο.Τ.Α.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



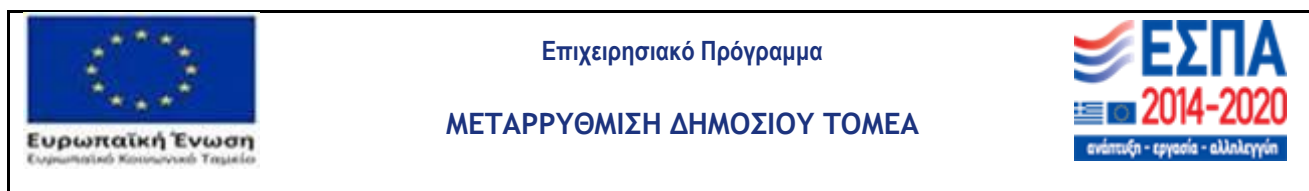
## Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας περί της κατάστασης υπαλλήλων Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού

### Α. Εισαγωγικά προλεγόμενα – Γενικές Παρατηρήσεις

Για την επεξεργασία του κειμένου και την ολοκλήρωση της διοικητικής κωδικοποίησης, ακολουθήθηκαν οι γενικές αρχές της καλής νομοθέτησης και της διοικητικής κωδικοποίησης. Επί σκοπώ πληρέστερης κωδικοποίησης, εντάχθηκαν και διατάξεις αναλογικώς εφαρμοζόμενες στο προσωπικό των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, που αφορούν το δημόσιο. Η επιλογή ορισμένων διατάξεων, όπως του Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α 26) Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., του Ν.4440/2016. (ΦΕΚ Α 224) και άλλων επιμέρους διατάξεων έγινε προκειμένου στα πλαίσια της διοικητικής κωδικοποίησης ο εφαρμοστής της νομοθεσίας να διευκολυνθεί κατά την εφαρμογή των διατάξεων.

Πρέπει να διευκρινιστεί εντούτοις ότι οι διατάξεις αυτές, οι οποίες είναι εφαρμοστέες συλλήβδην στον δημόσιο τομέα, δεν θα αποτελέσουν προϊόν της νομοθετικής κωδικοποίησης, διότι αυτό θα σήμαινε διαφοροποίηση του τελικού παραδοτέου / κειμένου που αφορά αμιγώς στην επεξεργασία σχεδίου νόμου για την κωδικοποίηση διατάξεων περί Ο.Τ.Α.. Εντούτοις, δεν αποκλείεται περιεχομενικά να τροφοδοτήσουν τις τελικές διατάξεις νόμου και σε κάθε περίπτωση να μελετηθεί και να αξιολογηθεί η δυνατότητα ενσωμάτωσης διατάξεων στο τελικό νομοθέτημα ευθείας παραπομπής τους στις ανάλογες θεματικές που αυτές αφορούν. Σε κάθε περίπτωση στο παρόν στάδιο, αυτό της διοικητικής κωδικοποίησης, η παρουσία των διατάξεων αυτών και η ενσωμάτωσή τους στο παραδοτέο / κείμενο, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και διευκολύνει τον εφαρμοστή των διατάξεων να αντιληφθεί την παρουσία παράλληλων διατάξεων, που ενίοτε αλληλοσυγκρούονται και καθιστούν αναγκαία την στρατηγική επιλογή του νομοθέτη: θέσπιση ειδικότερων διατάξεων για τους Ο.Τ.Α., ή ευθεία υπαγωγή της νομοθεσίας των Ο.Τ.Α. στις γενικές διατάξεις με την επιφύλαξη εξαιρέσεων.

Το δίλημμα αυτό του νομοθέτη, φαίνεται να είναι υπαρκτό και διάχυτο ειδικώς στη νομοθεσία που αφορά το προσωπικό των Ο.Τ.Α., καθώς λόγω των νομοθετημάτων που αφορούσαν στην εφαρμογή των προγραμμάτων των Μνημονίων, με διατάξεις οριζόντιες επιχειρήθηκε να απαλειφθούν ειδικότερες διατάξεις που αφορούσαν το προσωπικό των Ο.Τ.Α., όπως το πειθαρχικό δίκαιο, την κινητικότητα, τις προσλήψεις, τις προαγωγές, χωρίς όμως μέχρι σήμερα ρητώς ο νομοθέτης να έχει ορίσει ποιες διατάξεις έχουν σιωπηρώς - σε κάθε περίπτωση - καταργηθεί.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

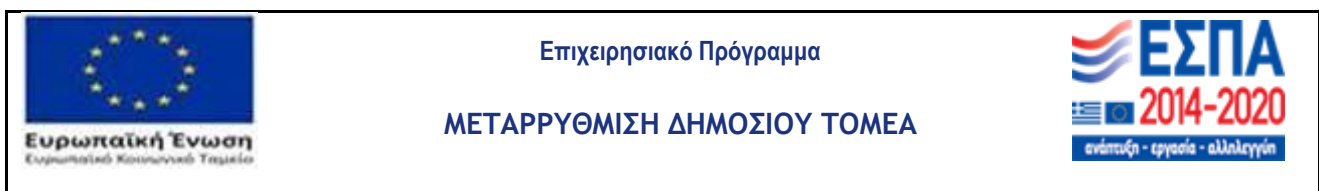
Περαιτέρω ως προς την μεθοδολογία της διοικητικής κωδικοποίησης στο παραδοτέο για τη διοικητική κωδικοποίηση της νομοθεσίας περί της κατάστασης υπαλλήλων Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, να διευκρινιστεί ότι καταρχάς τηρήθηκε χρονολογική σειρά των διατάξεων προς διασφάλιση της πληρέστερης αντίληψης των διατάξεων και της θέσης τους στο συνολικό πλέγμα των κανόνων δικαίου, εντούτοις ενίοτε προηγήθηκαν θεμελιώδους σημασίας διατάξεις να προηγηθούν στην κωδικοποίηση, οι οποίες μετέβαλαν το θεσμικό πλαίσιο ή το επανακαθόριζαν συνολικά με αποτέλεσμα οι προτερόχρονες διατάξεις απλώς να είναι αποσπασματικές ή συμπληρωματικές. Ως εκ τούτου ενσωματώθηκαν στο τέλος του κειμένου.

## **Β. Ειδικότερες παρατηρήσεις ως προς τις διατάξεις περί προσωπικού.**

Κατά την διοικητική κωδικοποίηση, αναφάνηκε το ζήτημα της ύπαρξης διατάξεων που έχουν σιωπηρώς καταργηθεί λόγω της παρέλευσης του χρόνου της ρυθμίσεως. Ιδίως διατάξεις που αφορούσαν τον ορισμό προθεσμίας για την υποβολή αιτημάτων του προσωπικού για μετακινήσεις, μετατάξεις, ή διατάξεις που αφορούσαν την θέσπιση χρονικών ορίων για την πρόσληψη προσωπικού. Οι διατάξεις αυτές δεν ενσωματώθηκαν στην κωδικοποίηση, πλην εξαιρέσεων που επιλέχθηκαν από την Ομάδα Έργου ως αναγκαίες για την διαπίστωση διαφορετικών ταχυτήτων στο καθεστώς του προσωπικού των υπαλλήλων Ο.Τ.Α., ώστε αναγκαστικά να ληφθεί υπόψη στις προτάσεις για την νομοθετική κωδικοποίηση.

Η παράλληλη συνύπαρξη Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων και Δημοσίων Υπαλλήλων, ενίσχυσε την αρχική παρατήρηση όπως αυτή είχε διατυπωθεί και σε προηγούμενα στάδια του παρόντος έργου, ότι υπάρχουν διατάξεις επάλληλες που έχουν κοινό πεδίο εφαρμογής, επομένως θα πρέπει να γίνει επιλογή: είτε ένας κώδικας ειδικός για υπαλλήλους Ο.Τ.Α. είτε εφαρμογή του γενικού κώδικα. Και τούτο διότι με την θέσπιση διατάξεων που εφαρμόζονται ενιαία σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, η ύπαρξη ειδικού κώδικα δικαιολογείται μόνο κατ' εξαίρεση. Η επανάληψη των ίδιων διατάξεων δημιουργεί σύγχυση, πολυνομία, και η μεταγενέστερη τροποποίηση αυτών από τον νομοθέτη απαιτεί διττή νομοθετική εργασία: τροποποίηση και των ειδικότερων και των γενικότερων διατάξεων. Για το λόγο αυτό άλλωστε στο Πειθαρχικό Δίκαιο, επιλέχθηκε από τον νομοθέτη η θέσπιση «τρίτης» διάταξης, που ορίζει ότι σε περίπτωση σύγκρουσης εφαρμόζεται ο νεότερος νόμος.

Στα πλαίσια αυτά, πολλές εκ των διατάξεων που ισχύουν σήμερα, σιωπηρώς φαίνεται να έχουν καταργηθεί, εξαιτίας της νεότερης σιωπηρής κατάργησής τους από νομοθετήματα που ρυθμίζουν διαφορετικά. Στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί όμως, ότι ενόψει ότι οι διατάξεις των Ο.Τ.Α. είναι ειδικές έναντι των γενικών διατάξεων περί δημοσίου, η σιωπηρή



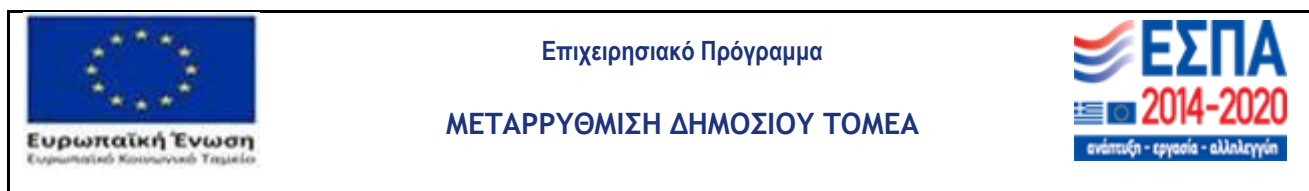
«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

κατάργηση ορισμένων εκ των διατάξεων, αποτελεί ζήτημα που χρήζει περαιτέρω έρευνας, με δεδομένο ότι το γενικό δεν καταργεί το ειδικό, καθώς καταρχάς έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής.

Αρκετές εκ των διατάξεων που τροφοδοτούν την διοικητική κωδικοποίηση, είναι εν ισχύ, εντούτοις έχουν τεθεί σε αχρησία, με δεδομένο ότι ο νομοθέτης με το πέρας των ετών επέλεξε διαφορετικά συστήματα ρύθμισης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι διαδικασίες πρόσληψης των υπαλλήλων Ο.Τ.Α., όπου διατάξεις υπάρχουν τόσο στον γενικό νόμο περί ΑΣΕΠ, όσο και στους βασικούς Κώδικες, αλλά και σε παλαιές διατάξεις που όριζαν τον τρόπο πρόσληψης. Είναι προφανές ότι σε ένα ενιαίο σύστημα δημόσιας διοίκησης, που εξυπηρετεί τις αρχές της διαφάνειας, το σύστημα προσλήψεων είναι ενιαίο, και θα πρέπει να μελετηθεί στο επόμενο στάδιο η θέσπιση ειδικότερων κριτηρίων ή κατ' εξαίρεση διαδικασιών, στα πλαίσια τήρησης των συνολικότερων δεσμεύσεων του νομοθέτη για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Τέλος, πολλές εκ των αναφερομένων διατάξεων στην διοικητική κωδικοποίηση, χρήζουν συνολικής αναδιαμόρφωσης, καθώς η θέσπισή τους συνδέθηκε με διαφορετικές πολιτικές και θεσμικές προτεραιότητες, επί παραδείγματι την «νομιμοποίηση των συμβασιούχων του Δημοσίου», την αναγνώριση των προϋφιστάμενων σχέσεων που συνέδεαν τους υπαλλήλους με το Δημόσιο, ενώ πλέον φαίνεται ότι τέτοιες διατάξεις πλην του ιστορικού τους χαρακτήρα, έχουν ξεπεραστεί με την νεότερη νομολογία και τις ερμηνείες που έχουν δοθεί που έχουν διαφοροποιήσει το περιεχόμενο των διατάξεων από την αρχική τους θέσπιση.

Κατά τα λοιπά και προς αποφυγή επαναλήψεων, στο παρόν στάδιο η Ομάδα Έργου επιχείρησε να συγκεντρώσει όλες τις ισχύουσες διατάξεις, που κρίνονται απαραίτητες για την τροφοδότηση του τελικού παραδοτέου, με την ρητή επιφύλαξη ότι η νομοθετική κωδικοποίηση θα πρέπει να λάβει υπόψη τις επελθούσες νομοθετικές μεταβολές και να συνδράμει στην τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης προς αποφυγή της πολυνομίας και σύγχυσης στην εφαρμογή του δικαίου.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

## Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για το Προσωντολόγιο - κλαδολόγιο προσωπικού Ο.Τ.Α. Α' βαθμού.

### Α. Εισαγωγικά προλεγόμενα – Γενικές Παρατηρήσεις

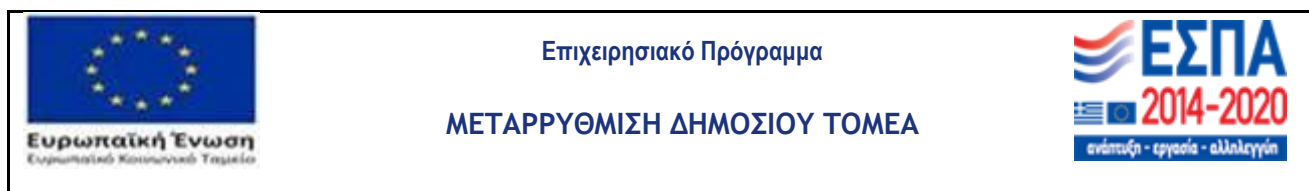
Για την επεξεργασία του παραδοτέου και την ολοκλήρωση της διοικητικής κωδικοποίησης, ακολουθήθηκαν οι γενικές αρχές της καλής νομοθέτησης και της διοικητικής κωδικοποίησης. Επί σκοπώ πληρέστερης κωδικοποίησης, εντάχθηκαν και διατάξεις αναλογικώς εφαρμοζόμενες στο προσωπικό των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, που αφορούν το δημόσιο. Η επιλογή ορισμένων διατάξεων, όπως του Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α 26) Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., του Ν.4440/2016. (ΦΕΚ Α 224) και άλλων επιμέρους διατάξεων έγινε προκειμένου στα πλαίσια της διοικητικής κωδικοποίησης ο εφαρμοστής της νομοθεσίας να διευκολυνθεί κατά την εφαρμογή των διατάξεων.

Πρέπει να διευκρινιστεί εντούτοις ότι οι διατάξεις αυτές, οι οποίες είναι εφαρμοστέες συλλήβδην στον δημόσιο τομέα, δεν θα αποτελέσουν προϊόν της νομοθετικής κωδικοποίησης, διότι αυτό θα σήμαινε διαφοροποίηση του τελικού παραδοτέου / κειμένου που αφορά αμιγώς στην επεξεργασία σχεδίου νόμου για την κωδικοποίηση διατάξεων περί Ο.Τ.Α.. Εντούτοις, δεν αποκλείεται περιεχομενικά να τροφοδοτήσουν τις τελικές διατάξεις νόμου και σε κάθε περίπτωση να μελετηθεί και να αξιολογηθεί η δυνατότητα ενσωμάτωσης διατάξεων στο τελικό νομοθέτημα ευθείας παραπομπής τους στις ανάλογες θεματικές που αυτές αφορούν. Σε κάθε περίπτωση στο παρόν στάδιο, αυτό της διοικητικής κωδικοποίησης, η παρουσία των διατάξεων αυτών και η ενσωμάτωσή τους στο παραδοτέο / κείμενο, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και διευκολύνει τον εφαρμοστή των διατάξεων να αντιληφθεί την παρουσία παράλληλων διατάξεων, που ενίοτε αλληλοσυγκρούονται και καθιστούν αναγκαία την στρατηγική επιλογή του νομοθέτη: θέσπιση ειδικότερων διατάξεων για τους Ο.Τ.Α., ή ευθεία υπαγωγή της νομοθεσίας των Ο.Τ.Α. στις γενικές διατάξεις με την επιφύλαξη εξαιρέσεων.

### Β. Ειδικότερες παρατηρήσεις

Για την πληρέστερη ενσωμάτωση αξιολογήθηκε το σύνολο των διατάξεων βαθμολογίου, κλαδολογίου και προσωντολογίου για το σύνολο των υπαλλήλων Ο.Τ.Α.

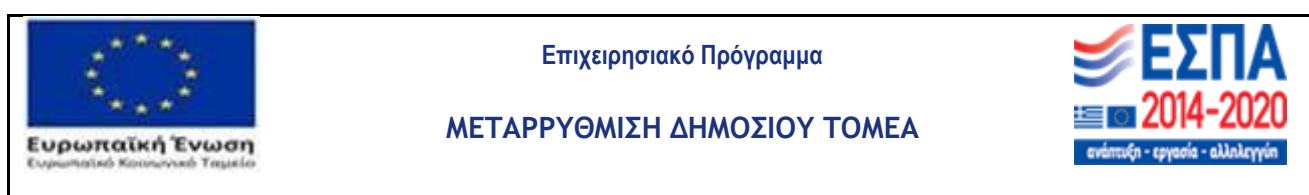
Στην παρούσα θεματική ενότητα, το ζήτημα των κλάδων ρυθμίζεται ειδικότερα στις επιμέρους διατάξεις, εντούτοις με δεδομένο ότι οι Ο.Τ.Α. αποτελούν ειδικότερα τμήματα ενάσκησης δημόσιας εξουσίας, ισχύουν παράλληλα και οι γενικές διατάξεις. Προς αποφυγή συμβουλής των παράλληλων νομοθετημάτων, ορισμένα εκ των οποίων έχουν σιωπηρώς



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

καταργηθεί, θα μελετηθεί στο επόμενο στάδιο η κατάρτιση διατάξεων που θα αφορά συνολικές ρυθμίσεις για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α.. Ήδη στον Κώδικα Υπαλλήλων Ο.Τ.Α., ο νομοθέτης έχει επιλέξει την ad hoc επιλογή ενός πλαισίου για τους κλάδους και τις θέσεις των υπαλλήλων, γεγονός απαραίτητο για την ρύθμιση του καθεστώτος των Ο.Τ.Α., που είναι ιδιαίτερο και οπωσδήποτε δεν μπορεί να συνδεθεί με τους κλάδους που ισχύουν εν γένει στην δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά στα προσόντα, οι διατάξεις που είναι ακόμα σε ισχύ κατά περίπτωση είναι απαρχαιωμένες και προφανώς ξεπερασμένες και θα πρέπει να μελετηθεί αντί της εκτενούς και εξαντλητικής τους περιγραφής, να προκρίνεται η αναφορά σε διπλώματα ή σε επαγγελματικούς τίτλους προς αναγνώριση των προσόντων. Με δεδομένο ότι τα προσόντα πλέον παγκοσμίως, και ιδίως στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, έχουν συγκεκριμένο τρόπο αναγνώρισης, ίσως θα πρέπει να μελετηθεί η αναφορά σε τέτοιες νόρμες, αντί της εξαντλητικής αναφοράς σε ειδικότερες κατηγορίες και υποκατηγορίες. Με αυτόν τον τρόπο θα διευκολύνεται και ο έλεγχος για την ύπαρξη των προσόντων που ζητούνται ανάλογα με την θέση.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

## Ευρήματα της Διοικητικής Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας περί αστικής και δημοτικής κατάστασης

### A. Εισαγωγικά Προλεγόμενα – Γενικές Παρατηρήσεις

Το παραδοτέο / κείμενο της διοικητικής κωδικοποίησης σε αυτήν την θεματική ενότητα, περιλαμβάνει τις βασικές διατάξεις που θα τροφοδοτήσουν περιεχομενικά το επόμενο στάδιο αυτό της νομοθετικής κωδικοποίησης. Θα πρέπει όμως να διευκρινιστεί και να τονιστεί ότι οι περιλαμβανόμενες σε αυτό διατάξεις, δεν αποτελούν όλες ad hoc προϊόν νομοθετικής κωδικοποίησης - επί παραδείγματι οι διατάξεις για το επώνυμο του συζύγου, οι διατάξεις για το σύμφωνο συμβίωσης - καθώς αυτές εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλέγμα διατάξεων δικαίου. Κατά τα λοιπά ακολουθήθηκε η βασική μεθοδολογία, ενώ την παρουσίαση των διατάξεων δεν έκρινε μόνο η χρονική προτεραιότητα, αλλά η σημασία τους στο πλαίσιο της θεματικής που αυτές παρουσιάζονται.

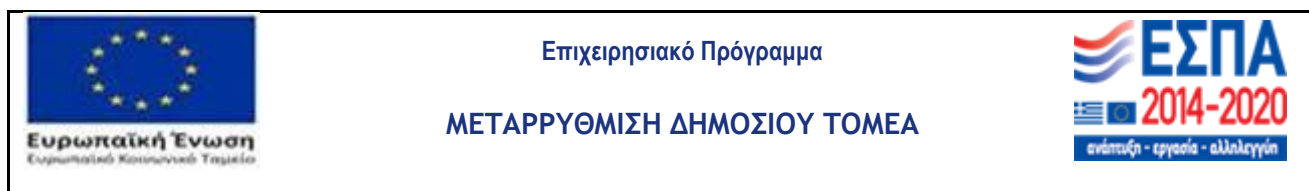
### B. Ειδικότερες παρατηρήσεις

Η ύπαρξη παράλληλων διατάξεων για το Δημοτολόγιο, το Μητρώο Πολιτών και διάφορες δομές σχετικές με το στόχο περί θέσπισης μίας ενιαίας βάσης δεδομένων, δημιουργεί σύγχυση και θα πρέπει στο επόμενο στάδιο να μελετηθεί η ενσωμάτωσή τους σε ενιαίο κείμενο και η αντιμετώπισή τους ως μία ενιαία δράση. Η εμπλοκή πολλών δημοσίων φορέων πλην των Ο.Τ.Α. στα ζητήματα αυτά, καθιστά απαραίτητη την αποσαφήνιση των παράλληλων αρμοδιοτήτων των φορέων.

Οι ληξιαρχικές πράξεις με δεδομένο ότι ερείδονται σε ρυθμίσεις σχεδόν πενηκονταετίας, θα πρέπει να επαναξιολογηθούν, ιδίως με τα νέα δεδομένα της ψηφιακής πολιτικής που επιδιώκει την προώθηση της ταχύτητας στην δήλωση των στοιχείων που αφορούν τις ληξιαρχικές πράξεις και την απλοποίηση των διαδικασιών έκδοσης. Από την διοικητική κωδικοποίηση, προέκυψε ότι ορισμένες εκ των διατάξεων είναι πρακτικά ανεφάρμοστες με δεδομένο ότι η ψηφιοποίηση των δεδομένων έχει αντικαταστήσει τις παραδοσιακές δράσεις με νέους τρόπους μετάδοσης των δεδομένων.

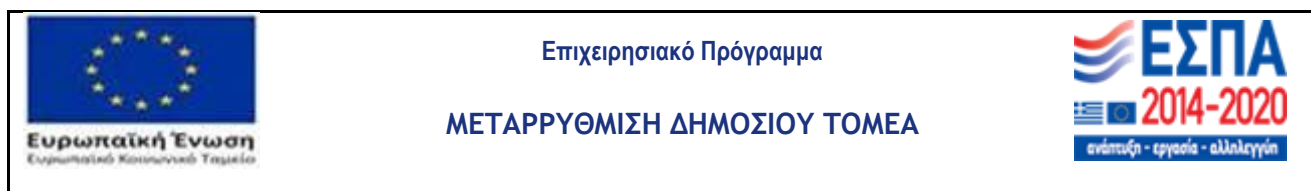
Η ύπαρξη παράλληλων διατάξεων για την επιθεώρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, τις υποχρεώσεις του ληξιάρχου, λοιπές διατάξεις, σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ενοποιηθούν και να αναδιαμορφωθούν με βάση την εθνική ψηφιακή πολιτική, η οποία επιβάλλει την ηλεκτρονική διασύνδεση των υπηρεσιών και την συνέργεια δράσεων.

Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι οι διατάξεις που αφορούν την αστική και δημοτική κατάσταση, είναι σαφώς οριοθετημένες από τον νομοθέτη, αφορούν όμως αρκετά συστήματα νομοθέτησης στα πεδία του αστικού και ειδικότερα του οικογενειακού δικαίου,



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

τα οποία ως διαρκώς μεταβαλλόμενα, αναλόγως επαναπροσδιορίζουν και το περιεχόμενο των εν λόγω ρυθμίσεων περί αστικής και δημοτικής κατάστασης.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»