

Έλεγχος νομιμότητας επί των Ο.Τ.Α. και των νομικών προσώπων τους¹

Οδυσσέας Ιωαννίδης

(αν. προϊστάμενος Τμήματος Εποπτείας Ο.Τ.Α.)

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις του άρθρου 214² του ν. 3852/2010: 1. Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών **εποπτεία**, που συνίσταται **αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας** και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Ειδικότερα η κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. συνίσταται: **(α) σε έλεγχο των πράξεων (έλεγχος νομιμότητας) και (β) σε έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών)**. 2. Το Υπουργείο Εσωτερικών στα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να εκδίδει εγκύκλιες οδηγίες για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της εκάστοτε ισχύουσας θεσμικής νομοθεσίας περί Ο.Τ.Α. και της νομοθεσίας σχετικά με την οργάνωση, τη συγκρότηση και τη λειτουργία των οργάνων τους, του προσωπικού, καθώς και των οικονομικών τους. 3. Ως προς το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης επιμέρους αρμοδιοτήτων, καθώς και την ερμηνεία και εφαρμογή του εκάστοτε ειδικού θεσμικού πλαισίου, αρμόδιος είναι ο κατά περίπτωση καθ' ύλην αρμόδιος δημόσιος φορέας, ο οποίος δεν αποξενώνεται από τη συγκεκριμένη αρμοδιότητά του, λόγω της άσκησης αυτής από τους Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 215 του ν. 3852/2010: «1. Με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων, η σύμφωνα με το άρθρο 214 κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α.», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 238 του ίδιου νόμου: «Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114) [...]».

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (όπως αυτή προβλέπεται στο ν. 3852/2010) οι αποφάσεις των αιρετών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. της Αττικής και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου³ οι οποίες αφορούν:

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,

¹ Τελευταία ενημέρωση: 24.06.2026.

² Η έμφαση και οι υπογραμμίσεις σε όλο το κείμενο εκ του συντάκτη και όχι εκ των διατάξεων.

³ Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των κοινοφελών επιχειρήσεων, των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης - αποχέτευσης και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. (βλ. άρ. 225 του ν. 3852/2010).

β) (βα) την ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., **(ββ)** την ανάθεση συμβάσεων έργων η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., **(βγ)** την ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,

γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,

δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,

ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους,

στ) τη σύναψη δανείων,

ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων,

η) τη σύναψη πάσης φύσεως προγραμματικών συμβάσεων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και

θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος

αποστέλλονται **υποχρεωτικά** στο Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (Απ.Δ.Α.), ο οποίος ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε **αποκλειστική** προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της (εφόσον διαπιστωθεί η πληρότητα του διοικητικού φακέλου) και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη (βλ. τα άρθρα 225 και 238 του ν. 3852/2010 όπως ισχύουν). Οι εν λόγω αποφάσεις διαβιβάζονται συνοδευόμενες από τα έγγραφα στοιχεία τα οποία είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Περαιτέρω, οι Ο.Τ.Α., τα νομικά τους πρόσωπα και οι Σύνδεσμοι, υποχρεούνται να διαβιβάζουν αμελλητί κάθε επιπλέον στοιχείο το οποίο ζητείται από το Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (βλ. την παρ. 1 του άρ. 231 του ν. 3852/2010).

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 226 του ν. 3852/2010 ο Γραμματέας της Απ.Δ.Α. μπορεί **αυτεπαγγέλτως** να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των αιρετών συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των Συνδέσμων τους,

για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί. Οι Ο.Τ.Α., τα νομικά τους πρόσωπα και οι Σύνδεσμοι, υποχρεούνται να παρέχουν αμελλητί κάθε επιπλέον στοιχείο το οποίο ζητείται από το Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (βλ. την παρ. 2 του άρ. 226 και την παρ. 1 του άρ. 231 του ν. 3852/2010).

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 227 του ν. 3852/2010: «*Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α., μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής. Ατομικές πράξεις κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο με απόδειξη παραλαβής και αναφέρουν υποχρεωτικά ότι κατ' αυτών χωρεί ειδική προσφυγή για λόγους νομιμότητας ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών. 2. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου [...]. 4. Δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Δικαίωμα έχουν ομοίως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς. 5. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί [...]»⁴.*

⁴ Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρ. 238 του ν. 3852/2010, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 6 του άρθρου 227 του ίδιου νόμου, ενώ σύμφωνα με την υπ' αριθ. αρ. 27/2018 (Α.Δ.Α.: 6ΖΝ1465Χ07-Δ51) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών: «Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (άρθρο 238 παρ. 6 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 131 του ν.4555/2018) [...]».

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 233 του ν. 3852/2010, την πειθαρχική δικαιοδοσία ως προς τα αιρετά πρόσωπα διοίκησης των Ο.Τ.Α. της Αττικής, η οποία αφορά παραβάσεις των καθηκόντων τους, ασκεί ο Γραμματέας της Απ.Δ.Α., στους οποίους επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι (6) μηνών και της έκπτωσης, οι οποίες μπορούν να επιβληθούν:

α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια και

β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

Οι πειθαρχικές αυτές ποινές επιβάλλονται ύστερα από προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 234 του ν. 3852/2010. Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 238 του ν. 3852/2010: *Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (νυν Γραμματέα) και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114) [...].*

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την υπ' αριθ. αρ. 27/2018 (ΑΔΑ: 6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών: «[...] κατά τη μεταβατική περίοδο, ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης των δήμων και περιφερειών, καθώς στο πεδίο εφαρμογής των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 238 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε, δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 119 του ν.4555/2018». Όμοιο περιεχόμενο έχει και η υπ' αριθ. 15/02-02-2011 εγκύκλιος οδηγία του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΑΔΑ: 4ΑΛ9Κ-Κ).

Τέλος, την αρμοδιότητα του κατά το άρθρο 214 του ν. 3852/2010 προβλεπόμενου ελέγχου νομιμότητας των πράξεων/αποφάσεων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 225 έως 227 του ίδιου νόμου, όπως αυτός ασκείται από τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και μέχρι την έναρξη λειτουργίας της οικείας ΑΥΕ Ο.Τ.Α. (βλ. την υποπερ. ε' της περ. 3 της παρ. Α' του άρθρου 8 του π.δ. 135/2010, όπως προστέθηκε με τις διατάξεις του άρ. 12 του ν. 4915/2022), αλλά και των αιρετών προσώπων σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 233 επ. του αυτού νόμου, έχει το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.Α.