

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

Οδυσσέας Ιωαννίδης

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

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττική (εφεξής Απ.Δ.Α.) μέχρι την σύσταση της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης² η οποία προβλέπεται στο βιβλίο πέμπτο του ν. 5314/2026³ (βλ. άρ. 659 επ.), ασκεί τις αρμοδιότητες της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.⁴ Ειδικότερα, το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.Α. ασκώντας τις αρμοδιότητες του ανωτέρω νόμου, του πδ 135/2010 και του άρθρου 12 του ν. 4915/2022 διενεργεί έλεγχο νομιμότητας και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων διοίκησης των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τα όσα ορίζουν οι διατάξεις των νόμων 5314/2026 και 3852/2010.

Ειδικότερα, μέχρι την έκδοση της διαπιστωτικής απόφασης της παρ. 1 του άρθρου 685 του ν. 5314/2026 από τον Υπουργό Εσωτερικών, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. όπως αναφέρουν οι διατάξεις του άρθρου 727, συνεχίζει να ασκείται σύμφωνα με τα οριζόμενα των διατάξεων των άρθρων 225, 226, των παρ. 1 έως 5 του άρθρου 227 καθώς και των άρθρων 230 και 231 του ν. 3852/2010, από τον Γραμματέα της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης, τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114), καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996, Α' 21), με παράταση της θητείας των μελών τους, μέχρι την κατάργησή τους, με την απόφαση της περ. β).

Κατά τις κείμενες διατάξεις δε της παρ. 3 του άρθρου 689 του ν. 5314/2026: *«Ο έλεγχος νομιμότητας δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση του οργάνου, ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητά της*

¹ Τελευταία ενημέρωση: 20.08.2026.

² Αποστολή της Υπηρεσίας σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 659 του ν. 5314-2026 είναι: α) **Ο έλεγχος νομιμότητας** των πράξεων και παραλείψεων οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, αα) των οργάνων του άρθρου 108, περί αιρετών οργάνων διοίκησης δήμων και περιφερειών και αιρετών οργάνων ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, αβ) των αντιδημάρχων, αντιπεριφερειάρχων και αναπληρωτών περιφερειάρχων, καθώς και αγ) των οργάνων διοίκησης των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης του άρθρου 186, περί ορισμών, πλην της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, της Ένωσης Περιφερειών και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων, με την επιφύλαξη της παρ. 5 του άρθρου 43Α του π.δ. 75/2011 (Α' 182), περί του οικονομικού έτους, του προϋπολογισμού και απολογισμού. β) **Ο πειθαρχικός έλεγχος** και η επιβολή των διοικητικών μέτρων της έκπτωσης και της αργίας στους δημάρχους, περιφερειάρχες, δημοτικούς και περιφερειακούς συμβούλους, εκπροσώπους δημοτικών κοινοτήτων, μέλη συμβουλίων δημοτικών κοινοτήτων, καθώς και στα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης του άρθρου 186 περί ορισμών, πλην της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, της Ένωσης Περιφερειών και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. γ) **Η παύση** των οργάνων του άρθρου 723, περί παύσης αιρετών οργάνων δήμων και περιφερειών.

³ Όπου γίνεται στο παρόν έγγραφο αναφορά σε διατάξεις κανόνων αναγκαστικού δικαίου, προκειμένου να αποτραπεί η επανάληψη της φράσης «όπως ισχύει» με την οποία δηλώνεται η γνήσια παραπομπή στις διατάξεις όπως αυτές τροποποιούνται και ισχύουν, θα νοούνται με την έννοια όπως ισχύουν κάθε φορά.

⁴ Της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. όπως αρχικά είχε προβλεφθεί βάσει του άρθρου 215 του ν. 3852/2010 και του Ελεγκτή Νομιμότητας όπως αρχικά είχε προβλεφθεί βάσει του άρθρου 216 του ν. 3852/2010 και έπειτα μετονομασθεί από το άρθρο 110 του ν. 4555/2018 σε Επόπτη Ο.Τ.Α.

ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών».

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όπως αυτή προβλέπεται στο ν. 5314/2026) οι αποφάσεις των αιρετών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. της Αττικής και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου⁵ οι οποίες αφορούν:

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,

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 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. άρθ. 225 του ν. 3852/2010). Οι εν λόγω αποφάσεις διαβιβάζονται συνοδευόμενες από τα έγγραφα στοιχεία τα οποία είναι

⁵ 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).

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: «1. 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 [...]»⁶.

Μέχρι την έκδοση της διαπιστωτικής απόφασης της παρ. 1 του άρθρου 685 για την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Ο.Τ.Α., ο πειθαρχικός έλεγχος συνεχίζει να ασκείται σύμφωνα με τα άρθρα 233, 234 και 238 του ν. 3852/2010 από τον Γραμματέα της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης και τα πειθαρχικά συμβούλια, με παράταση της θητείας των μελών τους, μέχρι την κατάργησή τους με την απόφαση της περ. β).

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) [...].*

Τέλος, την αρμοδιότητα του 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

⁶ Η προαναφερθείσα διαπιστωτική απόφαση της παρ. 1 του άρθρου 685 του ν. 5314/2026, δεν έχει εκδοθεί μέχρι τη σύνταξη του παρόντος. Επίσης, σύμφωνα με την περ. 144 της παρ. Β του άρθρου 773 του ν. 5314/2026, το άρθρο 228 του ν. 3852/2010, έχει καταργηθεί από την 29^η Ιουνίου 2026 (ημερομηνία έναρξης του νόμου 5314/2026). Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 27/2018 (Α.Δ.Α: 6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών η οποία είναι ακόμα σε ισχύ: *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 [...]. Επίσης, κατά τη μεταβατική περίοδο, ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (σ.σ. νυν Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης των δήμων και περιφερειών [...].* Εξάλλου, όμοιο περιεχόμενο είχε και η υπ' αριθ. 15/2-2-2011 εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΑΔΑ: 4ΑΛ9Κ-Κ), η οποία δεν έχει ανακληθεί. Συνεπώς, αιτήματα περί αναστολής εκτέλεσης αποφάσεων των Ο.Τ.Α., των νομικών τους προσώπων και των Συνδέσμων, δεν εξετάζονται από την Απ.Δ.Α. καθότι δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάζει αιτήματα αναστολής όπως προκύπτει από τα παραπάνω, δεδομένου ότι στο πεδίο εφαρμογής των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 727 του ν. 5314/2026, δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 του ν. 3852/2010 ούτε και αυτές των άρθρων 696 και 697 του ν. 5314/2026.

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 ίδιου νόμου, έχει το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.Α.