

## **Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)<sup>1</sup>**

Οδυσσεάς Ιωαννίδης

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

Σύμφωνα με το άρθρο 102<sup>2</sup> του Συντάγματος, ορίζεται ότι: *1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης **εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει.** Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.*

Το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (Απ.Δ.Α.) διέπεται από τις αρμοδιότητες της **Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.<sup>3</sup>**, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3852/2010<sup>4</sup>, του πδ 135/2010<sup>5</sup> και του άρθρου 12 του ν. 4915/2022. Συγκεκριμένα, οι παραπάνω αρμοδιότητες αναφέρονται ρητά στις διατάξεις του Μέρους ΣΤ' (άρθρα από 214 έως 238) του ν. 3852/2010. Ειδικότερα, στο άρθρο 214 του ανωτέρω νόμου ορίζεται: *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*

<sup>1</sup> Τελευταία ενημέρωση: 24.06.2026.

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

<sup>3</sup> Του τέως Ελεγκτή Νομιμότητας.

<sup>4</sup> Όπου γίνεται στο παρόν έγγραφο αναφορά σε διατάξεις νόμων, πδ και υ.α., 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.

<sup>5</sup> Βλ. σχετικά και τις διατάξεις του ν. 2503/1997.

**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) [...]. 7. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζονται τα άρθρα 124, 125 και 126 του παρόντος και εξακολουθούν να ισχύουν τα άρθρα 232, 233, 234 του ν. 3852/2010. Κατά το μεταβατικό αυτό διάστημα τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου στις διατάξεις αυτές προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ορίζεται, με απόφαση του οικείου Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στην κατά το άρθρο 232 παρ. 2 του ν. 3852/2010 ελεγκτική επιτροπή μετέχει, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον οικείο Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.**

Εξάλλου, στην παρ. 1 του άρθρου 148 του ν. 3463/2016 αναφέρεται ότι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (νυν Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) ασκεί εποπτεία στους Δήμους (και στις Κοινότητες) ο οποίος συνίσταται, **αποκλειστικώς**, σε έλεγχο **νομιμότητας** και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. **δεν** έχει αρμοδιότητα να ελέγχει οριζόντια όλα τα ζητήματα τα οποία αφορούν τους Δήμους, την Περιφέρεια Αττικής και τα νομικά τους πρόσωπα αλλά οι αρμοδιότητές του ορίζονται ρητά και περιοριστικά στις προαναφερθείσες διατάξεις<sup>6</sup>. Συγκεκριμένα, οι **πράξεις/αποφάσεις** των **συλλογικών οργάνων** των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων οι οποίες αναφέρονται **ρητά και περιοριστικά** στο άρθρο 225 του ν. 3852/2010, αποστέλλονται υποχρεωτικά στον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος ελέγχει τη νομιμότητα τους μέσα σε **αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών** από την περιέλευσή τους και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη (βλ. άρθρα 225 και 238 του ν. 3852/2010 όπως ισχύουν), ενώ με την παρ. 1 του άρθρου 226 του ν. 3852/2010 ο Γραμματέας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε **απόφαση** των 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** από την η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί. Σύμφωνα δε με τις κείμενες διατάξεις του άρθρου 227 του ν.

---

<sup>6</sup> Βλ. το μέρος ΣΤ' (άρθρα 214 – 238) του ν. 3852/2010, το πδ 135/2010 και το άρθρο 12 του ν. 4915/2022.

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. [...] 5. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της [...].

Η εξέταση αυτών των αντικειμένων δεν συνεπάγεται κατ' επέκταση την αρμοδιότητα της Απ.Δ.Α. να επιλύει κατά τρόπο οριστικό και τελεσίδικο νομικά ζητήματα τα οποία ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας και διαπιστώνονται εκτός του πλαισίου των ανωτέρω αφορμών – άρθρων.

Επιπρόσθετα, αξίζει να σημειωθεί ότι με τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος **δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α.**, δηλ. εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου, **αλλά διασφαλίζεται μόνον η αυτοδιοίκησή τους**, δηλ. η εξουσία των οργανισμών αυτών να αποφασίζουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που κατ' εξαίρεση έχουν ανατεθεί σε αυτούς από το νόμο, η οποία ασκείται μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. και θεσπίζονται από το νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση<sup>7</sup>.

Επιπλέον, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, **το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.Α. δεν υποκαθιστά τις ουσιαστικές ή τεχνικές κρίσεις τις οποίες εξέφεραν τα εποπτευόμενα διοικητικά όργανα (αιρετά ή μη) και αρκείται στον έλεγχο εάν οι κρίσεις αυτές φέρουν επαρκή αιτιολογία και δεν υπερβαίνουν τα άκρα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας.**

Τέλος, με το άρθρο 27 του ν. 2690/1999 (ΚΔΔ) θεσπίζεται η δυνατότητα της απρόθεσμης «αναφοράς» η οποία λειτουργεί υπέρ του ενδιαφερομένου

---

<sup>7</sup> Βλ. ΣτΕ 1716/2014, όπως και ΣΕ 4077, 389/2009, 1809/1983 Ολομ. κλπ.

**παραπληρωματικά**, δηλαδή μπορεί να υποβάλλεται από αυτόν, **εάν δεν είναι δυνατή η άσκηση**, σύμφωνα με τα άρθρα 24 έως 26 του ΚΔΔ διοικητικής προσφυγής. Κατά συνέπεια, αν δεν είναι δυνατή η άσκηση διοικητικής προσφυγής, **αν δηλαδή δεν υπάρχει διοικητική πράξη** ώστε να αμφισβητηθεί ενδοδιοικητικά, τότε ο ενδιαφερόμενος, του οποίου θίγονται τα συμφέροντα, μπορεί να αιτηθεί την επανόρθωση ή την ανατροπή της υλικής ή ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης<sup>8</sup>.

Κατά συνέπεια, δεν πρέπει να συγχέεται η 'αναφορά' του άρθρου 27 του νόμου 2690/1999 με την 'ειδική διοικητική προσφυγή' του άρθρου 227 του νόμου 3852/2010, όπως επίσης είναι ξεκάθαρο από τη διάταξη του άρθρου 27 του ΚΔΔ ότι δεν μπορούν να ασκηθούν μαζί ή αν μπορεί να ασκηθεί η δεύτερη (ειδική διοικητική προσφυγή) δεν μπορεί να ασκηθεί η πρώτη (αναφορά).

---

<sup>8</sup> Βλ. και Χαρά Καύκα, Άρθρο 10, στο Σύνταγμα - Ερμηνεία κατ' άρθρο, επιμέλεια Σ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, 2023