

Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)¹

Οδυσσέας Ιωαννίδης

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

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, ορίζεται ότι²: 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.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττική (εφεξής Απ.Δ.Α.) μέχρι την σύσταση της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης³ η

¹ Τελευταία ενημέρωση: 20.08.2026.

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

³ 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.

οποία προβλέπεται στο βιβλίο πέμπτο του ν. 5314/2026⁴ (βλ. άρ. 659 επ.), ασκεί τις αρμοδιότητες της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.⁵ 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 νομιμότητας⁶ και πειθαρχικό έλεγχο⁷ των αιρετών οργάνων διοίκησης των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τα όσα ορίζουν οι διατάξεις των νόμων 5314/2026 και 3852/2010.

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

Το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.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. 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 Απ.Δ.Α., ο οποίος ελέγχει τη νομιμότητα τους μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή τους και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη, 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. 3852/2010: 1. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών,

⁴ 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.

⁵ 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 μετονομαστεί από το άρθρο 110 του ν. 4555/2018 σε Επόπτη Ο.Τ.Α.

⁶ Μεταβατικά 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).

⁷ Μεταβατικά και 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).

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 αφοτου 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.

Εξάλλου, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, **το Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Απ.Δ.Α. δεν υποκαθιστά τις ουσιαστικές ή τεχνικές κρίσεις που εξέφεραν τα εποπτευόμενα αιρετά διοικητικά όργανα διοίκησης, αλλά περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας αυτών το περιεχόμενο του οποίου ρυθμίζεται στο άρθρο 680 του ν. 5314/2026, ήτοι εξετάζονται οι όροι της εξωτερικής νομιμότητας της πράξης⁸, η εσωτερική νομιμότητα της πράξης⁹ και η κατάχρηση εξουσίας.**

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι με τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος **δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α.**, δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου, **αλλά διασφαλίζεται μόνον η αυτοδιοίκησή τους**, ήτοι 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

⁸ Γίνεται έλεγχος ως προς την αρμοδιότητα του οργάνου και τη διαδικασία έκδοσης της πράξης.

⁹ Ελέγχεται: α) Η συμμόρφωση με το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, δηλαδή αν πραγματοποιήθηκε ορθή νομική υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στα οποία στηρίχθηκε το όργανο για να εκδώσει την πράξη, β) η ύπαρξη πλήρους αιτιολογίας εφόσον απαιτείται και γ) η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας του οργάνου που εξέδωσε την διοικητική πράξη.

γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. και θεσπίζονται από το νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση¹⁰.

Επιπρόσθετα, με το άρθρο 27 του ν. 2690/1999 (ΚΔΔ) θεσπίζεται η δυνατότητα της απρόθεσμης 'αναφοράς' η οποία λειτουργεί υπέρ του ενδιαφερόμενου 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 διοίκησης¹¹.

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).

¹⁰ Βλ. ΣΤΕ 1716/2014, όπως και ΣΕ 4077, 389/2009, 1809/1983 Ολομ. κλπ.

¹¹ Βλ. ενδεικτικά και Χαρά Καύκα, Άρθρο 10, στο Σύνταγμα - Ερμηνεία κατ' άρθρο, επιμέλεια Σ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, 2023.