

#### ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Χριστίνα Μπαρμπαρούση

Η εδαφική διακυβέρνηση ως τύπος οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων των εδαφικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;

#### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Πειθαρχικό παράπτωμα αιρετού, ΣτΕ 2080/2023

B. Πειθαρχικός έλεγχος προέδρου διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νηδδ, ΣτΕ 857/ 2023

#### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. Διεθνείς Συνεργασίες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού: Τύποι και ενέργειες υλοποίησης και έγκρισης

B. Διευκρινίσεις για την υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75)

ISSN: 2459- 4172

π ρ Ο Τ Α σ η

Τόμος 6 Τεύχος 31  
Ιανουάριος - Φεβρουάριος 2024

Διημερίδα Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση  
Κρατική Αρχιτεκτονική και Νομολογία

Διαθέσιμα δωρεάν στο: [www.diaplous-autodioikisi.gr](http://www.diaplous-autodioikisi.gr)

|  |  |
|--|--|
| ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ  | ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ<br>Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.  |
| ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ   | ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ<br>Πολιτικός Επιστήμων,<br>Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης<br>ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ<br>Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ<br>τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών |
| ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ   | ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ<br>Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών<br>ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ MSc, PhD, PMP®<br>Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών<br>ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ<br>Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών               |
| ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ   | ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ<br>Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών   |
| DTP  | ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ<br>ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ<br>ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ   |
| ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ<br><a href="http://www.diaplous-autodioikisi.gr">www.diaplous-autodioikisi.gr</a> | <a href="https://stinpriza.org/">https://stinpriza.org/</a>  |
| CREATIVE EDITOR  | ΑΝΘΗ ΒΑΠΟΡΙΔΟΥ   |
| ΕΚΔΟΤΗΣ  | ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ   |
| ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ<br>ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ   | <a href="http://www.diaplous-autodioikisi.gr">www.diaplous-autodioikisi.gr</a><br>ΑΘΗΝΑ  |
| ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ  | <a href="mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr">info@diaplous-autodioikisi.gr</a>   |
| ISSN   | 2459- 4172   |

## Περιεχόμενα

|  |    |
|--|----|
| ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ..... | iv |
| ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ.....  | iv |

### ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

|  |    |
|--|----|
| Η εδαφική διακυβέρνηση ως τύπος οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων των εδαφικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <i>Χριστίνα Μπαρμπαρούση</i> ..... | 2  |
| To soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat; <i>Ευγενία Β. Πρεβεδούρου</i> .....   | 17 |

### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

|   |    |
|---|----|
| A. Πειθαρχικό Παράπτωμα Αιρετού, ΣτΕ 2080/2023 .....                                      | 23 |
| B. Πειθαρχικός έλεγχος προέδρου διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νηδδ, ΣτΕ 857/ 2023..... | 37 |

### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

|  |    |
|--|----|
| A. Διεθνείς Συνεργασίες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού: Τύποι και ενέργειες υλοποίησης και έγκρισης..... | 47 |
| B. Διευκρινίσεις για την υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75).....            | 53 |

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: [info@diaplous-autodioikisi.gr](mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr).

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι γι' αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

[www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι αναρτημένες στον ιστότοπο ([www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

[info@diaplous-autodioikisi.gr](mailto:info@diaplous-autodioikisi.gr)



## ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Χριστίνα Μπαρμπαρούση, *Η εδαφική διακυβέρνηση ως τύπος οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων των εδαφικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, *Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;*



Copyright  του Συγγραφέα

Διατίθεται στον ιστότοπο: [www.diplous-autodioikisi.gr](http://www.diplous-autodioikisi.gr)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

Παραπομπή: Χριστίνα Μπαρμπαρούση (2024): Η εδαφική διακυβέρνηση ως τύπος οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων των εδαφικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ISSN: 2459-4172

ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση», 9 (49), σελ. 1- 16

# Η εδαφική διακυβέρνηση ως τύπος οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων των εδαφικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**Χριστίνα Μπαρμπαρούση**

Περιφερειολόγος, Δρ. Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Μέλος ΔΣ και Ειδική Γραμματέας Περιφερειακής Πολιτικής Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος.

e-mail: [cparmparousi@uth.gr](mailto:cparmparousi@uth.gr)

## Περίληψη

Το έδαφος ως επικράτεια και η διακυβέρνηση ως σύστημα διοίκησης των τοπικών υποθέσεων είναι έννοιες αλληλένδετες καθώς ο τρόπος οργάνωσης των εδαφικών περιοχών καθορίζει το βαθμό συνοχής και τα επίπεδα ανάπτυξής τους. Με την προσθήκη της εδαφικής συνιστώσας στην Πολιτική Συνοχής δημιουργήθηκαν νέες θεμελιώδεις έννοιες, παράγοντες και δυνάμεις, που καθορίζουν την πορεία της ανάπτυξης ως στόχου της περιφερειακής πολιτικής, όπως η εδαφική περιοχή και το εδαφικό κεφάλαιο, που απαιτούν και νέους τρόπους διακυβέρνησης. Η κλίμακα σχεδιασμού είναι η εδαφική περιοχή ή ενότητα ως νέα σχεδιαστική υποδιαίρεση ενώ το κεντρικό εργαλείο άσκησης της πολιτικής είναι το εδαφικό κεφάλαιο. Τη διαχείριση του τόπου έχουν οι τοπικοί δρώντες, δηλαδή οι πολίτες, οι τοπικοί θεσμοί και οι εδαφικές επιχειρήσεις ως κινητοποιητές των ιδιότυπων πόρων. Η μεθοδολογία του σχεδιασμού έχει ως σημείο αναφοράς τον τοπικό προγραμματισμό. Το παραγωγικό πρόβλημα μιας εδαφικής περιοχής αφορά τις αποφάσεις που λαμβάνει η τοπική κοινωνία για το πώς θα καταναίμει τους διαθέσιμους εδαφικούς πόρους και πώς θα ενεργοποιήσει όσους βρίσκονται σε υπολανθάνουσα μορφή, εξετάζοντας το αναπτυξιακό φαινόμενο ως πρόβλημα διαχείρισης πόρων και πολιτικών. Το σύστημα οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων στην εδαφική κλίμακα είναι η εδαφική



διακυβέρνηση. Στόχος είναι η χωρο-εδαφική κεφαλαιοποίηση και διατήρηση του πλεονάσματος εντός του συστήματος της εδαφικής περιοχής. Σκοπός είναι η εδαφική ανάπτυξη, μέσα από την οποία οι εδαφικές περιοχές και οι τοπικές κοινωνίες τους παύουν να υφίστανται ως παθητικοί παίκτες, που υποβάλλονται στις αποφάσεις ενός εθνικού / υπερεθνικού ρυθμιστικού κέντρου εξουσίας ή/και στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας αγοράς και γίνονται ενεργοί λήπτες αποφάσεων για θέματα, που αφορούν την ανάπτυξή τους. Το παρόν συνιστά απάντηση στο γιατί και στο πώς η προέκταση της διακυβέρνησης στην εδαφική της διάσταση είναι σημαντική για τη διαδικασία της ανάπτυξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

**Λέξεις-Κλειδιά:** εδαφική ανάπτυξη, εδαφική διακυβέρνηση, εδαφική περιοχή

### Τι είναι η διακυβέρνηση;

Ως διακυβέρνηση νοείται η διαδικασία λήψης δημόσιων πολιτικών αποφάσεων ρυθμιστικού χαρακτήρα μεταξύ Κράτους και κοινωνίας πολιτών (και) σε τοπικό επίπεδο με ισότιμη συμμετοχή των εκπροσώπων της αγοράς (επιχειρήσεις ως κοινωνικοί εταίροι) με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη. Η έννοια της διακυβέρνησης διακρίνεται από την κυβέρνηση. Ως κυβέρνηση (government) νοείται η συγκρότηση και λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού άσκησης εξουσίας. Ως διακυβέρνηση (governance) νοούνται οι συστηματικές διαδράσεις μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των πεδίων παρέμβασής του. Δηλαδή, το σύστημα αλληλεπιδράσεων (επικοινωνίας και συνεργειών) μεταξύ κυβέρνησης, κοινωνίας και οικονομίας. Μεταξύ των δύο όρων δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση. Γι' αυτό και η διαφορά τους διατυπώνεται ως η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής από την κυβέρνηση και η συμμετοχή νέων δρώντων έξω από το γνωστό πεδίο δράσης της πολιτικής αυτής με την ισότιμη και όχι κατώτερη ιεραρχικά εμπλοκή τους στην παραγωγή πολιτικής και κανόνων ρύθμισης της κοινωνίας και της οικονομίας (Painter, Goodwin, 1995). Παρά ταύτα, ενίοτε ο όρος της διακυβέρνησης χρησιμοποιείται για να δηλώσει την απόσπαση της εξουσίας από την κυβέρνηση, δηλαδή ως διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση (Cleveland, 1972).

Παρά τα διακριτά όρια των δύο όρων, η έννοια της διακυβέρνησης είναι δύσκολο να προσδιοριστεί με σαφήνεια. Προκύπτει περισσότερο σαν αποτέλεσμα της συμμετοχής του συστήματος των κοινωνικών και οικονομικών φορέων δράσης, των μέσων, των εργαλείων και του σκοπού της λειτουργίας τους στη λήψη αποφάσεων και στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Είναι σαφές, ότι λόγω της κάθετης και της γεωγραφικής απόστασης των απομακρυσμένων κεντρικών φορέων εξουσίας από το αποκεντρωμένο πεδίο δράσης, για να λειτουργήσει η κυβέρνηση από ένα σημείο και μετά εξελίσσεται σε διακυβέρνηση, με τη



συμμετοχή της κοινωνίας και της οικονομίας και των εκπροσώπων τους στη διαδικασία. Έτσι, μειώνεται η απόσταση μεταξύ των παραπάνω και στη διαδικασία προστίθεται η οριζόντια δράση των δρώντων υποκειμένων ως φορέων αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό, προκύπτει η συνεργασία των εκ των κάτω με τους εκ των άνω φορείς απόφασης, η οποία είναι το σημείο-κλειδί για την εδαφική ανάπτυξη των περιφερειών (Barboric, et.al., 2018).

Γενικώς, η διακυβέρνηση διατυπώνεται ως: (α) Η μετάβαση από το παραδοσιακό μοντέλο άσκησης δημόσιων πολιτικών από το Κράτος μέσω της κυβέρνησης που κατέχει το μονοπώλιο εξουσίας και το κλασικό γραμμικό υπόδειγμα λήψης αποφάσεων με ιεραρχική διεύθυνση των πληροφοριών από την κορυφή προς τη βάση με τη συμμετοχή συγκυβερνώντων. Το αποτέλεσμα είναι η συνεργασία, η συν-απόφαση, η συν-εξουσία και η συνδυασμένη δράση για διόρθωση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων. (β) Η οριζόντια αυτο-οργάνωση των αμοιβαία εξαρτώμενων δρώντων υποκειμένων, εκ των οποίων μόνο ένας είναι το Κράτος, το οποίο μάλιστα ασκεί ατελή έλεγχο (Jessor, 2000). (γ) Η διαδικασία κατά την οποία οι κρατικοί θεσμοί, οι επιχειρήσεις και οι ομάδες ατόμων της κοινωνίας των πολιτών «οργανώνουν τα ενδιαφέροντα / συμφέροντά τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους» (Ηνωμένα Έθνη, αναφέρεται στο Καρκατσούλης, 2015:207).

Στη βάση των εννοιών του συμφέροντος και των διαφορών εδράζεται η ουσία της εδαφικής διακυβέρνησης. Αφενός, οι δήμοι και οι περιφέρειες ως εδαφικές περιοχές, έχουν απεριόριστες ανάγκες και ανταγωνίζονται μεταξύ τους, διεκδικώντας πόρους, θέσεις εργασίας και υποδομές στα πλαίσια περιορισμένων χρηματοδοτήσεων μέσω του κοινοτικού μηχανισμού. Ο ανταγωνισμός οδηγεί σε συγκρούσεις και είναι έννοια αντίθετη της συνοχής, η οποία προϋποθέτει σχέσεις συναγωνισμού και συνεργασίας. Αφετέρου, αναλόγως ορισμού του συμφέροντος με ιδιωτικά ή συλλογικά κριτήρια καθορίζεται και το περιεχόμενο ολόκληρης της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Στο ιδιωτικό συμφέρον, οι παραγωγικοί μηχανισμοί της αγοράς έχουν ως κύρια επιδίωξή τους το κέρδος και τη μεγιστοποίησή του. Το δημόσιο συμφέρον προάγουν και προασπίζουν οι φορείς δημόσιας διοίκησης ως μηχανισμοί αντιπροσώπευσης και διαμεσολάβησης του Κράτους με τους πολίτες, με σκοπό τη διασφάλιση ενός συμπεφωνημένου επιπέδου δικαιωμάτων και ευημερίας για όλους, αλλά και οποιουδήποτε πολίτη απέναντι σε κάθε προσπάθεια περιορισμού τους. Είναι δυνατό το ιδιωτικό / ατομικό συμφέρον να συγκρούεται με το δημόσιο / συλλογικό καθώς το πλαίσιο των επιδιώξεων των εκπροσώπων του πρώτου είναι διακριτό από εκείνο του δεύτερου (Κοντιάδης, Τσέκος, 2008· Τσέκος, 2007). Η αιτία της σύγκρουσης βρίσκεται στον τρόπο που είναι κατασκευασμένος ο μηχανισμός διαχείρισης των αναπτυξιακών αποφάσεων για τους περιορισμένους κοινοτικούς πόρους σε περιφερειακή κλίμακα. Κι αυτό, διότι, από το μηχανισμό η περιφέρεια ως φορέας



αποφάσεων απουσιάζει διαχρονικά και οι αναπτυξιακές αποφάσεις, που την αφορούν λαμβάνονται από μη εξειδικευμένους τρίτους, διαχειριστικές αρχές και γραφεία συμβούλων. Ως αποτέλεσμα, οι περιορισμένες κοινοτικές πιστώσεις δεν κατευθύνονται αποτελεσματικά και η πύκνωση των επιλεκτικών συγκεντρώσεων πόρων οξύνει τα επίμονα προβλήματα ανισότητας του χώρου, που εντείνουν το περιφερειακό πρόβλημα. Με αυτό τον τρόπο, παραμένουν οι διανεμητικές αδικίες που συντηρούν δίπολα ανάπτυξης και υπανάπτυξης με συγκρουσιακές σχέσεις, όπου στον ίδιο χώρο ο ένας τύπος τραβά ανάπτυξη από τον άλλο, που μόνο του παραχωρεί. Οπότε, η ανάπτυξη των περιφερειών της ΕΕ αντιστρέφεται από συνεργατική διαδικασία σε πεδίο συγκρούσεων. Από αυτή την άποψη, η έννοια του συλλογικού συμφέροντος κατέχει πρωτανεύουσα θέση στη διαδικασία της διακυβέρνησης ως μια υπέρτερη οντότητα που ξεπερνά τους πολίτες και εξισορροπεί τα επιμέρους συμφέροντα των μελών των τοπικά διευρυμένων κοινωνιών. Η δε εδαφική ανάπτυξη εξετάζεται ως θέμα διαχείρισης πόρων και πολιτικών, που δεν αντίκειται στο συμφέρον κανενός μεμονωμένου δρώντος, πόσο μάλλον στο συλλογικό συμφέρον μιας εδαφικής περιοχής.

Επομένως, η διακυβέρνηση βρίσκει εφαρμογή στη φροντίδα είτε των ιδιωτικών είτε των δημόσιων υποθέσεων. Η διάκριση των υποθέσεων ακολουθεί εκείνη του συμφέροντος. Ως ιδιωτικές υποθέσεις νοούνται οι διαδικασίες, στις οποίες εμπλέκονται ιδιωτικοί οικονομικοί οργανισμοί (επιχειρήσεις) με σκοπό το οικονομικό κέρδος. Ως δημόσιες υποθέσεις νοούνται οι διαδικασίες, στις οποίες εμπλέκονται οι δημόσιοι οργανισμοί (δημόσιες υπηρεσίες και δημόσιες επιχειρήσεις) με σκοπό τη διάχυση της κοινωνικής ωφέλειας προς τα άτομα και τους ιδιωτικούς οργανισμούς. Συνεπώς, η διακυβέρνηση εντάσσεται στη δεύτερη περίπτωση (Γεωργίου, 2012· Τσέκος, 2007).

Η ιστορική εμφάνιση της έννοιας της διακυβέρνησης συνδέθηκε με τη θεμελίωση της Θεωρίας της Αντιπροσώπευσης (Agency Theory) και τη Θεωρία των Ενδιαφερόμενων Μερών (Stakeholder Theory). Προέκυψε κατά τη δεκαετία του 1950 ως ανάγκη των ιδιωτικών επιχειρήσεων να αποσυνδέσουν την εξουσία από τη διοίκηση και διαχείριση, διαχωρίζοντας το σκέλος της ιδιοκτησίας (μέτοχοι) από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (διευθύνοντες). Διαχωρισμός γνωστός και ως εταιρική διακυβέρνηση. Κατ' αυτό τον τρόπο, αναδύθηκε η έννοια της υπευθυνότητας στη διαχείριση των εταιρικών υποθέσεων από τους ιδιοκτήτες και τους διευθύνοντες σε σχέση με το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, στο οποίο δραστηριοποιούνται. Η ευθύνη που φέρουν οι οικονομικοί οργανισμοί απέναντι στην κοινωνία και την οικονομία δημιουργεί τη δέσμευσή τους απέναντι και στα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders), που εμπλέκονται ή είναι αποδέκτες των εταιρικών δραστηριοτήτων, γεγονός που



απαιτεί τη σύνδεση των οργανισμών με την έννοια της στρατηγικής για την επίτευξη των ανάλογων αποτελεσμάτων (Berle, Means, 1932· Freeman, 1984· Jensen, Meckling, 1976).

Οι αρχές που διέπουν την άσκηση της διακυβέρνησης συμπλέουν με τις αρχές της Πολιτικής Συνοχής και είναι οι εξής: Η υπευθυνότητα των εμπλεκόμενων μερών απέναντι στο φορέα αποφάσεων και σε τρίτα μέρη και η υπεύθυνη στάση απέναντι στον κίνδυνο. Η ηθική ακεραιότητα, η εντιμότητα, η εμπιστοσύνη, ο αμοιβαίος σεβασμός προς τον φορέα, τα εμπλεκόμενα άτομα και τρίτα μέρη, συμπεριλαμβανομένου και του κοινωνικού περιβάλλοντος και η ηθική συμπεριφορά κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η λογοδοσία, η διαφάνεια και η αποκάλυψη των διαδικασιών, που λαμβάνουν χώρα στους φορείς απόφασης και σε σχέση με όποιον έχει έννομο συμφέρον από αυτούς. Τα δικαιώματα των φορέων αποφάσεων, η ισότιμη και δίκαιη μεταχείρισή τους. Η προάσπιση των συμφερόντων των συμμετεχόντων ή ενδιαφερόμενων μερών (stakeholders) και η τήρηση των υποχρεώσεων από πλευράς των διαχειριστών (shareholders). Η χρηστή διοίκηση, οι καλές πρακτικές, η διεύθυνση των δραστηριοτήτων με βάση τα αποτελέσματα, ο προσανατολισμός στους στόχους, η αποτελεσματικότητα των λειτουργιών και των διαδικασιών καθώς και η αποδοτικότητα των πόρων.

### Γιατί εδαφική διακυβέρνηση;

Το πεδίο εφαρμογής της διακυβέρνησης ως δημόσιας πολιτικής, αφενός, οριοθετείται κάθετα σε διαφορετικούς τομείς ενός κοινωνικού συστήματος, μεταξύ Κράτους, επιχειρήσεων και ομάδων ατόμων. Αφετέρου, ασκείται οριζόντια σε έναν τομέα κοινωνικών δραστηριοτήτων, μεταξύ δημόσιων φορέων και ενώσεων φυσικών προσώπων ή μεταξύ ομοειδών επιχειρήσεων ενός οικονομικού κλάδου και ομάδων συμφερόντων. Με άλλα λόγια, είναι το σύστημα αποκεντρωμένης οργάνωσης της Πολιτικής Συνοχής, ο τρόπος με τον οποίο οργανώνονται οι εδαφικές οντότητες και οι αναπτυξιακές υποθέσεις τους στο πλαίσιο της βασικής πολιτικής επενδύσεων της ΕΕ. Εδώ η διακυβέρνηση εξετάζεται ως η διαδικασία άσκησης των δημόσιων πολιτικών εδαφικής ανάπτυξης (της ανάπτυξης με εδαφικό προσδιορισμό) (Μπαρμπαρούση, 2019· 2022· 2023).

Το εδαφικό πρότυπο ανάπτυξης βασίζεται σε έννοιες που καθορίζουν την πορεία της ανάπτυξης ως στόχου της περιφερειακής πολιτικής, όπως η εδαφικότητα ή εδαφιοποίηση της ανάπτυξης, η εδαφική περιοχή, οι εδαφικοί πόροι και το εδαφικό κεφάλαιο, που απαιτούν και νέους τρόπους διακυβέρνησης (εδαφική διακυβέρνηση) (Camagni, 2002· Camagni, et.al., 2004· Camagni, Capello, 2013· Campagne, Pecqueur, 2014· Mollard, Torre, 2004· Pecqueur, 2005, 2006· Rallet,





Torre, 2004; Torre, 2008). Όλες προκύπτουν από την εισδοχή της μεταβλητής του εδάφους ως χώρου και ως τρίτου πυλώνα στο πρότυπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής (Εδαφική Συνοχή). Η σύνδεση εξυπηρετεί τις ανάγκες ενσωμάτωσης μιας προοπτικής χωροταξικού σχεδιασμού σε αποφάσεις, που λαμβάνονται για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους στο πλαίσιο της στρατηγικής της ΕΕ για την ανάπτυξη των κρατών-μελών. Ο λόγος είναι ότι τα ζητήματα εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ μπορούν να επιλυθούν μόνο μέσω της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών και διοικητικών επιπέδων.

Η έννοια της εδαφικότητας ορίζεται ως το σύνολο των ομαδοποιημένων σχέσεων που διατηρούν τα άτομα με το έδαφος ως χώρο, αναπαράγουν στην καθημερινότητά τους μέσω εικόνων, σχημάτων και γεωγραφικών εικόνων και εκδηλώνουν μέσω ενός παραγωγικού σχεδίου της κοινωνίας. Προσδιορίζει τους στενούς δεσμούς ενός τοπικού πληθυσμού με έναν τόπο, ο οποίος έχει και τη διαχείριση του τόπου. Οι στενοί δεσμοί πληθυσμού και τόπου, δηλαδή, κοινωνικού και εδαφικού κεφαλαίου, προκύπτουν ως αποτέλεσμα κληρονομιάς που μεταβιβάζεται από γενιά σε γενιά. Ως κληρονομιά νοείται το σύνολο των στοιχείων ατομικής και συλλογικής κατοχής, τα οποία γίνονται αντιληπτά ως πόροι. Ως εκ τούτου, η εδαφική προσέγγιση ή η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης προσαρμόζεται και ανταποκρίνεται καλύτερα σε περιοχές, που παρουσιάζουν καθυστέρηση λόγω των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, που προκάλεσε το σύστημα της διεθνοποίησης της παραγωγής και του εμπορίου (όπως στην περίπτωση του δίπολου μεταξύ ευρωπαϊκού Βορρά και Νότου). Στηρίζεται στην ικανότητα μιας περιοχής να αξιοποιεί το σύνολο των ίδιων πόρων της για να γίνει ανταγωνιστική. Η εδαφική διάσταση είναι διαφορετική από τη μακρο-οικονομική διάσταση της ανάπτυξης, στην οποία οι περιθωριοποιημένες περιοχές επιδιώκουν να είναι ανταγωνιστικές στη βάση της μείωσης του κόστους παραγωγής των επιχειρήσεων. Εδώ η ανταγωνιστικότητα επιδιώκεται στη βάση της διακριτότητας και της ιδιοτυπίας των εδαφικών πόρων, μέσω των οποίων οι επιχειρήσεις αποκτούν ισχυρούς δεσμούς με το έδαφος ως το χώρο όπου ανήκουν και τους αξιοποιούν για τη δημιουργία εδαφικής προσόδου ποιότητας. Οι λέξεις-κλειδιά της εδαφικότητας είναι η αγκύρωση, δηλαδή η οργάνωση των δρώντων υποκειμένων στο εσωτερικό της εδαφικής περιοχής και η ιδιοτυποποίηση, δηλαδή η κατασκευή ιδιότυπων πόρων, που βρίσκονται υπό τον πλήρη έλεγχό τους. Η αξιοποίηση του εδαφικού δυναμικού προϋποθέτει την κατάλληλη οργάνωση του τοπικού πληθυσμού για την ενδογενή διαχείριση του αναπτυξιακού του προβλήματος, η οποία βελτιώνεται στην πράξη μέσω της συσσωρευμένης γνώσης και τεχνογνωσίας, που κατακτάται ως η εμπειρία ενός τόπου. Η εδαφικότητα προσδίδεται από τον τύπο οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων μιας περιοχής από τους τοπικούς δρώντες ως λήπτες απόφασης και όχι από το μέγεθος της περιοχής αυτής ή τον αριθμό των επιχειρήσεων. Συνιστά μια διαδικασία, που επιτρέπει στην εδαφική περιοχή την χειραφέτησή της από τον

πρ ΟΤΑ ση



έλεγχο των παραγόντων ανάπτυξης, που προσδιορίζονται εξωγενώς μιας περιοχής, κυρίως, σε δύο σημεία: στη δικτύωση των οριζόντιων δεσμών και την αγκύρωση των πόρων στην περιοχή.

Έπειτα, η εξέταση της ανάπτυξης από την εδαφική της διάσταση οδηγεί στην ανάδυση και κατασκευή μιας νέας έννοιας και, ταυτόχρονα, σχεδιαστικής υποδιαίρεσης, της εδαφικής περιοχής. Πρόκειται για μια περιοχή, η οποία ουσιαστικά βρίσκεται σε μια διαδικασία αλλαγής και μετατρέπεται από μια απλή λειτουργική οντότητα σε εδαφική. Η μετάβαση συνιστά τη διαδικασία της εδαφιοποίησης της περιοχής και λογίζεται ως η κινητοποίηση και οργάνωση των δρώντων υποκειμένων (μέλη τοπικής κοινωνίας με πολλαπλές ιδιότητες, τοπικές επιχειρήσεις, θεσμοί αποκεντρωμένης άσκησης εξουσίας) από δυνάμεις, που επιδρούν προερχόμενες από έναν ενιαίο αξιακό κώδικα συμπεριφοράς. Η εδαφική περιοχή αποτελεί μια δεδομένη γεωγραφική ενότητα, τα όρια της οποίας ταυτίζονται με τα διοικητικά όρια. Έτσι, οι δήμοι και οι περιφέρειες ως θεσμοί αποκεντρωμένης άσκησης εξουσίας αποτελούν μονάδες διακυβέρνησης των κρατών-μελών και μεταφοράς οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των δράσεων της Πολιτικής Συνοχής (Ανδρέου, 2019). Οι τοπικές επιχειρήσεις ως παραγωγικές οντότητες και ως φορείς αποφάσεων έχουν ως στόχο την από κοινού επίλυση ενός παραγωγικού προβλήματος. Υπό αυτή την έννοια, το πρόβλημα της οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο εδαφικής περιοχής εντάσσεται στο πρόβλημα της κατανομής των μέσων παραγωγής, αφού πρόκειται στην ουσία για ζήτημα κατανομής και διαχείρισης των πόρων μεταξύ των παραγωγικών κλάδων, που παράγουν καταναλωτικά ή επενδυτικά αγαθά. Ως εκ τούτου, το παραγωγικό πρόβλημα μιας εδαφικής περιοχής αφορά τις αποφάσεις που λαμβάνει η τοπική κοινωνία για το πώς θα καταναίμει τους διαθέσιμους εδαφικούς πόρους και πώς θα ενεργοποιήσει όσους βρίσκονται σε λανθάνουσα (ανενεργή) μορφή, εξετάζοντας το αναπτυξιακό φαινόμενο ως πρόβλημα διαχείρισης πόρων και πολιτικών. Οπότε, εύλογα τίθεται ότι η συμβατή σχεδιαστική υποδιαίρεση των αναπτυξιακών δράσεων και μέτρων της Πολιτικής Συνοχής είναι το έδαφος ως χώρος ή επικράτεια, που διακρίνεται από ένα συνεκτικό σύστημα αξιών (CEC, 1998). Στην εδαφική κλίμακα, η άσκηση εξουσίας σε έναν τόπο με συγκεκριμένα όρια και η οικονομική του προσέγγιση εννοούνται ως ο έλεγχος των πόρων του τόπου από τους τοπικούς δρώντες (λήπτες ή/και φορείς αποφάσεων). Στη βάση του σχεδιασμού για την επίλυση των κύριων παραγωγικών προβλημάτων το έδαφος λειτουργεί ως μια χωρική οικονομία με εγγύτητα πόρων και δεσμών υπό μια δομημένη οργανωσιακή διάσταση. Υπό αυτό το πρίσμα, το έδαφος είναι ένα δίκτυο i) ιδιοτυποποίησης των πόρων από τους τοπικούς δρώντες (δηλαδή, βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχο του τοπικού πληθυσμού που διαβιεί σε αυτόν), ii) συντονισμού των διαδικασιών αξιοποίησης των πόρων και iii) διανομής των τελικών παραγόμενων οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων χωρο-εδαφικά (διαδικασία αναπτυξιακού σχεδιασμού).





Η εδαφική περιοχή έγκειται στα όρια του τοπικού. Ο τόπος σε μια τοπική αναπτυξιακή πολιτική είναι μια περιοχή, που δεν προσδιορίζεται από διοικητικά όρια ούτε από άλλα εκ των προτέρων λειτουργικά κριτήρια (όπως η σύμπτωση κατοικίας και δραστηριότητας, η πυκνότητα πληθυσμού, οι συνδέσεις γης, η ύπαρξη νερού ή άλλοι φυσικοί δεσμοί, το υψόμετρο, η γειτνίαση με φυσικές περιοχές). Όταν ένας τόπος είναι ενδογενής στη διαδικασία πολιτικής, τότε ένα σύνολο συνθηκών που συμβάλλουν στην ανάπτυξή του ισχύουν περισσότερο εντός των ορίων του από ό,τι πέρα από τα όριά του. Έτσι, προκύπτει η εδαφική προσέγγιση της ανάπτυξης μικρής κλίμακας σχεδιασμού (τόπος, κοινότητα, χωριό), η οποία με αναγωγή σε διευρυμένη τοπική κλίμακα (περιφέρεια), ανταποκρίνεται περισσότερο στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής, εξαπλώνεται στα κράτη-μέλη ως περιφέρειες και, εν τέλει, στο σύνολο της ΕΕ (Barca, 2009a, 2009b).

Η σπουδαιότητα του εδάφους ως χώρου μιας τοπικής επικράτειας βρίσκεται στο συνδυασμό πόρων, δρώντων και δραστηριοτήτων. Τα ιδιαίτερα εδαφικά χαρακτηριστικά των τόπων, που αποτελούν την πολιτιστική τους ποικιλία συγκεντρωμένη σε μια μικρή περιοχή, λειτουργούν ως ένας από τους σημαντικότερους αναπτυξιακούς παράγοντες για την ΕΕ στο σύνολό της. Οι αλληλεξαρτήσεις μεταξύ πόλεων και περιφερειών των κρατών-μελών είναι τέτοιες, που οι επιπτώσεις στα κοινοτικά, περιφερειακά και εθνικά έργα του ενός είναι δυνατό να έχουν αντίκτυπο στη χωρική δομή των άλλων. Τα αναπτυξιακά έργα σε διάφορα κράτη-μέλη αλληλοσυμπληρώνονται καλύτερα, εάν κατευθύνονται προς κοινούς στόχους για την εδαφική ανάπτυξη. Επομένως, οι εθνικές πολιτικές εδαφικής ανάπτυξης των κρατών-μελών και οι τομεακές πολιτικές της ΕΕ απαιτούν εδαφικά υπερβατικές κατευθυντήριες γραμμές ανάπτυξης (CEC, 1999, 2011· Davoudi, 2003).

Ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως εδαφικής δίδεται με βάση δύο κριτήρια, με βάση το κριτήριο του εδάφους που καταλαμβάνει και με βάση το κριτήριο των δραστηριοτήτων που εκτυλίσσονται πάνω σε αυτό. Συγκεκριμένα, με βάση το κριτήριο της εδαφικής δυναμικότητας, η εδαφική μονάδα προκύπτει από τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες και τα κοινά ιστορικά γεγονότα υπό το οικονομικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης ενώ βασίζεται στη σχέση των φορέων αποφάσεων συναρτήσει της εδαφικής φυσιογνωμίας της. Δίδεται έμφαση στις ενδογενώς αυτοτροφοδοτούμενες σχέσεις, στην ενεργοποίηση των πόρων και στην άυλη υπεραξία. Με βάση το κριτήριο της διοικητικής, της λειτουργικής και της φυσικής-κτιριακής πυκνότητας, η εδαφική μονάδα προκύπτει από την οργάνωση των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων υπό το νεοκλασικό οικονομικό υπόδειγμα. Το νεοκλασικό υπόδειγμα βασίζεται στη σχέση προσφοράς και ζήτησης και τη διαμόρφωση του μηχανισμού των τιμών. Σε αυτό δίδεται έμφαση στη σχέση αίτιου-αποτελέσματος, στις λειτουργίες και τα υλικά αποτελέσματα. Μεταξύ



των δύο κριτηρίων δεν παρατηρείται σχέση υποκατάστασης, αλλά συμπληρωματικότητας, μεταβαίνοντας σταδιακά από το νεοκλασικό οικονομικό υπόδειγμα και την οικονομική λειτουργία προς το εδαφικό υπόδειγμα και την εδαφική διάσταση της ενδογενούς ανάπτυξης, μετουσιώνοντας τους τρεις πυλώνες της Πολιτικής Συνοχής (Ahrend, Schumann, 2014· Camagni, 2002, 2008· Camagni, Capello, 2013).

Επομένως, η εδαφική περιοχή είναι προτιμότερος όρος, όταν πρόκειται για συγκεκριμένα συστήματα. Ειδικότερα, όταν πρόκειται για συστήματα τοπικών τεχνολογικών εξωτερικών οικονομικών, υλικών και άυλων παραγόντων, όπου λόγω της εγγύτητας και της συνακόλουθης μείωσης του κόστους συναλλαγών, μπορούν επίσης να προκληθούν οικονομικές εξωτερικότητες. Ακόμη, για συστήματα τοπικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, παραδόσεων, δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας. Για συστήματα εντοπισμένων σχέσεων εγγύτητας που αποτελούν ένα κεφάλαιο κοινωνικής, ψυχολογικής και πολιτικής φύσης, ενισχύοντας τη στατική και δυναμική παραγωγικότητα των τοπικών παραγόντων. Για συστήματα πολιτιστικών στοιχείων και αξιών, που αποδίδουν νόημα στις τοπικές δομές και πρακτικές και καθορίζουν τις τοπικές ταυτότητες, αποκτώντας οικονομική αξία, όταν μετατρέπονται σε εμπορεύσιμα αγαθά (προϊόντα, υπηρεσίες και περιουσιακά στοιχεία) ή ενισχύουν την εσωτερική ικανότητα εκμετάλλευσης των τοπικών δυνατοτήτων. Τέλος, για συστήματα κανόνων και πρακτικών, που καθορίζουν ένα μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης.

Στη συνέχεια, η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης και ο προσδιορισμός της εδαφικότητας της περιοχής δεν μπορούν να λογιστούν χωρίς να ληφθεί υπ' όψιν το εγγενές δυναμικό της, δηλαδή, οι εδαφικοί πόροι ως το σύνολο του εδαφικού κεφαλαίου της περιοχής αυτής. Ετυμολογικά, η έννοια του πόρου αναφέρεται κατά κυριολεξία στο πέρασμα, στο άνοιγμα, και μεταφορικά σε έναν τρόπο για την επίτευξη ενός στόχου. Ακόμη, σημαίνει και την πηγή πλούτου. Οι εδαφικοί πόροι νοούνται ως τα φυσικά και πολιτιστικά στοιχεία ατομικής και συλλογικής κατοχής, στα οποία αποδίδεται αξία χρήσης και δίνουν τη δυνατότητα στον τοπικό πληθυσμό να προβεί σε μια ενέργεια για τη δημιουργία πλούτου. Διακρίνονται σε υλικούς και άυλους και με βάση το απόθεμα που υπάρχει σε κάθε εδαφική περιοχή εξηγείται η πραγματοποιηθείσα ανάπτυξη ή τα περιθώρια ανάπτυξής της. Ο λόγος είναι ότι η εδαφιοποίηση βασίζεται στην αρχή της ιδιοτυποποίησης των ενεργοποιητών, οι οποίοι είναι μέσα που ευνοούν την αναζήτηση ή/και κατασκευή ενός πόρου της εδαφικής περιοχής, όπου με αυτό τον τρόπο της επιτρέπει να διαφοροποιηθεί από μια γειτονική αντί να την ανταγωνισθεί. Το πέρασμα από μια εικονική μορφή σε μια ενεργή κατάσταση γίνεται με την κινητοποίηση των δρώντων υποκειμένων, οι οποίοι ονομάζονται ιδιότυποι κινητοποιητές, λόγω των ιδιαίτερων δεσμών με το χώρο.





αίσθημα της τοπικής υπευθυνότητας. Στη βάση αυτή, εξετάζονται οι σχέσεις μεταξύ Κράτους ή/και εκπροσώπων φορέων του (δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες με αποκεντρωμένη ή καθ' ύλην αρμοδιότητα) και της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης αγοράς και των εκπροσώπων της (ιδιωτικές επιχειρήσεις), αφού τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών δραστηριοποιούνται με πολλαπλές ιδιότητες σε μια εδαφική περιοχή ως σύστημα οικονομικών δραστηριοτήτων (Ache, et.al., 2004· Davoudi, 2004).

Η εκτίμηση της εδαφικής διακυβέρνησης ως μεταβλητής είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί καθώς θεωρείται μια έννοια περίπλοκη και προκύπτει κατόπιν προσδιορισμού πέντε (5) διαστάσεων που την οριοθετούν. Προσδιορίζονται είκοσι (20) λεπτομερή στοιχεία, από τα οποία δημιουργείται μια λίστα ελέγχου της εδαφικής διακυβέρνησης, που παρουσιάζει ποια κριτήρια πληρούνται. Ορίζονται δώδεκα (12) δείκτες και πέντε (5) διαστάσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης των αντίστοιχων διαδικασιών των δημόσιων πολιτικών, των προγραμμάτων και έργων για την ανάπτυξη μιας περιοχής, όπου είναι θεμελιώδεις για την επίτευξη της εδαφικής συνοχής. Προκύπτουν από τον συντονισμό των δράσεων των φορέων αποφάσεων και των θεσμών, την ολοκλήρωση των τομεακών πολιτικών, την κινητοποίηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων, την προσαρμοστικότητα στη μεταβολή των συνθηκών, τη συνειδητοποίηση της τοποκεντρικότητας των εδαφικών οντοτήτων και του αντίκτυπου που παρουσιάζει (Janin Rivolin, et.al., 2014).

Οι πέντε διαστάσεις της εδαφικής διακυβέρνησης μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, από το τοπικό έως το υπερεθνικό / ευρωπαϊκό (πολυεπίπεδη διακυβέρνηση). Ωστόσο, ένας φορέας απόφασης δεν μπορεί να αποφασίσει όλες τις κινήσεις και κάθε φορέας γνωρίζει, ότι οι κινήσεις του προκαλούν αλλαγές στο συνολικό πλαίσιο. Λόγω της πολυπλοκότητας της διαδικασίας σε επίπεδο δράσης, διαστάσεων, κανόνων, τεχνικών και πρακτικών, παρομοιάζεται με τον Κύβο του Rubik (Rubik's Cube).



| Πέντε διαστάσεις<br>εδαφικής διακυβέρνησης                          | Δώδεκα δείκτες<br>για την αξιολόγηση της απόδοσης<br>της εδαφικής διακυβέρνησης |
|---|---|
| 1. Συντονισμός δράσεων, φορέων και θεσμών                           | 1.1. Κυβερνητική ικανότητα<br>1.2. Ηγεσία<br>1.3. Επικουρικότητα                |
| 2. Ολοκλήρωση τομέων πολιτικής                                      | 2.1. Αντικατάσταση δημόσιων πολιτικών<br>2.2. Διατομεακές συνέργειες            |
| 3. Κινητοποίηση συμμετοχής ενδιαφερόμενων μερών                     | 3.1. Δημοκρατική νομιμότητα<br>3.2. Δημόσια λογοδοσία<br>3.3. Διαφάνεια         |
| 4. Προσαρμοστικότητα  | 4.1. Ανακλαστικότητα<br>4.2. Ικανότητα προσαρμογής                              |
| 5. Συνειδητοποίηση τοπικών / εδαφικών ιδιαιτεροτήτων και επιπτώσεων | 5.1. Εδαφική σχετικότητα<br>5.2. Εδαφική γνώση και επιπτώσεις                   |

Πίνακας: Δείκτες αξιολόγησης της εδαφικής διακυβέρνησης. Πηγή: Προσαρμογή από το Janin Rivolin, et.al., 2014:10.

Συνεπώς, στην άσκηση της εδαφικής διακυβέρνησης έχουν σημασία τα εξής: Το άριστο μέγεθος του συστήματος, το οποίο έγκειται στα όρια του τοπικού. Τα όρια δικαιοδοσίας των φορέων αποφάσεων, που συμπίπτουν με τα διοικητικά όρια των περιοχών. Η κοινή για όλα τα μέρη πηγή προέλευσης και διεύθυνσης της πληροφορίας για τον τρόπο οργάνωσης, που είναι το ενιαίο σύστημα αξιών των περιοχών, το οποίο μπορεί να διαφέρει από μια εδαφική περιοχή σε μια άλλη. Λειτουργεί ως κώδικας επικοινωνίας στα όρια δικαιοδοσίας της κάθε εδαφικής περιοχής, ο οποίος αποτελείται από τα τοπικά ήθη και έθιμα, τις παραδόσεις, τους τυπικούς και άτυπους κανόνες συναλλαγής και την τοπική συνεκτική συμπεριφορά των μελών της τοπικής κοινωνίας, παρουσιάζοντας μεγαλύτερη ελαστικότητα και δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων προτύπων. Δηλαδή, προσφέρει διαφοροποίηση της τοπικής οικονομίας (ανταγωνιστικότητα) και μια ευελιξία κινήσεων στη διοίκηση των κοινών πραγμάτων (προσαρμοστικότητα). Τα προηγούμενα προκύπτουν από τη χωρική εγγύτητα, που χαρακτηρίζει μια εδαφική περιοχή.

Συγκεφαλαιωτικά, η συμβατότητα του πλαισίου διαδικασιών και του μηχανισμού μεταφοράς του οφέλους των δράσεων με το σύστημα διακυβέρνησης είναι καθοριστική για την επιτυχή εφαρμογή του προτύπου της εδαφικής ανάπτυξης, το οποίο η ΕΕ συστήνει στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν ως το μοντέλο στο οποίο να βασίζεται η τρέχουσα εθνική οικονομική τους ανάπτυξη.



## Συμπεράσματα

Η εδαφική διακυβέρνηση είναι το συμβατό σύστημα οργάνωσης και διοίκησης των αναπτυξιακών υποθέσεων στην κλίμακα της εδαφικής περιοχής, που προωθείται στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ. Γίνεται φανερό, ότι ο παράγοντας που διαμορφώνει τη συνοχή ως στόχο δημόσιας πολιτικής είναι το έδαφος ως χώρος και ως επικράτεια και οι σχέσεις εγγύτητας στο τοπικό επίπεδο. Καθώς εδαφική διακυβέρνηση σημαίνει, ότι οι περιοχές ως οριοθετημένες γεωγραφικές ενότητες με ολοκληρωμένη κοινωνική και οικονομική δομή, στις οποίες ασκείται οργανωμένη εξουσία με σκοπό τον έλεγχο των πόρων και των δραστηριοτήτων στα όρια της δικαιοδοσίας τους, έχουν το φυσικό δικαίωμα να αποφασίζουν μόνες τους για τις δικές τους υποθέσεις. Διότι κανένας τρίτος (όπως τα απομακρυσμένα από το πεδίο δράσης κέντρα εξουσίας) δεν μπορεί να υποκαταστήσει το δεσμό εγγύτητας των ατόμων με το χώρο, που τους προσδίδει το προβάδισμα της γνώσης. Οι τοπικές αρχές και οι περιφερειακές υπηρεσίες γνωρίζουν το κάθε πρόβλημα και είναι σε θέση να προτείνουν τη λύση. Και όσοι επιθυμούν να εμπλακούν στη διοίκηση και φροντίδα των τοπικών υποθέσεων είναι υποχρεωμένοι να ζητούν τη συμμετοχή των ντόπιων στη διαδικασία συναπόφασης και δημόσιας διαβούλευσης, που προωθείται μέσα από το σύστημα της εδαφικής διακυβέρνησης. Διότι τα αποτελέσματα της τοπικής διαχείρισης είναι άμεσα ορατά στην καθημερινή ζωή όλων των ατόμων μιας τοπικής κοινωνίας. Επομένως, με την εισαγωγή της εδαφικής διάστασης στην οργάνωση και διοίκηση των τοπικών αναπτυξιακών υποθέσεων επιτυγχάνονται: η κινητοποίηση των πόρων που υπολανθάνουν, η εμπλοκή του έμψυχου δυναμικού της περιοχής στο σχεδιασμό καθώς γνωρίζει καλύτερα τα δεδομένα που το αφορούν, ο συντονισμός των δράσεων των φορέων αποφάσεων (αιρετών διοικήσεων και διορισμένων αρχών), η ολοκλήρωση των τομεακών πολιτικών, η μεταφορά και η κεφαλαιοποίηση του περιεχομένου των αποφάσεων χωρο-εδαφικά με διατήρηση των ωφελειών εντός της περιοχής παρέμβασης, η συνειδητοποίηση της τοποκεντρικότητας των εδαφικών οντοτήτων και του αντίκτυπου που παρουσιάζει στα επίπεδα ανάπτυξής τους, η προσαρμοστικότητα στη μεταβολή των συνθηκών, η κάλυψη των αναπτυξιακών αναγκών και η αύξηση των περιθωρίων ανάπτυξης. Τέλος, με την διεύρυνση της εδαφικής διακυβέρνησης σε πολλές περιφέρειες ή ομάδες περιφερειών ως δεσμού γειτόνων είναι πιο πιθανό να επιτευχθεί η εδαφική συνοχή ως κοινή πορεία περιφερειακής ισορροπίας, που είναι και το ζητούμενο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.





## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση

Ache, P., Biot, V., Davoudi, S., Dispenza, R., Evans, N., Farinós Dasí, H., Governa, F., Jacobs, W., Janin Rivolin, U.–J., Jorgensen, J., Legendijk, A., Peters, S., Rossignolo, C., Santangelo, M., Sapountzaki, P., Servilo, L., Stead, D., Wassenhoven, L., Waterhout, B., (2004), ESPON Project 2.3.2, Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, First Interim Report.

Ahrend, R., Schumann, A., (2014), Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview, OECD Regional Development Working Papers, 3, OECD Publishing.

Barca, F., (2009a), An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place–based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent, Report Prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Barca, F., (2009b), Pursuing equity through place–based development policies. Rationale and the equity–efficiency issue, Presentation given at the OECD/TDPC Symposium on the Regional Policy, Paris.

Barboric, B., Baloh, M., Zuti, B., Podani, K., Udvari, B., Lukovics, M., Burzacchini, A., Philipp, A., Winter, M., (2018), Territorial Attractiveness Monitoring Platform: A Handbook for Policy Planners, Romania: URBASOFIA SRL, Geodetski inštitut Slovenije.

Berle, A.A., Means, G.C., (1932), The Modern Corporation and Private Property, New York: Commerce Clearing House.

Camagni, R., (2002), On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?, Urban Studies, 13, 2395–2412.

Camagni, R., (2008), Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital, in: Capello, R., Camagni, R., Chizzolini, B., Fratesi, U. (Eds.), Modelling regional scenarios for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies, 33–48, Berlin: Springer Verlag.

Camagni, P., Capello, P., (2013), Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union, Regional Studies, 47(9), 1383–1402.

Camagni, R., Maillat, D., Matteaccioli, A. (Eds.), (2004), Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local, Neuchâtel: Editions EDES.

Campagne, P., Pecqueur, B., (2014), Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation, Paris: Charles Léopold Mayer.



CEC [Commission of the European Communities], (1998), Report on Community Policies and Spatial Planning, Working document of the Commission Services, (CEC, Brussels).

CEC [Commission of the European Communities], (1999), ESDP: European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (CEC, Luxembourg).

CEC [Commission of the European Communities], (2011), The Territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020 (CEC, Hungary).

Cleveland, H., (1972), The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers, New York: Harper & Row.

Davoudi, S., (2003), Polycentricity in European Spatial Planning; from an analytical tool to a normative agenda, *European Planning Studies*, 11(8), 979–999.

Davoudi, S., (2004), Towards a conceptual framework for evaluation of governance relations in polycentric urban regions of Europe, in: ESPON Project 2.3.2., Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, First Interim Report, University of Valencia.

Freeman, R. E., (1984), Strategic Planning: a Stakeholder Approach, Pitman Publishing, 32.

Janin Rivolin, U., Santangelo, M., Cotella, G., Governa, F., Caruso, N., De Luca, A., Schmitt, van Well, L., Lange, S., Reardon, M., Stead, D., Spaans, M., Zonneveld, W., Wandl, A., Davoudi, S., Cowie, P., Madanipour, A., Vigar, G., Pálné Kovács, I., Mezei, C., Grünhut, Z., Zavodnik Lamovšek, A., Pichler-Milanović, N., Peterlin, M., Simoneti, M., (2014), Towards Better Territorial Governance in Europe, A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project, ESPON & Politecnico di Torino.

Jensen, M., Meckling, W., (1976), The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.

Mollard, A., Torre, A., (2004), Proximity, territory and sustainable management at the local level: an introduction, *International Journal of Sustainable Development* 7(3), 221–236.

OECD [Organization for Economic Co-operation and Development], (2001), Territorial Outlook, Territorial Development Service, Paris: OECD Publications.

OECD [Organization for Economic Co-operation and Development], (2007), Territorial Outlook, Territorial Development Service, Paris: OECD Publications.

Painter, J., Goodwin, M., (1995), Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation, *Economy and Society*, 24(3), 334–356.





Pecqueur, B., (2005), Le développement territorial une nouvelle approche des processus de directives pour les économies du sud, in: Anthemaut, B., Giraud, F. (Eds.), Le Territoire est mort. Vive le Territoire, 295–316, Paris: IRD.

Pecqueur, B., (2006), The Territorial Turn of the Global Economy, in: Espaces et societies, 124–125(2–3), 17–32.

Rallet, A., Torre, A., (2004), Proximité et localisation, *Économie rurale*, 280(1), 25–41.

Torre, A., (2008), Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains, in: Monteventi Weber, L., Deschenaux, Ch., Tranda–Pittion, N. (Eds.), *Campagne–ville. Le pas de deux*, Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

### Ελληνόγλωσση

Ανδρέου, Γ., (2019), EU Cohesion Policy after 2020: More goals, fewer resources, *Region & Periphery*, 0(8), 49–76.

Γεωργίου, Β., (2012), Η Δημόσια Διοίκηση στην Κύπρο, Διοικητικό Δίκαιο, Νομολογία και εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Λευκωσία: Εκδόσεις Εν Τύποις.

ΕΚ [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο], (2005), Έκθεση της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης σχετικά με το ρόλο της εδαφικής συνοχής στην περιφερειακή ανάπτυξη [(2004/2256(INI))].

Καρκατσούλης, Π., (2015), Η Διακυβέρνηση ως Περιεχόμενο και Διαδικασία Λήψης Απόφασης για τις Δημόσιες Υποθέσεις, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 7, 205–224.

Κοντιάδης, Ξ., Τσέκος, Θ., (2008), Η Αναδιάρθρωση της Κοινωνικής Διοίκησης σε Τοπικό Επίπεδο, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μπαρμπαρούση, Χ., (2019), Περιφερειακή Πολιτική Ε.Ε. 2020: από την οικονομική σύγκλιση στην εδαφική συνοχή, Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 95, 134–145.

Μπαρμπαρούση, Χ., (2022), Το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης, Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, ΤΜΧΠΠΑ, ΠΘ, 28(3), 43–60.

Μπαρμπαρούση, Χ., (2023), Η τριμερής διαπραγμάτευση ως μεθοδολογία πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Ευρώπη, Η Ελλάδα και ο Κόσμος, Μελέτες για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 18, 24–32, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Τσέκος, Θ., (2007), Ποιότητα Υπηρεσιών και Δημόσιο Marketing: Προς Ένα Ανθρωποκεντρικό Παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

## Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;

**Ευγενία Β. Πρεβεδούρου**  
Καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου  
στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Αναρτήθηκε στις 6.3.2024 στον ιστότοπο: <https://www.prevedourou.gr/>

1. Στις 10 Νοεμβρίου 2023, με την απόφασή του στην υπόθεση *Ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine et association des magistrats du tribunal judiciaire de Nanterre*<sup>1</sup>, το Conseil d'Etat έκρινε, σε αντίθεση προς τις προτάσεις του δημόσιου εισηγητή του, ότι δεν υπόκειται σε αίτηση ακύρωσης η εγκύκλιος περί κατανομής των θέσεων δικαστών και δικαστικών υπαλλήλων<sup>2</sup> την οποία εξέδωσε ο υπουργός Δικαιοσύνης στις 27 Ιουλίου 2022. Πρόκειται για έγγραφο με το οποίο ο αρμόδιος Υπουργός ενημερώνει κάθε χρόνο τους προϊσταμένους των δικαστηρίων και των εισαγγελιών για την επικείμενη κατανομή, μεταξύ των δικαστηρίων της ηπειρωτικής Γαλλίας και του εξωτερικού, των δικαστών, εισαγγελέων και δικαστικών υπαλλήλων που προβλέπονται στον νόμο περί προϋπολογισμού. Κατά το Conseil d'Etat, το επίμαχο υπόμνημα είναι έγγραφο προγραμματισμού. Οι αριθμητικοί στόχοι που αναφέρει είναι ενδεικτικοί, δεδομένου ότι δεν έχει ούτε ως σκοπό ούτε ως αποτέλεσμα να δεσμεύσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά την άσκηση της αρμοδιότητας διορισμού των κατ'ίδιαν δικαστών, υπό τους όρους του άρθρου 65 του Συντάγματος και του άρθρου 28 του οργανικού νόμου της 22ας Δεκεμβρίου 1958 περί του καθεστώτος των δικαστών. Το έγγραφο αυτό, το οποίο δεν έχει αποφασιστικό χαρακτήρα, δεν μπορεί, ενόψει του σκοπού και του πεδίου εφαρμογής του, να θεωρηθεί ότι παράγει, αφ'εαυτού, αποτελέσματα για τα δικαιώματα ή την κατάσταση των χρηστών

<sup>1</sup> N° 467645, ECLI:FR:CECHR:2023:467645.20231110.

<sup>2</sup> Circulaire de localisation des emplois.



Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;

της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης, οι οποίες να δικαιολογούν τη δυνατότητα προσβολής του με αίτηση ακύρωσης. Πράγματι η ως άνω εγκύκλιος δεν θεσπίζει κανόνα αντιτάξιμο στους τρίτους και φυσικά δεν δεσμεύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας που διορίζει τους δικαστικούς λειτουργούς κατόπιν γνώμης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Πολλές φορές, μάλιστα, υπάρχουν αποκλίσεις μεταξύ του εν λόγω εγγράφου και των πραγματικών τοποθετήσεων δικαστών, οι οποίες οφείλονται στη συνεκτίμηση επιτακτικών αναγκών διαχείρισης του δικαστικού προσωπικού. Επομένως, η εγκύκλιος συνδέεται μεν με την οργάνωση της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης, αλλά δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα.

2. Ανακύπτει το ερώτημα αν θα μπορούσε, εν προκειμένω, να εφαρμοστεί η γνωστή και πάγια πλέον νομολογία *Fairvesta/GISTI* για τις πράξεις του ήπιου δικαίου, που δέχεται το παραδεκτό αιτήσεων ακύρωσης κατά των εγκυκλίων, οι οποίες, μολονότι στερούνται κανονιστικού χαρακτήρα, μπορούν να έχουν «αξιοσημείωτα αποτελέσματα» στα δικαιώματα ή την κατάσταση άλλων προσώπων εκτός από τους υπαλλήλους που οφείλουν να τις εφαρμόσουν<sup>3</sup>. Εν προκειμένω, το προσβαλλόμενο έγγραφο του Υπουργού δικαιοσύνης ανακοινώνει σε αριθμητικά στοιχεία τις προγραμματιζόμενες τοποθετήσεις δικαστών, εισαγγελέων και δικαστικών υπαλλήλων ανά δικαστήριο, αλλά δεν έχει καμία συνέπεια για τις συνθήκες εργασίας ούτε των δικαστικών λειτουργών ούτε των δικηγόρων του δικηγορικού συλλόγου της Nantes, που άσκησαν την αίτηση ακύρωσης. Οι έννομες συνέπειες θα προκύψουν από την έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης των ατομικών πράξεων διορισμού δικαστικών λειτουργών. Περαιτέρω, δεν πρόκειται για ανακοίνωση της πρόθεσης της κυβέρνησης να εκδώσει κανονιστική πράξη, ανακοίνωση την οποία η νεώτερη νομολογία θεωρεί ως πράξη δεκτική ευθείας προσβολής όταν επηρεάζει ουσιαστικά τη συμπεριφορά των προσώπων στα οποία απευθύνεται, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να προετοιμαστούν για το μελλοντικό νομικό καθεστώς στο οποίο θα υπαχθούν<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CE, sect., 12 Ιουνίου 2020, n° 418142, chron. C. Malverti/C. Beaufiles, La littérature grise tirée au clair, AJDA 2020, σ. 1407, concl. G. Odinet, Les documents de portée générale de l'administration, RFDA 2020, σ. 785, F. Melleray, Les documents de portée générale de l'administration, RFDA 2020, σ. 801.

<sup>4</sup> CE, 25 Μαΐου 2022, Association Territoire de Musiques et autres, n° 451846, προτάσεις Esther de Moustier, για το ανακοινωθέν τύπου της Υπουργού πολιτισμού που εξήγγειλε τους μελλοντικούς τρόπους υπολογισμού των θεατών για τα καλοκαιρινά φεστιβάλ του 2021. Πάντως, το Conseil d'Etat προχώρησε με προσεκτικά βήματα στη διεύρυνση αυτή. Έτσι, έκρινε απαράδεκτη την αίτηση ακύρωσης κατά του εγγράφου που ανακοίνωσε στις νοσοκομειακές ενώσεις (fédérations hospitalières) τις προθέσεις της Διοίκησης ως προς τις λεπτομέρειες εφαρμογής της μεταρρύθμισης της χρηματοδότησης των φροντίδων παρακολούθησης και αποκατάστασης, αφού η ανακοίνωσή της δεν είχε ως αντικείμενο να επηρεάσει ουσιαστικά τη συμπεριφορά των προσώπων στα οποία απευθυνόταν: CE, 5 Ιουλίου 2023, FHP-SSR, n° 465270, με αντίθετες προτάσεις του Th. Janicot.



3. Άλλη προσπάθεια διασφάλισης της πρόσβασης στον δικαστή είναι η εφαρμογή μιας πρόσφατης νομολογιακής κατασκευής, «εκλεπτυσμένης» και «πραγματιστικής»<sup>5</sup>. Ειδικότερα, από κάποιες υποθέσεις μπορούν να συναχθούν δύο κριτήρια που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης κατά ανακοίνωσης, η οποία, στην ουσία, «αποκαλύπτει» ή «υποκρύπτει» μια απόφαση. Από τυπική σκοπιά, οι ανακοινώσεις πρέπει να εκφράζουν μια σαφή θέση και όχι απλή δήλωση προθέσεων ή σκέψεων που βρίσκονται σε εξέλιξη. Από ουσιαστική σκοπιά, οι ανακοινώσεις δεν πρέπει να αποτελούν απλή επιβεβαίωση ή επεξήγηση προηγούμενων αποφάσεων ούτε να πρόκειται να εξειδικευθούν σύντομα με μεταγενέστερη απόφαση, διότι στις περιπτώσεις αυτές μόνον οι τυποποιημένες αποφάσεις είναι δεκτικές ευθείας δικαστικής προσβολής<sup>6</sup>. Στην υπό εξέταση περίπτωση, συντρέχει το πρώτο, τυπικό κριτήριο. Δεν είναι βέβαιο, όμως, ότι συντρέχει το δεύτερο κριτήριο, δεδομένου ότι η εγκύκλιος ανακοινώνει την έκδοση των ατομικών πράξεων διορισμού δικαστικών λειτουργών, οι οποίες θα μπορούν να προσβληθούν δικαστικά από τους έχοντες έννομο συμφέρον<sup>7</sup>. Ωστόσο, η αυστηρότητα του κριτηρίου αυτού θα μπορούσε να αμβλυνθεί για να καλυφθούν τα κενά δικαστικής προστασίας σε σχέση με την «αποκάλυψη» αποφάσεων οι οποίες εξειδικεύονται μεν στη συνέχεια με την έκδοση εκτελεστών πράξεων, πλην όμως οι τελευταίες, για διαφορετικούς κατά περίπτωση λόγους, εκφεύγουν του ελέγχου του δικαστή<sup>8</sup>. Στην υπό εξέταση υπόθεση, δεν θα είναι δυνατόν να προσβληθούν οι ατομικές πράξεις διορισμού των δικαστικών λειτουργών που θα εκδοθούν μετά την επίδικη εγκύκλιο για λόγο αναγόμενο στον ανεπαρκή αριθμό δικαστικών λειτουργών σε συγκεκριμένο δικαστήριο, δηλαδή για τον λόγο ακύρωσης που προβλήθηκε κατά της εγκυκλίου. Όμως, οι αιτούντες, δηλαδή ο δικηγορικός σύλλογος Nantes και η ένωση δικαστών του οικείου πολιτικού δικαστηρίου, προσβάλλουν την εγκύκλιο μόνο στο μέτρο που αυτή «αποκαλύπτει» ή «υποκρύπτει» την απόφαση της διοίκησης, κατά την ενάσκηση της κανονιστικής εξουσίας οργάνωσης της υπηρεσίας της δικαιοσύνης, να καταλείπει κατά συγκεκριμένο τρόπο τους δικαστικούς λειτουργούς μεταξύ των δικαστηρίων. Δεν αμφισβητούν τη νομιμότητα διορισμού συγκεκριμένων δικαστών.

<sup>5</sup> Προτάσεις Nicolas Agnoux στην υπό εξέταση υπόθεση *Ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine et association des magistrats du tribunal judiciaire de Nanterre*.

<sup>6</sup> Βλ. CE, 24 Ιουλίου 2019, *Ligue des droits de l'Homme et Confédération générale du travail et autres* n°s 427638 428895 429621, προτάσεις Alexandre Lallet.

<sup>7</sup> Έτσι κρίθηκε απαράδεκτη η αίτηση ακύρωσης κατά της λεγόμενης εγκυκλίου «διαφάνειας», με την οποία το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο ενημερώνει, ενόψει διατύπωσης παρατηρήσεων, το σύνολο των δικαστών για την πρόθεσή του να προτείνει τον διορισμό δικαστικού λειτουργού σε συγκεκριμένη θέση. Πρόκειται για προπαρασκευαστική πράξη του διατάγματος διορισμού που θα εκδώσει ο ΠτΔ (CE, 5 Δεκεμβρίου 2018, *Mme B*, n° 416487).

<sup>8</sup> Για παράδειγμα, κρίθηκε παραδεκτή η αίτηση ακύρωσης κατά της δήλωσης του Πρωθυπουργού να μην εφαρμόσει τις ρυθμίσεις των ενοικίων στις πόλεις του Παρισιού και της Λίλλης. Τούτο διότι η δήλωση «αποκαλύπτει» την απόφαση περί μη εφαρμογής των σχετικών διατάξεων στις συγκεκριμένες περιφερειακές ενότητες (CE, 15 Μαρτίου 2017, *Association Bail à Part*, n° 391654).



Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;

4. Ωστόσο, το σκεπτικό του *Conseil d'Etat* στην απόφαση της 10<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2023 προβληματίζει, αφού απομακρύνθηκε από το αιτιολογικό της νομολογίας GISTI<sup>9</sup> και αρνήθηκε να χαρακτηρίσει το έγγραφο ως πράξη του ήπιου δικαίου δεκτική δικαστικής προσβολής. Στην απόφαση GISTI, η οποία ενοποίησε το καθεστώς δικαστικού ελέγχου των πράξεων του ήπιου δικαίου που παράγουν «αξιοσημείωτα αποτελέσματα (*effets notables*)», το *Conseil d'Etat* διατύπωσε τον κανόνα ότι «τα έγγραφα γενικής ισχύος που προέρχονται από δημόσιες αρχές, ..., όπως οι εγκύκλιοι, οδηγίες, συστάσεις, υπομνήματα, εκθέσεις ή ερμηνείες του θετικού δικαίου, είναι δεκτικά προσβολής ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή όταν μπορούν να παραγάγουν αξιοσημείωτα αποτελέσματα για τα δικαιώματα ή την κατάσταση άλλων προσώπων εκτός από τους υπαλλήλους που είναι αρμόδιοι, ενδεχομένως, να τα θέσουν σε εφαρμογή. Παράγουν, ιδίως, τέτοια αποτελέσματα τα έγγραφα που έχουν επιτακτικό χαρακτήρα ή παρουσιάζουν τον χαρακτήρα κατευθυντήριων γραμμών». Επομένως, ενώ, κατ' αρχήν, τα αξιοσημείωτα αποτελέσματα της πράξης αξιολογούνται σε σχέση με «τα δικαιώματα ή την κατάσταση άλλων προσώπων εκτός των αρμοδίων για την εφαρμογή της επίμαχης πράξης», το *Conseil d'Etat*, στις 10 Νοεμβρίου 2023, έλαβε υπόψη μόνο «τα δικαιώματα ή την κατάσταση των χρηστών της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης». Με τον τρόπο αυτό, απέφυγε να αποφανθεί ως προς τα αξιοσημείωτα αποτελέσματα για τα πρόσωπα που δεν είναι ούτε χρήστες (διάδικοι) ούτε φορείς της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης (δικαστές ή εισαγγελείς). Τι ισχύει όμως για τους δικηγόρους;

5. Σηματοδοτεί, άραγε, η απόφαση αυτή μεταστροφή της νομολογίας, ή πρόκειται για ειδική περίπτωση; Αν και το ερώτημα αυτό δεν μπορεί να απαντηθεί με βεβαιότητα, φαίνεται, ωστόσο, ότι η ενδικασιμότητα του ήπιου δικαίου θα μπορούσε να τεθεί υπό αμφισβήτηση. Η έλλειψη σαφών κριτηρίων για τον χαρακτηρισμό των πράξεων που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο (όπως συμβαίνει με το ήπιο δίκαιο) και η χρήση συνεπειοκρατικών επιχειρημάτων (όπως είναι το κριτήριο των αξιοσημείωτων αποτελεσμάτων) θα μπορούσαν να διευρύνουν απεριόριστα τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης, αφού, σε τελική ανάλυση, η παραγωγή «αξιοσημείωτων αποτελεσμάτων» φαίνεται να είναι η μοίρα κάθε διοικητικής πράξης, εκτελεστής (με την κλασική έννοια που αποδίδει στον όρο η ελληνική διοικητική δικονομία) και μη εκτελεστής. Η διοικητική δράση ποτέ δεν στερείται συνεπειών<sup>10</sup>.

6. Σε τελική ανάλυση, ίσως το *Conseil d'Etat* να μην αποσκοπεί στην αναγνώριση ενός απεριόριστου πεδίου δικαστικού ελέγχου. Προφανώς η διοικητική δράση πρέπει να ελέγχεται,

<sup>9</sup> Βλ. συναφώς [www.prevedouros.gr](http://www.prevedouros.gr), Νέο επεισόδιο σε μια πολυτάραχη νομολογιακή ιστορία: ενοποίηση του καθεστώτος δικαστικού ελέγχου των πράξεων του ήπιου δικαίου (απόφαση CE, Sect., 12.6.2020, GISTI).

<sup>10</sup> Chr. Fardet, *Le droit souple: un droit qui va trop loin?*, AJDA 2024, σ. 129

Το soft law διευρύνθηκε υπερβολικά: αναδίπλωση του Conseil d'Etat;



προκειμένου να διασφαλιστεί ότι είναι «διαχρονικά κοινωνικά αποδεκτή». Από την άλλη πλευρά, είναι σημαντικό να παραμένει ο σκληρός πυρήνας της εσωτερικής ζωής της διοίκησης εκτός του πεδίου του δικαστικού ελέγχου. Για να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να αποσαφηνιστούν τα κριτήρια του δεκτικού δικαστικής προσβολής ήπιου δικαίου, με έμφαση στους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών. Η απαλλαγή του πυρήνα της διοικητικής δράσης που δεν έχει αποφασιστικό χαρακτήρα (ιδίως της υπουργικής) από τον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων των άμεσα ενδιαφερομένων, δηλαδή των χρηστών της δημόσιας υπηρεσίας, θα μπορούσε να αποτελέσει ισορροπημένη προσέγγιση<sup>11</sup>.

7. Εξάλλου, δεν εναπόκειται στα δικαστήρια «να υποκαταστήσουν τις δημόσιες αρχές στον καθορισμό μιας δημόσιας πολιτικής»<sup>12</sup>, ούτε να ελέγξουν τη σκοπιμότητα της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Εν προκειμένω, ανακύπτουν και άλλα, ειδικότερα, ζητήματα, όπως αυτό των ορίων της εξουσίας διαταγής (*rounoir d'injonction*) του ακυρωτικού δικαστή ή των ορίων ελέγχου του δικαστή της αποζημίωσης ή του δικαστή των συλλογικών αγωγών... πρωτίστως, όμως, η ανάγκη επανεξέτασης των αντίστοιχων ρόλων του δικαστή και της διοίκησης. Αλλά αυτό είναι αντικείμενο επόμενου σχολίου.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> CE, ass., 11 Οκτωβρίου 2023, n° 454836, Amnesty International France et autres, chron. A. Goin/L. Cadin, Le juge ne peut pas tout, AJDA 2023, σ. 2105, προτάσεις E. de Moustier, Les contrôles d'identité discriminatoires – Le juge administratif face aux choix de politiques publiques, RFDA 2023, σ. 1079.

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Πειθαρχικό παράπτωμα αιρετού, ΣτΕ 2080/2023

Β. Πειθαρχικός έλεγχος προέδρου διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νηδδ, ΣτΕ 857/ 2023





Α. Πειθαρχικό Παράπτωμα Αιρετού, ΣτΕ 2080/2023

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

ΟΤΑ. Επιτρέπεται να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη κατά δημοτικού άρχοντα και να του επιβληθεί πειθαρχική ποινή για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη θητεία του, εφόσον κατά τον χρόνο επιβολής της ποινής έχει επανεκλεγεί και κατέχει οποιοδήποτε αξίωμα αιρετού οργάνου. Ορισμός των αιρετών εκπροσώπων του Δήμου ως μελών του ΔΣ δημοτικής ανώνυμης εταιρείας που ιδρύεται κατά το άρθρο 266 του ΚΔΚ. Υποχρεώσεις των αιρετών κατά την άσκηση των οικείων καθηκόντων τους. Ο προσφεύγων δήμαρχος ήταν πρόεδρος του ΔΣ της δημοτικής ανώνυμης εταιρείας με σκοπό την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας. Το αποδιδόμενο πειθαρχικό αδίκημα δεν ταυτίζεται με το ποινικό αδίκημα για το οποίο αμετακλήτως αθώωθηκε, εφόσον τα πραγματικά περιστατικά που έγιναν δεκτά με την ποινική απόφαση αφορούσαν στην υλοποίηση και όχι στη λήψη των αποφάσεων του ΔΣ. Ο προσφεύγων δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα επειδή υπερψήφισε τις αποφάσεις για την παραχώρηση δημοτικού κοινόχρηστου χώρου για την τοποθέτηση καντίνας το πειθαρχικό αδίκημα που του αποδίδεται δεν ταυτίζεται με το ποινικό αδίκημα για το οποίο αμετακλήτως αθώωθηκε, καθώς τα πραγματικά περιστατικά που έγιναν δεκτά με την ποινική απόφαση αφορούσαν στην υλοποίηση και όχι στη λήψη των αποφάσεων του ΔΣ. Ο προσφεύγων δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα επειδή υπερψήφισε τις αποφάσεις για την παραχώρηση δημοτικού κοινόχρηστου χώρου για την τοποθέτηση καντίνας και υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της υπέρβασης αρμοδιότητας από βαριά αμέλεια, διότι υπερψήφισε την, αναρμοδίως ληφθείσα, απόφαση του ΔΣ για τη δωρεάν διάθεση στους λουομένους ομπρελών και ανακλίντρων στην παραλία. Μερικά δεκτά η προσφυγή. Όμοια με την αρ. 2081/2023 ΣτΕ.

2. Επειδή, με την προσφυγή αυτή ζητείται η εξαφάνιση της ...../20.5.2022 απόφασης της ασκούσας καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Με την απόφαση αυτή επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα, Δήμαρχο ..... και τέως Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) της δημοτικής επιχείρησης με την επωνυμία “Δημοτική Ανώνυμη Εταιρεία Ακινήτων .....” (ΔΑΝΕΤΑ.....), η πειθαρχική ποινή της αργίας έξι μηνών, κατόπιν της .../17.5.2022 γνωμοδότησης του πειθαρχικού συμβουλίου της παρ. 2 του άρθρου 234 του ν. 3852/2010, επειδή τέλεσε από δόλο το πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος.





3. Επειδή, όπως έχει κριθεί, επιτρέπεται να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη κατά δημοτικού άρχοντα και να επιβληθεί σε αυτόν πειθαρχική ποινή για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη ή σε προηγούμενες θητείες του, εφόσον, πάντως, κατά τον χρόνο επιβολής της ποινής ο τιμωρηθείς έχει επανεκλεγεί και κατέχει οποιοδήποτε αξίωμα αιρετού οργάνου Ο.Τ.Α., αδιαφόρως αν είναι το ίδιο με εκείνο που κατείχε κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος (ΣτΕ 590/2021, 3409/2017, 2854/2014, 1844/2006, 2964/2002 επτ. κ.ά.). Επομένως, ο προσφεύγων με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη προσφυγή, παρά το γεγονός ότι τα αποδιδόμενα σε βάρος του πειθαρχικά παραπτώματα αφορούν την προηγούμενη θητεία του ως Δημάρχου ....., αφού κατά τον χρόνο επιβολής της επίδικης πειθαρχικής ποινής είχε επανεκλεγεί Δήμαρχος στον Δήμο αυτόν (βλ. ΣτΕ 598/2019).

4. Επειδή, στο άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: «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». Περαιτέρω, ο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87/7.6.2010), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ορίζει στο άρθρο 214 ότι: «1. Στους δήμους και τις περιφέρειες ... ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. 2. Η εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει την διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους», στο άρθρο 215, όπως η παρ. 1 εδ. α' αυτού αντικαταστάθηκε από το άρθρο 20 του ν. 4257/2014 (Α' 93), ότι «1. Συστήνεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στο Γενικό Γραμματέα. 2. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος. 3. ...», στο άρθρο 233 ότι: «1. Στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. 2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρετούς που αναφέρονται σε αυτή: α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, β. αν έχουν διαπράξει



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

3. Οι πειθαρχικές ποινές της παραγράφου 1 επιβάλλονται μετά προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του επόμενου άρθρου. 4. Τα πειθαρχικά παραπτώματα της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν», στο άρθρο 234 ότι «1. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλούμενου ή περάσει η προθεσμία που έχει τάξει ο Ελεγκτής Νομιμότητας με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς αυτός να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα ημέρες. 2. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκεια της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται: α) από τον πρόεδρο του Εφετείου της έδρας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) ... 3. ... Το συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση για την οποία συντάσσονται πρακτικά, μπορεί να εξετάζει μάρτυρες και να εκτιμά οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η σύμφωνη γνώμη παρέχεται ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο αφότου το συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος. ... » και στο άρθρο 238 ότι: «1. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του παρόντος ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ. ... Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα άρθρα 233, 234, 236 και 237 του παρόντος ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. ... 2. ...», ήδη δε στο άρθρο 28 του ν. 4325/2015 (Α' 47) ορίζεται ότι: «1. Καταργείται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 6 του Ν. 3852/2010 (Α' 87). Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστάται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης». Η συνιστώμενη θέση είναι αντίστοιχη με εκείνη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου και οι αποδοχές του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι αυτές που προβλέπονται για τη θέση Γενικού Διευθυντή Υπουργείου. Ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για πενταετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί για μία ακόμη φορά. Έως ότου διοριστεί ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο ασκών καθήκοντα Γενικού Γραμματέα εξακολουθεί να ασκεί τις αρμοδιότητές του. Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας νοείται, από το διορισμό του, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 2. ... 3. ... 4. ...».

5. Επειδή, στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006, Α' 114) ορίζονται στο άρθρο 75 ("Αρμοδιότητες") τα εξής: "Ι. Οι δημοτικές και οι



κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς: α) Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1. Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. ... 12. Η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας ...". Περαιτέρω, στο άρθρο 76 ("Άσκηση αρμοδιοτήτων") ορίζεται ότι: "1. Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ασκούν τις αρμοδιότητές τους, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των νόμων, των κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης και των κανονιστικών διατάξεων που θεσπίζουν οι ίδιες ...", στο άρθρο 135 ("Καταστατική θέση αιρετών") ότι: "Τα αιρετά όργανα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης: ... γ) Μεριμνούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, για την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης στους οργανισμούς όπου υπηρετούν ...", στο άρθρο 138 ("Συμμετοχή εκπροσώπων των Δήμων και Κοινοτήτων στα συλλογικά όργανα") ότι: "1. Οι εκπρόσωποι των Δήμων ... στα συλλογικά όργανα που προβλέπονται είτε στις διατάξεις του παρόντος είτε στη σχετική νομοθεσία, ορίζονται εντός μηνός το αργότερο, αφότου εγκατασταθούν οι νέες δημοτικές αρχές ... 2. Η θητεία των εκπροσώπων αυτών ακολουθεί τη δημοτική ... περίοδο και λήγει, σε κάθε περίπτωση, μόλις ορισθούν νέοι εκπρόσωποι. ...", στο άρθρο 185 ("Δωρεάν παραχώρηση κυριότητας και χρήσης δημοτικών ακινήτων") ότι: "1. Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου επιτρέπεται να παραχωρείται δωρεάν η χρήση δημοτικών ακινήτων στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, για την αντιμετώπιση έκτακτης και επείγουσας ανάγκης. Η παραχώρηση ανακαλείται με όμοια απόφαση, εφόσον οι λόγοι που την είχαν υπαγορεύσει έχουν εκλείψει. 2. Ομοίως με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιτρέπεται να παραχωρείται δωρεάν η χρήση ακινήτων σε άλλα νομικά πρόσωπα, που ασκούν αποκλειστικά και μόνο δραστηριότητα, η οποία είναι κοινωφελής ή προάγει τα τοπικά συμφέροντα. ...", στο άρθρο 252 («Ορισμοί-Διακρίσεις»), (που περιλαμβάνεται στο μέρος δέκατο, με τον τίτλο «Επιχειρήσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης») ότι: "1. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τις παρακάτω ειδικότερες ρυθμίσεις. Οι επιτρεπόμενες μορφές των επιχειρήσεων αυτών είναι οι εξής: α. Δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις. β. Ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. 2. ...", και, τέλος, στο άρθρο 266 ("Δημοτικές και κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες") ότι: "1. Για την αξιοποίηση της δημοτικής ή κοινοτικής ακίνητης περιουσίας ή για την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων είναι δυνατή η σύσταση ανώνυμης εταιρείας μόνο από ένα Δήμο ή μία Κοινότητα, οι οποίοι και εισφέρουν το σύνολο του εταιρικού κεφαλαίου. 2. Οι δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, τα μέλη του οποίου μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο. Τα οριζόμενα



μέλη του διοικητικού συμβουλίου, που είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου ή της Κοινότητας, δεν πρέπει να υπερβαίνουν το ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού των μελών του διοικητικού συμβουλίου, εκ των οποίων τουλάχιστον ένα εξ αυτών προέρχεται από τη μειοψηφία ... 3. ... 5. Κατά τα λοιπά, οι εταιρείες του άρθρου αυτού διέπονται από τις ρυθμίσεις των ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. και τον κ.ν. 2190/1920".

6. Επειδή, από τις παραπάνω διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ν. 3852/2010 που προβλέπουν την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης συνάγεται ότι μπορεί να επιβληθεί πειθαρχική ποινή στα όργανα αυτά για σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους, εφόσον πρόκειται για πράξεις ή παραλείψεις τους που συνδέονται με την άσκηση αρμοδιοτήτων αυτών ως λειτουργών των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή με την εκπλήρωση συναφών προς την ιδιότητα αυτή υπηρεσιακών καθηκόντων τους, καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αιρετά αυτά όργανα, με τις ενέργειές τους, εκμεταλλεύονται την ιδιότητά τους κατά τρόπο που θίγει καίρια το κύρος του αξιώματός τους (βλ. ΣτΕ 1075/2020, 1897, 3870/2014, 734/2008 Ολομ., 3188/1968 κ.ά.). Ειδικότερα, ενόψει του ότι στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού ανήκουν, μεταξύ άλλων, και οι σχετικές με την αξιοποίηση και εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, καθώς και της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας και των κοινοχρήστων χώρων - αρμοδιότητες οι οποίες ανατίθενται στους οργανισμούς αυτούς ως αναγόμενες στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων κατά το άρθρο 102 παράγραφος 1 του Συντάγματος και τις σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας (άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων) - η σύσταση, κατά τις διατάξεις του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, δημοτικών ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες ανατίθενται οι σχετικές με τις αρμοδιότητες αυτές δραστηριότητες και υπηρεσίες, συνδέεται άρρηκτα με την διοίκηση των ως άνω τοπικών υποθέσεων. Ενόψει της φύσης αυτής των εν λόγω δραστηριοτήτων και υπηρεσιών, ο νόμος (άρθρο 266 παράγραφος 1 του κώδικα δήμων και κοινοτήτων) επιβάλλει την συγκρότηση των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών με τη συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων του Δήμου που ορίζονται από το Δημοτικό Συμβούλιο σε αριθμό που δεν υπερβαίνει το ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού των μελών του διοικητικού συμβουλίου, ένας εκ των οποίων τουλάχιστον προέρχεται από την μειοψηφία. Ο ορισμός, με τα δεδομένα αυτά, των αναφερθέντων αιρετών εκπροσώπων του Δήμου ως μελών του διοικητικού συμβουλίου δημοτικής ανώνυμης εταιρείας που ιδρύεται κατά το άρθρο 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, απορρέει ευθέως από την ιδιότητα αυτών ως αιρετών οργάνων του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως και συνδέεται λειτουργικά με την διοίκηση από τον οργανισμό αυτόν, μέσω της δημοτικής επιχείρησης, των σχετικών τοπικών υποθέσεων. Η άσκηση, κατά συνέπεια, καθηκόντων διοίκησης της δημοτικής επιχείρησης από τα ορισθέντα μέλη του δημοτικού συμβουλίου είτε με την ιδιότητα του μέλους του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης είτε, πολύ περισσότερο, με την ιδιότητα του προέδρου ή αντιπροέδρου του



διοικητικού συμβουλίου αυτής αποτελεί, κατά την φύση της, άσκηση υπηρεσιακών καθηκόντων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Κατά την άσκηση αυτών των καθηκόντων τα εν λόγω αιρετά όργανα οφείλουν, σύμφωνα με το άρθρο 135 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, να μεριμνούν για την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης και υπόκεινται, ως προς την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών, σε κρατική εποπτεία, η οποία μπορεί να συνίσταται, σύμφωνα με το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος, σε έλεγχο νομιμότητας των σχετικών πράξεων ή παραλείψεων, καθώς και σε πειθαρχικό έλεγχο, κατ' εφαρμογή των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων για την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. ΣτΕ 3870/2014).

7. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Σύμφωνα με το καταστατικό της δημοτικής ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία "Δημοτική Ανώνυμη Εταιρεία Ακινήτων ..... " (ΔΑΝΕΤΑ.....) (ΦΕΚ τ. ΑΕ-ΕΠΕ ...../13.5.2010), σκοπός της είναι, μεταξύ άλλων, η αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας του Δήμου και συγκεκριμένα η συντήρηση, ανάπτυξη, εκμετάλλευση και άσκηση εμπορικής δραστηριότητας στα ακίνητα που παραχωρούνται στην επιχείρηση από τον Δήμο, η εκμετάλλευση των παραλιών του Δήμου και η εκμετάλλευση των κοινοχρήστων χώρων του Δήμου. Κατά την εξεταζόμενη περίοδο (έτος 2017), ο προσφεύγων, Δήμαρχος του Δήμου ....., είχε ορισθεί Πρόεδρος του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... Περαιτέρω, με την ...../22.2.2017 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου .....εγκρίθηκε το αίτημα του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) της προαναφερθείσας δημοτικής ανώνυμης εταιρείας «... για τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσης και εκμετάλλευσης όλων των παραλιών του Δήμου ..... που δεν περιλαμβάνονται στις εξαιρέσεις των ΚΥΑ, των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης "Απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' βαθμού (Β' 578) σε συνάρτηση με τις διατάξεις του ν. 2971/2001 (Α' 285) "Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις", των κοινοχρήστων χώρων, καθώς και των ακινήτων του Δήμου ..., όπως αυτά παρουσιάζονται στον κάτωθι πίνακα, που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης: (...))». Με την .../1.6.2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ

..... αποφασίσθηκε η έγκριση "των κάτωθι δημοτικών κοινοχρήστων χώρων προς μίσθωση για διενέργεια δημοπράτησης προς έγκριση εγκατάστασης τροχήλατων καντινών: ... 9. Παραλία ...), 15 τ.μ., Δημοτική Ενότητα .... ". Στη συνέχεια, με την ...../15.6.2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... εγκρίθηκε η διενέργεια δημοπρασίας για την παραχώρηση των προεκτεθέντων δημοτικών κοινοχρήστων χώρων, μεταξύ των οποίων και του κοινοχρήστου χώρου που ευρίσκεται στην περιοχή της παραλίας ..... και καταρτίσθηκαν οι όροι διακήρυξης δημοπρασίας. Με την .../15.6.2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ.. αποφασίσθηκε η "δωρεάν διάθεση ομπρελών και ανακλίντρων στον χώρο αιγιαλού και παραλίας προς εξυπηρέτηση των λουομένων". Ακολούθησε





η έκδοση σχετικής διακήρυξης με την ...../16.6.2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... Πλειοδότης για τον δημοτικό κοινόχρηστο χώρο στην παραλία ..... αναδείχθηκε ο ....., στον οποίο κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού με την .../28.6.2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ.... Με την ...../24.7.2017 απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής ακυρώθηκαν, κατά τον προβλεπόμενο αυτεπάγγελο έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων ΟΤΑ, οι ανωτέρω ...../2017 και ...../2017 αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ.... Συγκεκριμένα, ως προς την ...../2017 απόφαση κρίθηκε ότι “με την ανωτέρω απόφαση παρατίθενται σε πίνακα οι προς δημοπράτηση χώροι και για τον καθένα ξεχωριστά προσαρτάται η θέση βάσει συντεταγμένων κέντρου χώρου, δίχως, όμως να συνοδεύεται από σχετικό τοπογραφικό διάγραμμα, σύμφωνα με τις ισχύουσες προδιαγραφές θεωρημένο κατάλληλα, και το οποίο να καθιστά απολύτως σαφές και πέραν αμφισβήτησεως ότι οι προς δημοπράτηση χώροι αποτελούν αν όχι κοινοχρήστους χώρους, τότε κατά κυριότητα ιδιοκτησίες του Δήμου ....”, ενώ ως προς την ...../2017 απόφαση ότι “η ανωτέρω απόφαση υπολείπεται σαφήνειας σχετικά με τον χώρο αιγιαλού και παραλίας εντός της χωρικής αρμοδιότητας του Δήμου στον οποίο αναφέρεται, δημιουργώντας ακολούθως και ασάφεια ως προς τις εφαρμοστέες κατά περίπτωση διατάξεις νόμου”. Η παραπάνω απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής ακυρώθηκε, κατόπιν προσφυγής της ΔΑΝΕΤΑ., με το πρακτικό .../5.12.2017 της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, λόγω κατά χρόνο αναρμοδιότητας του Συντονιστή που συνίστατο στην υπέρβαση της δίμηνης προθεσμίας από την έκδοση των πράξεων του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... προς άσκηση αυτεπαγγέλτου ελέγχου νομιμότητας και, καθ’ ερμηνεία του ως άνω πρακτικού, διότι ελήφθησαν υπόψη στο προοίμιο της απόφασης του Συντονιστή προηγούμενη προσφυγή και υπόμνημα Δημοτικών Συμβούλων του Δήμου ..... που είχαν απορριφθεί με προγενέστερη απόφαση του Συντονιστή. Ακολούθως, με την .../Α/Ιούνιος 2018 έκθεση ελέγχου του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης διενεργήθηκε έλεγχος, κατόπιν αναφορών – καταγγελιών “σχετικά με παράνομη εγκατάσταση καντίνας και κατάληψη αιγιαλού – παραλίας στη θέση ..... του Δήμου ....”. Με την έκθεση αυτή διαπιστώθηκε ότι οι προαναφερθείσες αποφάσεις ...../2017, ...../2017 και ...../2017 του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ....., καθ’ ο μέρος αφορούν την έκταση στην παραλία ....., έχουν εκδοθεί αναρμοδίως διότι: “i. Η παραχώρηση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού – παραλίας σύμφωνα με την ισχύουσα ΚΥΑ υπ’ αριθμ. ΔΔΠ0007378/0454ΒΕΞ2017/7.5.2017 αφορά στους Δήμους και όχι στις δημοτικές ανώνυμες εταιρείες αυτών του άρθρου 266 του ν. 3463/2006 (άρθρα 3 και 4 της ΚΥΑ), οι οποίες μπορεί να είναι αποδέκτες παραχώρησης από τους οικείους Δήμους μόνο για ίδια χρήση χωρίς δικαίωμα υπομίσθωσης και έναντι του προβλεπόμενου από το άρθρο 7 ανταλλάγματος. ii. Η συγκεκριμένη περιοχή δεν έχει καν παραχωρηθεί στην εν λόγω δημοτική επιχείρηση από τον Δήμο ....., σύμφωνα με την ...../2017 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, ούτε είχε συμπεριληφθεί στους χώρους για χρήση και εκμετάλλευση στο αρχικό αίτημα της ΔΑΝΕΤΑ... με αρ. αποφ. ..../2017. iii. Η ΔΑΝΕΤΑ...., ως δημοτική ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 266 του ν. 3463/2006, δεν νομιμοποιείται να διαχειρίζεται τη ζώνη αιγιαλού στην



περιοχή ..... στηριζόμενη σε αμφισβήτηση της νομιμότητας της υπ' αριθμ. ....../2000 πράξης της Λιμενικής Επιτροπής Λαυρίου, η οποία λήφθηκε υπόψη στην υπ' αριθμ. 3413.30/03/01/19.10.2001 (Β' 1447/2001) απόφαση προσδιορισμού ζώνης λιμένα του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας και δι' αυτής στην από 30.12.2002 σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του Οργανισμού Λιμένος Λαυρίου Α.Ε.". Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές, ο συντάξας την ανωτέρω έκθεση Επιθεωρητής – Ελεγκτής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πρέπει να κινηθεί πειθαρχική διαδικασία σε βάρος των αιρετών μελών του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., τα οποία με τη θετική ψήφο τους αποφάσισαν αναρμοδίως την παραχώρηση δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας στην περιοχή ..... (...) παρά τα οριζόμενα στις σχετικές διατάξεις της ισχύουσας ΚΥΑ υπ' αριθμ. ΔΔΠ0007378/ 0454ΒΕΞ2017/7.5.2017 και παρά το γεγονός ότι η ΔΑΝΕΤΑ.. στερείται του εν λόγω δικαιώματος παραχώρησης για τους προεκτεθέντες λόγους. Κατόπιν τούτου, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, με την ...../12.10.2018 απόφαση, κάλεσε σε απολογία τον προσφεύγοντα για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος από δόλο ή βαριά αμέλεια, διότι, υπό την ιδιότητα του Προέδρου του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., υπερψήφισε, με τις .../2017, .../2017, .../2017 και ...../2017 αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., αναρμοδίως, όπως εκτέθηκε στην προεκτεθείσα έκθεση ελέγχου του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, την παραχώρηση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού – παραλίας στη θέση "....." του Δήμου ..... και την τοποθέτηση σε αυτή παραθαλάσσιου εξοπλισμού. Ο προσφεύγων υπέβαλε τις από 31.10.2018 έγγραφες εξηγήσεις, με τις οποίες υποστήριξε ότι ο χώρος που παραχωρήθηκε προς μίσθωση στη θέση .... αποτελεί δημοτικό κοινόχρηστο χώρο, εκτός του αιγιαλού και παραλίας, ενώ η δωρεάν διάθεση ανακλίντρων, ομπρελών και καθισμάτων προς εξυπηρέτηση των λουομένων δημοτών και επισκεπτών για τη διατήρηση της τάξης, της καθαριότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος συνιστά απλή χρήση αιγιαλού και παραλίας, η οποία δεν επισύρει τις προβλεπόμενες από το άρθρο 29 του ν. 2971/2001 διοικητικές κυρώσεις. Κατόπιν των ανωτέρω, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής με το ...../6.12.2018 έγγραφο του παρέπεμψε τον προσφεύγοντα στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 234 του ν. 3852/2010. Ο προσφεύγων κλήθηκε να παραστεί στη συνεδρίαση του Πειθαρχικού Συμβουλίου της 22ης.9.2020 και κατέθεσε το από 21.9.2020 απολογητικό υπόμνημα, με το οποίο επανέλαβε ότι ο προς εκμίσθωση χώρος ευρίσκεται εκτός χώρου αιγιαλού και παραλίας, σε δημοτικό κοινόχρηστο χώρο η εκμετάλλευση του οποίου είχε παραχωρηθεί από τον Δήμο στην ΔΑΝΕΤΑ.... Επίσης, ισχυρίστηκε ότι, κατόπιν έκδοσης του πρακτικού ..../5.12.2017 της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, οι ..... και .../2017 αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ.... τεκμαίρονται ως νόμιμες και τα όργανα της διοίκησης που τις εφαρμόζουν δεν διαπράττουν παράβαση καθήκοντος. Τέλος, ως προς την ...../2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ. για την δωρεάν διάθεση ομπρελών και ανακλίντρων στον χώρο αιγιαλού και παραλίας προς εξυπηρέτηση των λουομένων, ισχυρίστηκε ότι δεν πρόκειται για "εκμίσθωση" κατά την έννοια της κ.α. ΔΔΠ0007378/0454ΒΕΞ2017/7.5.2017, η οποία συνεπάγεται οικονομικό



αντάλλαγμα, αλλά για δωρεάν διάθεση ορισμένου αριθμού ομπρελών και ανακλίντρων. Με την .../17.5.2022 γνωμοδότηση του Πειθαρχικού Συμβουλίου έγιναν δεκτά τα εξής: “οι αποφάσεις .../1.6.2017 ... και ...../15.6.2017 ... για την παραχώρηση δημοτικών κοινοχρήστων χώρων για την τοποθέτηση τροχήλατων καντινών ... μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η παραλία ..... του Διοικητικού Συμβουλίου της ΔΑΝΕΤΑ..., ελήφθησαν χωρίς να προκύπτει αρμοδιότητα της ανωτέρω δημοτικής επιχείρησης για την παραχώρηση είτε με αντάλλαγμα είτε δωρεάν”. Επίσης, στην ίδια γνωμοδότηση αναφέρεται ότι “... η περιοχή .... δεν συμπεριλαμβάνεται στη λίστα των ακινήτων των οποίων παραχωρήθηκε η χρήση δωρεάν από τον Δήμο ..... προς χρήση και εκμετάλλευση ούτε είχε συμπεριληφθεί στο αρχικό αίτημα της ΔΑΝΕΤΑ..., όπως προκύπτει από την .../2017 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου .....”. Επομένως, σύμφωνα με την γνωμοδότηση αυτή, ο προσφεύγων από πρόθεση αποφάσισε ως μέλος του ανωτέρω διοικητικού συμβουλίου της ΔΑΝΕΤΑ... τη διενέργεια δημοπρασίας παραχώρησης δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας στην ανωτέρω θέση για την τοποθέτηση καντίνας (απόφαση ...../2017), την κατακύρωση σε ιδιώτη (απόφαση ...../2017) και την τοποθέτηση παραθαλάσσιου εξοπλισμού προς δωρεάν εξυπηρέτηση των λουομένων στην ως άνω θέση (απόφαση ...../2017), ενεργώντας αναρμοδίως, μη τηρουμένων των νομίμων διαδικασιών κατά παράβαση της ισχύουσας κυα ΔΔΠ0007378/0454ΒΕΞ2017/7.5.2017. Κατόπιν των ανωτέρω, κρίθηκε ότι ο προσφεύγων τέλεσε με δόλο το πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος και προτάθηκε να επιβληθεί σε βάρος του η πειθαρχική ποινή αργίας έξι μηνών. Τέλος, με την προσβαλλόμενη απόφαση επιβλήθηκε σε βάρος του προσφεύγοντος η επίδικη πειθαρχική ποινή, διότι κρίθηκε ότι “οι αναλυτικά περιγραφόμενες πράξεις, όπως αναφέρονται στην αρ. πρωτ. ΕΜΠ ...../12.10.2018 κλήση σε απολογία και στην υπ’ αριθμ. ..../2022 γνωμοδότηση του Πειθαρχικού Συμβουλίου, στοιχειοθετούν το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος από δόλο”.

8. Επειδή, προβάλλεται ότι η πειθαρχική διαδικασία κατέστη άκυρη, λόγω υπέρβασης του ευλόγου χρόνου από την έκδοση του ...../6.12.2018 εγγράφου, με το οποίο ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής παρέπεμψε τον προσφεύγοντα στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 234 του ν. 3852/2010 έως την .../17.5.2022 γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου (3,5 έτη). Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι, πάντως, η πειθαρχική διαδικασία σε βάρος του προσφεύγοντος ολοκληρώθηκε με την έκδοση της προσβαλλόμενης ΕΜΠ ...../20.5.2022 απόφασης εντός της οριζόμενης στην παρ. 4 του άρθρου 233 του ν. 3852/2010 πενταετούς παραγραφής από τότε που διαπράχθηκαν τα αποδιδόμενα σε βάρος του προσφεύγοντος πειθαρχικά παραπτώματα (αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... .../15.6.2017, ...../15.6.2017, ...../28.6.2017), δεν προβάλλεται δε, περαιτέρω, από τον προσφεύγοντα ειδικότερος ισχυρισμός ότι η ως άνω γνωμοδότηση του Πειθαρχικού Συμβουλίου είχε καταστεί κατά τον χρόνο έκδοσής της ανεπίκαιρη (βλ. ΣτΕ 2111/2022 σκ. 7, 1976/2022 σκ. 11).





9. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 154 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, "Τα αιρετά όργανα των Δήμων και Κοινοτήτων, οι διοικήσεις των νομικών προσώπων και των Συνδέσμων, έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης, χωρίς καθυστέρηση, προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας καθώς και της ειδικής επιτροπής, που αναφέρονται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων και Κοινοτήτων, κατά τα άρθρα 149 και 150. Σε αντίθετη περίπτωση διαπράττουν σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά, κατά τις διατάξεις των άρθρων 142 και 143 του παρόντος". Ο προσφεύγων, κατ' επίκληση της ανωτέρω διάταξης, προβάλλει ότι δεν στοιχειοθετείται δόλος ή βαριά αμέλεια για τον λόγο ότι, ως Πρόεδρος του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ., υπερψήφισε τις..... και .../2017 αποφάσεις του ΔΣ της δημοτικής αυτής επιχείρησης, οι οποίες βρέθηκαν νόμιμες κατά το στάδιο της ενδοδιοικητικής προσβολής αυτών (δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 και 150 επ. του ν. 3463/2006), παράγουν τεκμήριο νομιμότητας και υποχρέωση συμμόρφωσης προς τα όργανα διοίκησης, τα οποία οφείλουν να τις εφαρμόσουν, ειδάλλως διαπράττουν παράβαση καθήκοντος. Ωστόσο, η επίκληση της ανωτέρω διάταξης του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προς απόδειξη της έλλειψης δόλου ή βαριάς αμέλειας στο πρόσωπο του προσφεύγοντος είναι αλυσιτελής διότι η διάταξη αυτή αναφέρεται στην υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις των οργάνων που ασκούν έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων και Κοινοτήτων, εν προκειμένω οι αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., για την υπερψήφιση των οποίων ελέγχεται πειθαρχικά ο προσφεύγων, δεν εκδόθηκαν σε συμμόρφωση αλλά προηγούνται του ελέγχου αυτού (πρβλ. ΣτΕ 1386/2014 σκ. 7). Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι οι ανωτέρω αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... ελέγχθηκαν από άποψη νομιμότητας από τα αρμόδια όργανα και, τελικώς, δεν ακυρώθηκαν (βλ. το προεκτεθέν πρακτικό .../5.12.2017 της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006), δεν ασκεί επιρροή στη στοιχειοθέτηση της πειθαρχικής ευθύνης του προσφεύγοντος ως Προέδρου του ΔΣ που υπερψήφισε τις αποφάσεις αυτές (πρβλ. ΣτΕ 915/2014 σκ. 18).

10. Επειδή, κατά γενική αρχή του πειθαρχικού δικαίου, όταν με αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου σε δίκη για ορισμένο ποινικό αδίκημα εκφέρεται ρητή κρίση για την ύπαρξη ή ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που συγκροτούν το αδίκημα, η κρίση αυτή είναι δεσμευτική για το πειθαρχικό όργανο που κρίνει για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος που βασίζεται στα ίδια πραγματικά περιστατικά, ομοίως δε και για το Συμβούλιο της Επικρατείας όταν δικάζει αντιστοίχως επί προσφυγής (ΣτΕ 454/2021 σκ. 8, 1870/2020 σκ. 5, κ.ά.).

11. Επειδή, με το από 24.4.2023 υπόμνημα, ο προσφεύγων προσκόμισε την ΠΤ 37/2023 απόφαση του Ι΄ Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, με την οποία αθώωθηκαν ο ίδιος και ο ....., μισθωτής της καντίνας, από την κατηγορία της παράνομης επέμβασης σε αιγιαλό και παραλία



(άρθρο 29 του ν. 2971/2001) στην παραλία ..... . Ειδικότερα, σύμφωνα με το ...../2020 κλητήριο θέσπισμα του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών Αθηνών, οι ανωτέρω κατηγορήθηκαν ότι στη .....Αττικής στις 4.8.2017 με πρόθεση επέφεραν μεταβολή σε παραλία χωρίς την απαιτούμενη άδεια της αρμόδιας αρχής και ειδικότερα α) ο προσφεύγων, υπό την ιδιότητα του Δημάρχου ..... και νομίμου εκπροσώπου της ΔΑΝΕΤΑ..., με πρόθεση προέβη στην τοποθέτηση τριών σειρών ομπρελών και περίπου πενήντα (50) ξαπλωστρών στην παραλία της θέσης ....., κατόπιν των ...../2017 και ...../2017 αποφάσεων της ΔΑΝΕΤΑ.... οι οποίες ακυρώθηκαν με τις ...../24.7.2017 και ...../2017 αποφάσεις του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, αποφάσεις οι οποίες όμως ακυρώθηκαν με την 8 (θέμα 3ο και 4ο αντίστοιχα) από 5.12.2017 απόφαση της Ειδικής Επιτροπής του αρ. 152 ν. 3463/2006 της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και β) ο ....., με πρόθεση προέβη στην τοποθέτηση μιας τροχήλατης καντίνας στην παραλία της θέσης ....., κατόπιν των .../2017 και .../2017 αποφάσεων της ΔΑΝΕΤΑ..., οι οποίες ακυρώθηκαν με τις ...../24.7.2017 και ...../2017 αποφάσεις του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, αποφάσεις οι οποίες όμως ακυρώθηκαν με την 8 (θέμα 3ο και 4ο αντίστοιχα) από 5.12.2017 απόφαση της Ειδικής Επιτροπής του αρ. 152 ν. 3463/2006 της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Από το περιεχόμενο της ανωτέρω ποινικής απόφασης [η οποία κατέστη αμετάκλητη κατά τον χρόνο συζήτησης της υπόθεσης στο ακροατήριο στις 27.4.2023 (βλ. σχετική υπηρεσιακή βεβαίωση επί του σώματος της απόφασης αυτής)], προκύπτει ότι ο προσφεύγων αθώωθηκε από την κατηγορία ότι, υπό την ιδιότητα του νομίμου εκπροσώπου της ΔΑΝΕΤΑ..., προέβη στις 4.8.2017 στην τοποθέτηση ομπρελών και ξαπλωστρών στην παραλία της θέσης ....., διότι κρίθηκε ότι "η απλή τοποθέτηση μη πακτωμένων στο έδαφος ομπρελών και ανακλίντρων δεν επέφερε μεταβολή του αιγιαλού και παραλίας στη θέση.....", ο δε ..... αθώωθηκε από την κατηγορία ότι, κατά την ίδια ως άνω ημερομηνία (4.8.2017), προέβη στην τοποθέτηση μιας κινητής τροχήλατης καντίνας στην παραλία της θέσης ....., διότι κρίθηκε ότι "η τροχήλατη καντίνα τοποθετήθηκε σε χώρο που βρισκόταν εκτός ζώνης αιγιαλού – παραλίας". Ωστόσο, ο προσφεύγων ελέγχεται πειθαρχικά, διότι, υπό την ιδιότητα του Προέδρου του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., ψήφισε θετικά για τη λήψη των αποφάσεων του ΔΣ, με τις οποίες, αναρμοδίως, αποφασίσθηκε η τοποθέτηση των ομπρελών και ξαπλωστρών στην παραλία της θέσης ..... και η εκμίσθωση χώρου στη θέση αυτή για την τοποθέτηση καντίνας. Συνεπώς, το πειθαρχικό αδίκημα που του αποδίδεται δεν ταυτίζεται με το ποινικό αδίκημα για το οποίο αμετακλήτως αθώωθηκε, καθώς τα πραγματικά περιστατικά που έγιναν δεκτά με την ποινική απόφαση αφορούσαν στην υλοποίηση και όχι στη λήψη των αποφάσεων του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... Εξ άλλου, η κρίση του ποινικού δικαστηρίου, κατά το μέρος της κατηγορίας σε βάρος του προσφεύγοντος, αφορούσε μόνον την τοποθέτηση των ομπρελών και ανακλίντρων στην παραλία αυτή και εξήχθη ενόψει της διαπίστωσης ότι δεν επήλθε μεταβολή του αιγιαλού και της παραλίας, όπως απαιτείται για τη στοιχειοθέτηση του ποινικού αδικήματος του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 2971/2001, ενώ, κατά το μέρος της κατηγορίας σε βάρος του ..... αφορούσε την



τοποθέτηση της καντίνας εκ μέρους του σε χώρο εκτός ζώνης αιγιαλού – παραλίας. Ενόψει των ανωτέρω, δεν ανακύπτει μεν δέσμευση του Δικαστηρίου από την απόφαση αυτή, όπως αβασίμως προβάλλει ο προσφεύγων, αλλά η απόφαση αυτή, ενόψει της συνάφειάς της με την πειθαρχική υπόθεση, πρέπει να συνεκτιμηθεί με τα λοιπά στοιχεία του πειθαρχικού φακέλου.

12. Επειδή, από το σύνολο των στοιχείων του πειθαρχικού φακέλου που αφορούν το σκέλος του πειθαρχικού παραπτώματος ως προς την υπερψήφιση από τον προσφεύγοντα, ως Πρόεδρο του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..., των αποφάσεων ...../2017 και ...../2017 του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... σχετικά με την έγκριση διενέργειας δημοπρασίας για την παραχώρηση δημοτικών κοινοχρήστων χώρων για την τοποθέτηση τροχήλατης καντίνας, μεταξύ άλλων, στη θέση ..... και την κατακύρωση της δημοπρασίας, κατά το μέρος που αφορά την εκμίσθωση καντίνας στην παραπάνω θέση, στον ....., προκύπτουν τα εξής: Από τις διατάξεις που εκτέθηκαν στη σκέψη 5, συνάγεται ότι η χρήση και εκμετάλλευση των δημοτικών κοινοχρήστων χώρων αποτελεί τοπική υπόθεση, για την οποία αρμόδιο είναι το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο μπορεί με απόφασή του να παραχωρεί την αξιοποίησή τους σε ανώνυμη δημοτική εταιρεία του Δήμου που έχει συσταθεί για τον σκοπό αυτό. Εν προκειμένω, στον Δήμο ..... έχει συσταθεί, προς τον σκοπό αυτό, η ΔΑΝΕΤΑ..... Το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου ..... με την ...../2017 απόφασή του αποφάσισε αρμοδίως, κατά τις ανωτέρω διατάξεις, την παραχώρηση της χρήσης και εκμετάλλευσης από τη ΔΑΝΕΤΑ....., μεταξύ άλλων, και των κοινοχρήστων χώρων του Δήμου ..... Στη δε ...../2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... τα συγκεκριμένα σημεία των δημοτικών κοινοχρήστων χώρων που θα παραχωρηθούν προς εκμίσθωση έχουν προσδιορισθεί επί συνημμένων αποσπασμάτων τοπογραφικών διαγραμμάτων, με αναφορά σε συγκεκριμένες συντεταγμένες (άρθρο 1). Από το απόσπασμα που αφορά στην παραλία ..... προκύπτει ότι ο χώρος εγκατάστασης της επίμαχης τροχήλατης καντίνας έχει αποτυπωθεί σε έκταση εκτός της χαραχθείσας γραμμής παραλίας. Δυνάμει δε της απόφασης αυτής έγινε η κατακύρωση της παραχώρησης του χώρου αυτού στον πλειοδότη, ....., με την ...../2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... Υπό τα δεδομένα αυτά, δεν προκύπτει ότι το ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... αποφάσισε αναρμοδίως την εκμίσθωση της εν λόγω έκτασης, ως δημοτικού κοινοχρήστου χώρου, για την εγκατάσταση καντίνας. Εξ άλλου, η έκταση αυτή δεν παραχωρήθηκε με την ...../2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... ως παραλία ή ως ακίνητο του Δήμου ....., όπως εσφαλμένως υπολαμβάνεται στην .../2022 γνωμοδότηση του δημοτικού συμβουλίου, αλλά ως δημοτικός κοινόχρηστος χώρος, η δε τοποθέτηση της εν λόγω καντίνας εκτός αιγιαλού – παραλίας στη θέση ..... επιβεβαιώθηκε και με την - κατά τα ανωτέρω συνεκτιμώμενη - απόφαση του ποινικού δικαστηρίου. Συνεπώς, ο προσφεύγων, υπερψηφίζοντας τις ανωτέρω αποφάσεις του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... με τις οποίες εγκρίθηκε η εκμίσθωση του χώρου αυτού για την τοποθέτηση καντίνας δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα



και δεν πρέπει, κατά το μέρος αυτό, να του επιβληθεί πειθαρχική ποινή, όπως βασίμως προβάλλεται.

13. Επειδή, με το έτερο σκέλος του αποδοθέντος σε βάρος του προσφεύγοντος πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος, τελουμένου με δόλο, προσήφθη σε αυτόν ότι υπερψήφισε τη ληφθείσα αναρμοδίως απόφαση ...../2017 του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... για τη δωρεάν διάθεση ομπρελών και ανακλίντρων στις παραλίες του Δήμου ....., στις οποίες περιλαμβάνεται και η ανωτέρω παραλία ..... Ειδικότερα, σύμφωνα με την προεκτεθείσα έκθεση ελέγχου του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, βάσει της οποίας διενεργήθηκε η σε βάρος του προσφεύγοντος πειθαρχική διαδικασία, η παραλία αυτή περιλαμβάνεται στη ζώνη λιμένος Λαυρίου (ως εξομοιούμενος με αυτή χώρος), η διαχείριση του οποίου ανήκει στον Οργανισμό Λιμένα Λαυρίου Α.Ε. Το γεγονός αυτό συνομολογήθηκε εμμέσως με τις από 31.10.2018 έγγραφες εξηγήσεις – υπόμνημα του προσφεύγοντος, όπου, μεταξύ άλλων, γίνεται αναφορά στην μεταγενέστερη της ...../2017 απόφασης του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... πρόθεση της Διοίκησης να προωθήσει τον αποχαρακτηρισμό της παραλίας αυτής από εξομοιούμενο με ζώνη λιμένος χώρο και την απόδοσή του στην τοπική κοινωνία. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η ΔΑΝΕΤΑ... δεν είχε δικαίωμα απλής χρήσης της συγκεκριμένης παραλίας με τη δωρεάν διάθεση στους λουομένους ομπρελών και ανακλίντρων, όπως αποφασίσθηκε με την ανωτέρω απόφαση του ΔΣ αυτής. Το δικαίωμα δε αυτό δεν είχε παραχωρηθεί στη δημοτική αυτή εταιρεία με την προεκτεθείσα...../2017 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου ....., διότι με την απόφαση αυτή εγκρίθηκε η δωρεάν παραχώρηση της χρήσης και εκμετάλλευσης στη ΔΑΝΕΤΑ... "όλων των παραλιών του Δήμου ..... που δεν περιλαμβάνονται στις εξαιρέσεις των ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης "Απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' βαθμού (Β' 578) σε συνάρτηση με τις διατάξεις του ν. 2971/2001 (Α' 285) "Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις". Από το πεδίο εφαρμογής της κ.α. αυτής (βλ. ΔΔΠ0005159/586Β/Ξ2015/2015 απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Οικονομικών – Β' 578), και ανεξαρτήτως της νομιμότητάς αυτής (βλ. ΣτΕ 1630/2016 επτ.), εξαιρούνταν ρητώς οι κοινόχρηστοι χώροι αιγιαλού – παραλίας, όταν η διαχείρισή τους ανήκει σε άλλους φορείς πλην του Υπουργείου Οικονομικών (Λιμενικά Ταμεία, Οργανισμούς Λιμένων, Ε.Τ.Α.Δ. Α.Ε. κ.λπ.) (βλ. άρθρο 4 περ. α' της ως άνω κ.α.), όπως, εν προκειμένω, η παραλία ....., κατά τα προεκτεθέντα. Συνεπώς, από τα στοιχεία του πειθαρχικού φακέλου, δεν προκύπτει ότι το ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... είχε την εξουσία, με την ...../2017 απόφαση, να αποφασίσει την απλή χρήση της παραλίας αυτής με τη διάθεση στους λουομένους ομπρελών και ξαπλώστρων, το γεγονός δε ότι, όπως κρίθηκε με την ανωτέρω ποινική απόφαση, δεν επήλθε αλλοίωση στη φυσική μορφολογία του αιγιαλού και της παραλίας δεν ασκεί, κατά το μέρος αυτό, επιρροή.



14. Επειδή, υπό τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο κρίνει ότι ο προσφεύγων α) δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα επειδή υπερψήφισε τις αποφάσεις ...../2017 και ...../2017 του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ... για την παραχώρηση δημοτικού κοινόχρηστου χώρου για την τοποθέτηση καντίνας στη θέση ... και β) υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της υπέρβασης αρμοδιότητας από βαριά αμέλεια (άρθρο 233 παρ. 2 περ. α΄ του ν. 3852/2010), διότι υπερψήφισε την, αναρμοδίως ληφθείσα, ...../2017 απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... για τη δωρεάν διάθεση στους λουομένους ομπρελών και ανακλίντρων στην παραλία .... Περαιτέρω, το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιότητες του προσφεύγοντος ως Δημάρχου ....., Προέδρου του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... και εισηγητή επί της επίμαχης .../2017 απόφασης αυτού, τη βαρύτητα του πειθαρχικού παραπτώματος, το οποίο δεν τελέσθηκε με δόλο, όπως δέχθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, αλλά με βαριά αμέλεια, συνεκτιμώντας αφενός το γεγονός ότι η ανωτέρω απόφαση του ΔΣ της ΔΑΝΕΤΑ..... ήταν γενική, καθώς δεν αφορούσε μόνον τη συγκεκριμένη παραλία, στην οποία δεν είχε δικαίωμα επέμβασης η ΔΑΝΕΤΑ....., αλλά όλες τις παραλίες του Δήμου ....., αφετέρου το γεγονός ότι η επέμβαση σε αυτήν αφορούσε την άνευ ανταλλάγματος διάθεση στους λουομένους μη συνδεδεμένων σταθερά με το έδαφος ομπρελών και ανακλίντρων προς εξυπηρέτησή τους, σύμφωνα με τη – συνεκτιμώμενη κατά τα ανωτέρω – ΙΤ 37/2023 απόφαση του ΙΤριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, κρίνει ως προσήκουσα την επιβολή σε αυτόν της πειθαρχικής ποινής της αργίας δεκαπέντε (15) ημερών.

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνει εν μέρει δεκτή η κρινόμενη προσφυγή, να μεταρρυθμισθεί η ΕΜΠ...../20.5.2022 απόφαση της ασκούσας καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, να επιβληθεί στον προσφεύγοντα η πειθαρχική ποινή της αργίας δεκαπέντε (15) ημερών και να μην επιδικασθεί δικαστική δαπάνη κατ' εκτίμηση των περιστάσεων (άρθρο 39 παρ. 1 του π.δ. 18/1989, Α΄ 8).

Διὰ τὰ ὑπὸ

δέχεται εν μέρει την προσφυγή.

Μεταρρυθμίζει την ΕΜΠ...../20.5.2022 απόφαση της ασκούσας καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και επιβάλλει στον προσφεύγοντα την πειθαρχική ποινή της αργίας δεκαπέντε (15) ημερών.

Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου και

Δεν επιδικάζει δικαστική δαπάνη.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 8 Μαΐου 2023

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος

Η Γραμματέας του Γ΄ Τμήματος

Δημήτριος Μακρής

Κωνσταντίνα Γκιώκα

πρ ΟΤΑ ση

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ- 2024





## Β. Πειθαρχικός έλεγχος προέδρου διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νπδδ, ΣΤΕ 857/ 2023

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου δημοτικού νπδδ έχει αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικού ελέγχου των υπαλλήλων για πράξεις και παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η προσφεύγουσα υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος από βαριά αμέλεια, καθόσον δεν προέβη στην κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας σε βάρος των υπαλλήλων που είχαν συμπράξει στη μη νόμιμη καταβολή χρηματικών ποσών στους υπαλλήλους του δημοτικού νπδδ, παρά το ότι η άσκηση πειθαρχικής δίωξης ήταν υποχρεωτική για τον Πρόεδρο του νπδδ, δεν απαιτείτο δε για τη στοιχειοθέτηση του παραπτώματος οικονομική ζημία του νπδδ. Προσήκουσα η επιβληθείσα στην προσφεύγουσα πειθαρχική ποινή της αργίας 40 ημερών. Απορρίπτεται η προσφυγή.

2. Επειδή, με την προσφυγή αυτή ζητείται η εξαφάνιση της ...../26.6.2018 απόφασης του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, με την οποία επιβλήθηκε στην προσφεύγουσα, δημοτικό σύμβουλο Αθηναίων, η πειθαρχική ποινή της αργίας σαράντα (40) ημερών για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος από βαριά αμέλεια σύμφωνα με το άρθρο 233 του ν. 3852/2010 (Α' 87).

3. Επειδή, στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006 – Α' 114) ορίζονται τα εξής: στο άρθρο 226 ότι «Δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα ... συνιστώνται, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με προεδρικό διάταγμα, ...», στο άρθρο 227 ότι «1. Τα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο ...», στο άρθρο 232 ότι «Σε κάθε ίδρυμα υπάρχει τριμελής Εκτελεστική επιτροπή ...», στο άρθρο 233 ότι «1. Το διοικητικό συμβούλιο, ο πρόεδρός του και η Εκτελεστική επιτροπή έχουν, ως προς τη Διοίκηση του ιδρύματος, τις Αρμοδιότητες δημοτικού συμβουλίου, δημάρχου και δημαρχιακής επιτροπής, αντιστοίχως. 2 ...», στο άρθρο 234 ότι «1. Τα θέματα, τα σχετικά με τις εργασίες του διοικητικού συμβουλίου, την πρόσκληση των μελών του και της εκτελεστικής επιτροπής σε συνεδρίαση, την απαιτούμενη για τη λήψη αποφάσεως πλειοψηφία, τον έλεγχο και την εκτελεστότητα των αποφάσεών του, το κώλυμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις, την αστική και Πειθαρχική ευθύνη των οργάνων διοίκησής του ρυθμίζονται με ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων που αφορούν το δημοτικό συμβούλιο, τη δημαρχιακή επιτροπή και τα μέλη τους. 2 ...», στο άρθρο 236, όπως ίσχυε πριν την τροποποίησή του με το άρθρο 44 παρ. 2 του ν. 4483/2017 (Α' 107), ότι «1. Οι διατάξεις που ισχύουν για τους Δήμους και αφορούν τον οργανισμό



της εσωτερικής υπηρεσίας, τον προϋπολογισμό, το οικονομικό έτος, τον απολογισμό, την ταμειακή υπηρεσία, τη Διαχείριση, τα δάνεια και την περιουσία, εφαρμόζονται και στα ιδρύματα. 2 ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 239 του ίδιου κώδικα ορίζεται ότι «1. Τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου συνιστώνται με απόφαση των οικείων δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων. ... 2. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας διαπιστώνει τη νομιμότητα της σχετικής απόφασης του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και εκδίδει την πράξη Σύστασης του νομικού προσώπου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 3 ...», στο άρθρο 240 ότι «1. Τα δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο, που αποτελείται από πέντε έως δεκαπέντε μέλη, τα οποία μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. ... 2. Οι διατάξεις των άρθρων 227 παράγραφος 5, 234, 235 και των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 236 εφαρμόζονται και στα νομικά πρόσωπα αυτά. Τα θέματα, τα σχετικά με τη λειτουργία του νομικού προσώπου ρυθμίζονται με κανονισμούς που εγκρίνουν τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια ...», και στο άρθρο 241 ότι «1. Η Συγχώνευση δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων σε ένα νομικό πρόσωπο, συναφούς σκοπού, γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, που εκδίδεται ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των άρθρων 239, 240 και 241 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων εκδόθηκε η 1302/14.11.2011 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αθηναίων (Β' 2784), η οποία αντικαταστάθηκε με την 14660/13681/2.4.2012 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (Β' 1005). Με την τελευταία αυτή απόφαση εγκρίθηκε η συγχώνευση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου του Δήμου Αθηναίων «ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ ΜΟΥΣΙΚΑ ΣΥΝΟΛΑ», «ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ» και «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΝΕΟΛΑΙΑΣ ΚΑΙ ΑΘΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ» σε ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΝΕΟΛΑΙΑΣ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ», ορίστηκε δε, στο άρθρο 3 της απόφασης αυτής, ότι «Το νομικό πρόσωπο διοικείται από το Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από δεκαπέντε (15) μέλη ...». Ακολούθως, με την 27812/23088/23.5.2013 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (Β' 1290) εγκρίθηκε ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) του ν.π.δ.δ. «Οργανισμός Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας Δήμου Αθηναίων» (Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.). Στο μέρος 3 του οργανισμού αυτού ορίζεται ότι 1. Ο Οργανισμός Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας Δήμου Αθηναίων αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και διέπεται από τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως ισχύουν κάθε φορά. Ο Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α. διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο που ορίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων από το οποίο εποπτεύεται, όπως ορίζεται ειδικότερα από τις κείμενες διατάξεις (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων). 2. Των υπηρεσιών του Οργανισμού προϊστάται ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου, ο οποίος εποπτεύει και ελέγχει τις υπηρεσίες έτσι ώστε να εξασφαλίζεται με αποδοτικό τρόπο η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των





περιοδικών στόχων και προγραμμάτων που αποφασίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο. ... 3 ...».

4. Επειδή, περαιτέρω, στον ν. 3852/2010 ορίζονται τα εξής: στο άρθρο 58 ότι «1. Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντα του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, ο δήμαρχος: α) ... δ) Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου», στο άρθρο 214 ότι: «1. Στους δήμους και στις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. 2. ...», στο άρθρο 215, όπως ισχύει μετά την αντικατάσταση της παρ. 1 εδάφιο α' αυτού από το άρθρο 20 παρ. 1 του ν. 4257/2014 (Α' 93/14.4.2014), ότι: «1. Συστήνεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα ... 2. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. 3. ...», στο άρθρο 216 παρ. 1, όπως η παρ. αυτή ισχύει μετά την αντικατάστασή της από το άρθρο 20 παρ. 2 του ν. 4257/2014, ότι: «Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συστήνεται θέση προϊσταμένου αυτής, που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», ...», στο άρθρο 233 ότι: «1. Στους ... δημοτικούς συμβούλους, ... επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. 2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλει τις πειθαρχικές ποινές της προηγούμενης παραγράφου στους αιρετούς που αναφέρονται σε αυτή: α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. 3. Οι πειθαρχικές ποινές της παραγράφου 1 επιβάλλονται μετά προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας του επόμενου άρθρου. 4. ...», στο άρθρο 234 ότι: «1. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλούμενου ... 2. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της ... απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου. ... 3. ... 6. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. ...» και στο άρθρο 238 παρ. 1 ορίζει ότι «Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ... Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα άρθρα 233, 234, ... του παρόντος ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 28 του ν. 4325/2015 (Α' 47) ορίζεται ότι:



«1. ... Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστάται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης». ... Έως ότου διοριστεί ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο ασκών καθήκοντα Γενικού Γραμματέα εξακολουθεί να ασκεί τις αρμοδιότητές του. Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας νοείται, από το διορισμό του, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 2. ...».

5. Επειδή, κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων, ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου δημοτικού ν.π.δ.δ. προΐσταται όλων των υπηρεσιών του νομικού προσώπου, έχει δε υπηρεσιακό καθήκον να ασκεί πλήρη και αποτελεσματική εποπτεία σε όλες τις υπηρεσίες του δημοτικού νομικού προσώπου και να λαμβάνει τα κατάλληλα διοικητικά μέτρα για τη νομιμότητα της λειτουργίας του, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου των υπαλλήλων για πράξεις και παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η αρμοδιότητα δε αυτή είναι αντίστοιχη με την αρμοδιότητα του δημάρχου για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στο προσωπικό του δήμου, στο οποίο κατά τις ανωτέρω διατάξεις προΐσταται (πρβλ ΣτΕ 808/2019, 2129/2018, 3755/2010). Σε περίπτωση παράβασης του ως άνω υπηρεσιακού καθήκοντος από δόλο ή βαρεία αμέλεια συνιστάται πειθαρχικό παράπτωμα σοβαρής παράβασης καθήκοντος, το οποίο στοιχειοθετείται ανεξάρτητα εάν η παράβαση συνδέεται με οικονομική ζημία του δημοτικού νομικού προσώπου, εφαρμόζονται δε αναλόγως οι διατάξεις των άρθρων 233 επ. του ν. 3852/2010, που αφορούν την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των δήμων.

6. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου η προσφεύγουσα διετέλεσε Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του δημοτικού ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «..... (.....)» από 27.6.2012 μέχρι 15.10.2014. Όπως προκύπτει από την ...../9.1.2015 Έκθεση Αποτελεσμάτων Οικονομικού Ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον ανωτέρω Οργανισμό, ο οποίος αφορούσε την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού του και ειδικά την εφαρμογή και ορθή τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων (π.δ. 113/2010), καθώς και τη διάρθρωση και στελέχωση της οικονομικής υπηρεσίας του. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή, όσον αφορά το Μητρώο Δεσμεύσεων, «Στο φορέα υπάρχει Πληροφορικό Σύστημα όμως δεν υπάρχει ενιαίο και Ολοκληρωμένο Πληροφορικό Σύστημα ώστε να καλύπτεται το σύνολο των λειτουργιών των επιμέρους Τμημάτων της Οικονομικής Διεύθυνσης ...», όσον αφορά τη διαδικασία ανάληψης υποχρέωσης, ενταλματοποίησης και εκκαθάρισης των δαπανών «Η πρόταση ανάληψης υποχρέωσης υπογράφεται από την Πρόεδρο του Δ.Σ. καθώς και τον Προϊστάμενο της Οικονομικής Διεύθυνσης ... στο σώμα της οποίας υπάρχει βεβαίωση του ΠΟΥ ότι η εκάστοτε δαπάνη είναι εντός του διαθέσιμου ποσού της πίστωσης και αναγράφεται το διαθέσιμο ποσό του ΚΑΕ προς ανάληψη. Η απόφαση ανάληψης καταχωρείται με α/α στο βιβλίο εγκρίσεων και εντολών πληρωμής...». Κατά



τη διάρκεια του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι «...κατά την καταχώρηση των στοιχείων ... το Μητρώο Δεσμεύσεων (ΜΔ) τηρείται ανά ΚΑΕ αλλά όχι σε πλήρη ανάπτυξη όλων των στηλών που προβλέπονται στο π.δ. 113/2010 ώστε να υπάρχει η δυνατότητα παρακολούθησης της ωρίμανσης των δαπανών. Στη σύνοψη του ΜΔ δεν είναι συμπληρωμένες όλες οι στήλες που προβλέπονται ή συμπληρώνονται λανθασμένα ... δεν γίνεται διαχωρισμός των οφειλών σε τρίτους ... δεν καταχωρούνται όλες οι πληρωμές που έχουν πραγματοποιηθεί ... δεν έχουν καταγραφεί όλες οι υποχρεώσεις του φορέα...». Ακολουθως, με την ...../2015 έκθεση αποτελεσμάτων τακτικού ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους τέθηκε ως στόχος η διαπίστωση της επάρκειας του συστήματος διαχείρισης του ανωτέρω Οργανισμού και η διαχείριση του προϋπολογισμού του για το έτος 2014. Στην έκθεση αυτή, η οποία αφορούσε την περίοδο 1.1.2015 – 31.12.2015, διαπιστώθηκε α) ότι κατά τη διενέργεια του ελέγχου ο φορέας δεν είχε ολοκληρώσει τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του απολογισμού έτους 2014, προσκόμισε δε την κατάσταση (απολογισμό) διαχείρισης προϋπολογισμού εξόδων οικονομικού έτους 2014, β) ότι το Μητρώο Δεσμεύσεων, το οποίο αποτελούσε τμήμα της εφαρμογής του πληροφοριακού συστήματος του φορέα δεν τηρείτο πλήρως, σύμφωνα με το π.δ. 113/2010, καθόσον δεν περιλαμβάνονταν οι στήλες 5 έως 9, 17, 19 έως 21 και 23, γ) ότι υπήρχε ασυμφωνία μεταξύ των στοιχείων του φορέα με το ταμειακό υπόλοιπο στις 31.12.2014, δ) ότι κατά τον έλεγχο της μισθοδοσίας σε ορισμένα εκκαθαριστικά μισθοδοσίας του προσωπικού υπήρχε κράτηση με την περιγραφή «υπέρ .....», η οποία αφορούσε κατά δήλωση του φορέα τμηματική παρακράτηση χρηματικών διευκολύνσεων που τους είχαν καταβληθεί. Σύμφωνα με έγγραφο της Ταμειακής Υπηρεσίας ένα μέρος των χρηματικών διαθεσίμων του φορέα είχε καταβληθεί σε υπαλλήλους ως χρηματική διευκόλυνση και παρακρατείτο τμηματικά μέσω της μισθοδοσίας. Οι ανωτέρω καταβολές χρηματικών διευκολύνσεων καταβάλλονταν κατόπιν αίτησης του υπαλλήλου και έγκριση της αίτησης από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικού. Το σύνολο των καταβολών ανήλθε σε ποσό 51.253 ευρώ. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με δήλωση του φορέα καταβάλλονταν σε υπαλλήλους χρηματικά ποσά έναντι απόδοσης, τα οποία δεν αποδόθηκαν στην ταμειακή υπηρεσία με την υποβολή των νομίμων παραστατικών δαπάνης, καθώς και χρηματική διευκόλυνση με προφορικό αίτημα. Τα ανωτέρω ποσά ανέρχονταν σε 4.634,17 ευρώ. Σύμφωνα με την ως άνω έκθεση η καταβολή χρηματικών διευκολύνσεων σε υπαλλήλους δεν προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις, δόθηκε δε περαιτέρω η σύσταση να προσδιορισθούν και αναζητηθούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά, ε) ότι υπήρξε πλημμελής εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος και μη έγκαιρη σύνταξη του ισολογισμού των οικονομικών ετών 2012 – 2013. Ειδικότερα, στο μηχανογραφικό σύστημα υποστήριξης των οικονομικών λειτουργιών του φορέα διαπιστώθηκε ελλιπής διασύνδεση του συστήματος δημόσιας λογιστικής με το διπλογραφικό σύστημα, με αποτέλεσμα να μην εξασφαλίζεται η επάρκεια των πληροφοριακών συστημάτων της οικονομικής διεύθυνσης και να καθίσταται αδύνατη η λήψη οικονομικών στοιχείων από το διπλογραφικό σύστημα και η αντιπαραβολή τους με τη δημόσια λογιστική για



τον έλεγχο τους και στ) ότι είχε υπολογισθεί εσφαλμένως η προσωπική διαφορά υπαλλήλου με συνέπεια την εσφαλμένη καταβολή της υπερβάλλουσας μείωσης. Κατόπιν των εκθέσεων αυτών, με το .../19.5.2017 έγγραφο της ασκούσας καθήκοντα Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής η προσφεύγουσα κλήθηκε σε απολογία για το πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος από δόλο ή βαρεία αμέλεια, διότι ως Πρόεδρος του ανωτέρω νπδδ το διάστημα από 26.7.2012 μέχρι 15.10.2014, παρέβη την εκ του νόμου υποχρέωση να προβεί σε ενέργειες σχετικά με α) την ανάληψη υποχρεώσεων και την τήρηση του μητρώου δεσμεύσεων κατά παράβαση των άρθρων 2 και 7 του π.δ. 113/2010 και της σχετικής εγκυκλίου (30/2011) του Υπουργείου Εσωτερικών. Ειδικότερα, αποδόθηκε στην προσφεύγουσα ότι, ως Πρόεδρος του ..... όφειλε να μεριμνήσει ώστε να διασφαλισθεί η ορθή, τακτική και έγκαιρη ενσωμάτωση των στοιχείων του φορέα σχετικά με το μητρώο δεσμεύσεων, καθώς και ότι δεν προέβη στην εκκίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας για την αναζήτηση ευθυνών για το μητρώο δεσμεύσεων το οποίο τηρείται από την οικονομική υπηρεσία με ευθύνη του Προϊσταμένου της, β) την έγκριση των ισολογισμών οικονομικών ετών 2012, 2013 και 2014 κατά παράβαση του άρθρου 163 του ν. 3453/2006 και του άρθρου 72 του ν. 3852/2010, γ) την ορθή τήρηση της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου (διπλογραφικού συστήματος) κατά παράβαση του άρθρου 3 του π.δ. 315/1999 και της παρ. 7 του άρθρου 266 του ν. 3852/2010 και δ) την εκκίνηση πειθαρχικής διαδικασίας κατά των υπευθύνων της Διεύθυνσης Οικονομικού κατά παράβαση του άρθρου 58 του ν. 3852/2010 σε συνδυασμό με το άρθρο 233 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006). Ειδικότερα, αποδόθηκε στην προσφεύγουσα ότι, ως Πρόεδρος και Προϊσταμένη του προσωπικού του φορέα και αρμόδια για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου, δεν προέβη στην κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας για την αναζήτηση ευθυνών για την παράνομη καταβολή χρηματικών διευκολύνσεων σε υπαλλήλους, για τον εσφαλμένο υπολογισμό της προσωπικής διαφοράς υπαλλήλου καθώς και για αχρεωστήτως καταβληθέντα επιδόματα «ειδικής απασχόλησης» σε υπαλλήλους που δεν ήταν δικαιούχοι. Ακολούθως, η προσφεύγουσα υπέβαλε εγγράφως το από 26.6.2017 υπόμνημα παροχής εξηγήσεων, με το οποίο ισχυρίστηκε ότι δεν υπέπεσε στο αποδοθέν πειθαρχικό παράπτωμα αλλά έπραξε ό,τι ήταν δυνατό προκειμένου η διαχείρισή της ως Πρόεδρος του ανωτέρω ν.π.δ.δ. να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις που το διέπουν. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της τούτο αποδεικνύεται από τον ισολογισμό έτους 2014 ο οποίος ήταν πλεονασματικός σε σχέση με τους προηγούμενους. Εξάλλου, σε σχέση με την χορήγηση προκαταβολών σε προσωπικό του ....., η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι είχε την πεποίθηση, λόγω της προφορικής ενημέρωσης που έλαβε από τον Οικονομικό Διευθυντή του ....., ότι οι προκαταβολές αυτές επιτρέπονταν, δίδονταν δε μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών και αφορούσαν μικρά ποσά σε εξαιρετικές περιπτώσεις για λόγους ανθρωπιστικούς. Στη συνέχεια, κατόπιν του ...../25.7.2017 εγγράφου του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής η πειθαρχική υπόθεση της προσφεύγουσας εισήχθη στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 234 του ν. 3852/2010. Το πειθαρχικό αυτό συμβούλιο με την .../2018 γνωμοδότηση έκρινε ότι η



προσφεύγουσα ήταν πειθαρχικά ελεγκτέα για σοβαρή παράβαση καθήκοντος για τα πειθαρχικά παραπτώματα που της αποδόθηκαν με την κλήση σε απολογία και ότι έπρεπε να της επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της αργίας σαράντα (40) ημερών. Κατόπιν τούτου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

7. Επειδή, το Συμβούλιο της Επικρατείας, επί προσφυγής ουσίας, όπως εν προκειμένω, σύμφωνα με το άρθρο 234 παρ. 6 του ν. 3852/2010, εξετάζει την υπόθεση κατά τον νόμο και την ουσία, προβαίνει στον ορθό χαρακτηρισμό των πράξεων που αποδίδονται στον πειθαρχικώς διωκόμενο ως πειθαρχικών παραπτωμάτων και στην υπαγωγή τους στον προσήκοντα κανόνα δικαίου, περαιτέρω δε εκφέρει ίδια ουσιαστική κρίση σχετικά με την τέλεση των πειθαρχικών παραπτωμάτων, τη σοβαρότητά τους ενόψει και των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκαν, καθώς και την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής, κατ' εκτίμηση όλων των στοιχείων του φακέλου της πειθαρχικής υπόθεσης. Επομένως, πρέπει να απορριφθούν ως αλυσιτελείς οι λόγοι της προσφυγής ότι είναι ανεπαρκής και αντιφατική η αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης, κατά το μέρος που δεν διευκρινίζεται το πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο επιβλήθηκε η επίμαχη πειθαρχική ποινή, καθώς και ότι στην προσβαλλόμενη απόφαση ελλείπει ο ειδικός νομικός χαρακτηρισμός του παραπτώματος που αποδίδεται στην προσφεύγουσα (ΣΤΕ 2060/2020, 598/2019, 606, 83/2017, 1644/2016, 1601/2012).

8. Επειδή, από το σύνολο των στοιχείων του πειθαρχικού φακέλου και, ειδικότερα, από την ...../2015 έκθεση αποτελεσμάτων τακτικού ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και το από 4.7.2017 υπόμνημα παροχής εξηγήσεων, προκύπτει ότι κατά το χρονικό διάστημα που η προσφεύγουσα διετέλεσε Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του .....ένα μέρος των χρηματικών διαθεσίμων του φορέα είχε καταβληθεί ως χρηματική διευκόλυνση στους υπαλλήλους, κατόπιν αίτησής τους και έγκρισης του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Οικονομικού του Οργανισμού. Τα χρηματικά αυτά ποσά παρακρατούνταν τμηματικά από τους υπαλλήλους μέσω της μισθοδοσίας τους, το σύνολο δε των χρηματικών ποσών που είχαν καταβληθεί ανερχόταν, σύμφωνα με την ως άνω έκθεση, σε 51.253 ευρώ. Περαιτέρω, η προσφεύγουσα γνώριζε ότι έλαβαν χώρα οι ως άνω προκαταβολές, όπως προκύπτει από τα πρακτικά της συνεδρίασης της 27.11.2017 του πειθαρχικού συμβουλίου του άρθρου 234 του ν. 3852/2010, στην οποία η προσφεύγουσα είχε παραστεί, καθώς και από το 4.7.2017 υπόμνημα παροχής εξηγήσεων. Συνεπώς, ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι δεν προκύπτει ότι τα ως άνω χρηματικά ποσά είχαν χορηγηθεί εν γνώσει της είναι απορριπτός ως αβάσιμος. Εν όψει τούτων η προσφεύγουσα υπέπεσε στο αποδοθέν πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος από βαριά αμέλεια, καθόσον δεν προέβη στην κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας σε βάρος των υπαλλήλων που είχαν συμπράξει στη μη νόμιμη καταβολή χρηματικών ποσών στους υπαλλήλους του ....., παρά το ότι η άσκηση πειθαρχικής δίωξης ήταν





υποχρεωτική για τον Πρόεδρο του ως άνω ν.π.δ.δ. σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στην πέμπτη σκέψη (πρβλ. ΣτΕ 535/2020), δεν απαιτείτο δε κατά τον νόμο για τη στοιχειοθέτηση του αποδοθέντος στην προσφεύγουσα παραπτώματος οικονομική ζημία του .....(ΣτΕ 1031/2021, 2060, 540/2020, 808/2019, 1410/2018). Εξάλλου, εν όψει της ιδιότητας της προσφεύγουσας ως Προέδρου του ως άνω νπδδ είναι απορριπτέος ο ισχυρισμός της ότι τελούσε σε νομική πλάνη λόγω της προφορικής διαβεβαίωσης της οικονομικής υπηρεσίας του ..... ότι οι επίμαχες καταβολές ενέπιπταν στις διατάξεις των άρθρων 38 και 39 του β. δ. της 17.5/16.9.1959, οι οποίες επιτρέπουν την ταχεία και άμεση πληρωμή δαπανών χωρίς την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων. Περαιτέρω, αλυσιτελώς προβάλλεται ότι η παροχή διευκολύνσεων στους υπαλλήλους, οι οποίοι αντιμετώπιζαν οικονομικά προβλήματα, συνιστούσε πρακτική η οποία προϋπήρχε της θητείας της, διότι τούτο δεν την απαλλάσσει από την ευθύνη για την παράλειψη άσκησης των ως άνω καθηκόντων της. Εξάλλου, είναι απορριπτέος ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι δεν είχε τελέσει το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα της παρ. 2 του άρθρου 10 του π.δ. 113/2010, καθόσον δεν είχε υπογράψει κανένα έγγραφο πραγματοποίησης δαπανών σχετικό με την παροχή διευκολύνσεων σε υπαλλήλους όπως ορίζεται στη διάταξη αυτή προκειμένου να στοιχειοθετηθεί πειθαρχικό παράπτωμα. Τούτο διότι, όπως προκύπτει από την από 19.5.2017 κλήση σε απολογία και το από 25.7.2017 έγγραφο του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής με το οποίο η πειθαρχική υπόθεση της προσφεύγουσας παραπέμφθηκε στο πειθαρχικό συμβούλιο του άρθρου 234 του ν. 3852/2010, το παράπτωμα που είχε αποδοθεί στην προσφεύγουσα συνίστατο στο ότι δεν είχε εκκινήσει την πειθαρχική διαδικασία για την αναζήτηση ευθυνών για την παράνομη καταβολή χρηματικών διευκολύνσεων σε υπαλλήλους, όχι δε ότι είχε υπογράψει έγγραφα πραγματοποίησης δαπανών κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 15,19,20 και 21 του ν. 2362/1995, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 10 του π.δ. 113/2010, όπως εσφαλμένα υπολαμβάνει η προσφεύγουσα.

9. Επειδή, το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα του ανωτέρω παραπτώματος κρίνει προσήκουσα την πειθαρχική ποινή της αργίας σαράντα (40) ημερών. Κατόπιν των ανωτέρω και δεδομένου ότι η επιβληθείσα ποινή της αργίας σαράντα (40) ημερών στηρίζεται επαρκώς στο ως άνω πειθαρχικό παράπτωμα, είναι αλυσιτελής η έρευνα ως προς τη διάπραξη των λοιπών πειθαρχικών παραπτωμάτων που αποδόθηκαν στην προσφεύγουσα με την προσβαλλόμενη πράξη (ΣτΕ 808, 94/2019, 1352/2013, πρβλ. ΣτΕ 3897/2013, 2712/2010, 2138/2008, 1758/2007) και, ειδικότερα, της ανάληψης υποχρεώσεων και της τήρησης του μητρώου δεσμεύσεων κατά παράβαση των άρθρων 2 και 7 του π.δ. 113/2010 και της σχετικής εγκυκλίου (30/2011) του Υπουργείου Εσωτερικών, της έγκρισης των ισολογισμών οικονομικών ετών 2012, 2013 και 2014 κατά παράβαση του άρθρου 163 του ν. 3453/2006 και του άρθρου 72 του ν. 3852/2010 και της μη ορθής τήρησης της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου (διπλογραφικού συστήματος) κατά παράβαση του άρθρου 3 του π.δ. 315/1999 και της παρ. 7 του άρθρου 266 του





ν. 3852/2010.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την προσφυγή.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Επιβάλλει στην προσφεύγουσα τη δικαστική δαπάνη Δημοσίου η οποία ανέρχεται σε τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 25 Οκτωβρίου 2021

Ο Πρόεδρος του Γ' Τμήματος

Ο Γραμματέας

Παναγιώτης Ευστρατίου

Νικόλαος Βασιλόπουλος

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑ

A. Διεθνείς Συνεργασίες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού: Τύποι και ενέργειες υλοποίησης και έγκρισης

B. Διευκρινίσεις για την υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75)



## Α. Διεθνείς Συνεργασίες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού: Τύποι και ενέργειες υλοποίησης και έγκρισης

ΘΕΜΑ: Διεθνείς Συνεργασίες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού: Τύποι και ενέργειες υλοποίησης και έγκρισης

Έγγραφο: 141/ απ 9883/ 2.2.202 του Υπουργείου Εσωτερικών (ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ)

Κατόπιν της πρόσφατης ανάληψης των καθηκόντων των αιρετών εκπροσώπων των νέων δημοτικών και περιφερειακών αρχών που αναδείχθηκαν από τις αυτοδιοικητικές εκλογές της 8ης και της 15ης Οκτωβρίου 2024, αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο των διεθνών συνεργασιών των δήμων και των περιφερειών, σας υπενθυμίζουμε τα εξής:

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219-220 του ν.3463/2006 και τις όμοιες των άρθρων 96, 101, 202 και 203 του ν.3852/2010, οι δήμοι και οι περιφέρειες αντιστοίχως συνεργάζονται με Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και με λοιπούς φορείς της αλλοδαπής, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, για τη συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα πόλεων και περιφερειών, αδελφοποιήσεις πόλεων (μόνον οι δήμοι), σε ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα, πρωτοβουλίες της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και σε πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις και συμφωνίες για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 108-114 του ν.4483/2017, οι ΟΤΑ της χώρας μας συμμετέχουν σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας για την προαγωγή της εδαφικής συνεργασίας και συνοχής.

Για τη συμβατότητα όλων των ανωτέρω δράσεων των δήμων και των περιφερειών με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής του άρθρου 4 παρ. 2β του ν.3345/2005 (ΦΕΚ 138 Α΄), όπως κάθε φορά ισχύει που λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών και στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι του ΥΠ.ΕΣ., του Υπουργείου Εξωτερικών, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (μόνο στην περίπτωση συζήτησης θεμάτων των ΕΟΕΣ) και των ενώσεων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ). Τα ανωτέρω εφαρμόζονται αναλογικά και για τους Συνδέσμους των ΟΤΑ. Πιο αναλυτικά:



### 1. Ευρωπαϊκά και Διεθνή Δίκτυα Πόλεων και Περιφερειών

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 219 παρ.1 του ν.3463/2006 και τις όμοιες διατάξεις των άρθρων 101, 202 και 203 παρ.1 και 2 του ν.3852/2010, οι δήμοι και οι περιφέρειες της χώρας συνεργάζονται με αντίστοιχους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της αλλοδαπής για τη συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών με σκοπό την προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας και τη συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά προγράμματα. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών του δικτύου δύνανται να συμμετέχουν σε αυτό κοινωνικοί φορείς με σκοπούς αντίστοιχους αυτών του δικτύου, καθώς και πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα.

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία και πρακτική τα διεθνή δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών διακρίνονται στα εξής:

- (α) Δίκτυα που συστήνονται από τις ίδιες τις τοπικές ή περιφερειακές αρχές (π.χ. Eurocities, UCLG, Assembly of European Regions).
- (β) Δίκτυα που συστήνονται με πρωτοβουλία ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ELISAN της ΕΕ, CLIP του Συμβουλίου της Ευρώπης, European Network of Healthy Cities του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, Champion Mayors for Inclusive Growth του ΟΟΣΑ).
- (γ) Δίκτυα που συστήνονται στο πλαίσιο ανταγωνιστικών και συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων (π.χ. δίκτυα URBACT, INTERREG, CERV).
- (δ) Δίκτυα που συστήνονται με πρωτοβουλία ιδιωτών και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων (π.χ. Global Parliament of Mayors του Αμερικανού ακαδημαϊκού Benjamin Barber, 100 Resilient Cities (100RC) του Ιδρύματος Rockefeller, C40 του ιδρύματος Bloomberg Philanthropies).

Ένα δίκτυο συστήνεται βάσει ενός κειμένου διακήρυξης και λειτουργεί βάσει συγκεκριμένου καταστατικού. Με τη διακήρυξή του, το δίκτυο καθορίζει την ονομασία, τους λόγους που οδήγησαν τα συμμετέχοντα μέρη στη σύστασή του, την αποστολή του, τους επιμέρους στόχους και δράσεις του, τα μέσα υλοποίησης των στόχων του καθώς και την έδρα του. Πέραν των στοιχείων της διακήρυξης, στο καταστατικό του δικτύου περιλαμβάνονται επιπλέον οι πόροι, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μελών, η διοίκησή τους και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την οργάνωση και τη λειτουργία τους. Για τη συμμετοχή των ΟΤΑ σε αυτά τα δίκτυα απαιτείται απόφαση των οικείων συμβουλίων των συμμετεχόντων δήμων και περιφερειών. Ειδικότερα, όσον αφορά τα ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών που έχουν την έδρα τους στη χώρα μας, αυτά λειτουργούν σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 741 του



ΑΚ ως αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες. Για τη γραμματειακή υποστήριξη ενός διεθνούς δικτύου πόλεων και περιφερειών μπορεί να αποσπασθεί υπάλληλος από δήμο ή περιφέρεια μέλος του. Η απόσπαση γίνεται ύστερα από απόφαση του διοικούντος το δίκτυο οργάνου και σύμφωνης γνώμης του οικείου δημάρχου ή περιφερειάρχη. Η διάρκεια της απόσπασης είναι διετής με δυνατότητα ισόχρονης παράτασης. Η μισθοδοσία του αποσπασμένου βαρύνει τον οικείο δήμο ή την περιφέρεια.

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, η δημιουργία ενός διεθνούς δικτύου τοπικών και περιφερειακών αρχών διανύει συγκεκριμένες φάσεις,

- i. Προσδιορισμός του επιδιωκόμενου στόχου (rationale)
- ii. Εξασφάλιση υποστήριξης (support)
- iii. Ανεύρεση εταίρων (partners)
- iv. Επισημοποίηση της σχέσης (convention)
- v. Κατανομή αρμοδιοτήτων και οργανωτική δομή (responsibilities - structure)
- vi. Δημοσιοποίηση της συνεργασίας (communication)
- vii. Παρακολούθηση-αξιολόγηση δράσεων (monitor-review)

## 2. Αδελφοποιήσεις Πόλεων

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 220 του ν.3463/2006, οι δήμοι, στο πλαίσιο μακροχρόνιων συνεργασιών τους με αντίστοιχους οργανισμούς της αλλοδαπής, μπορούν να αναπτύσσουν τις κατά νόμο πρωτοβουλίες τους για θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους και να προβαίνουν σε πράξεις αδελφοποίησης των πόλεών τους, με στόχο τη μεταξύ τους προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων, δημιουργώντας στενότερους και σε φιλικό κλίμα δεσμούς. Οι αδελφοποιήσεις πόλεων γίνονται με απόφαση των οικείων συμβουλίων και ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής (βλ. παρακάτω).

Σύμφωνα με την κοινή εμπειρία και τη διεθνή πρακτική, οι αδελφοποιήσεις πόλεων αποτελούν το επιστέγασμα μακρόχρονων, στοχευμένων, εθνικά επωφελών συνεργασιών. Κατόπιν τούτου, η οργάνωση και η προώθηση των διαδικασιών αδελφοποίησης προϋποθέτει μια υποστηρικτική δομή. Αυτή μπορεί να αποτελεί μέρος της τοπικής αρχής ή να είναι μια ανεξάρτητη οργάνωση, γνωστή ως Επιτροπή Αδελφοποιήσεων. Η Επιτροπή Αδελφοποιήσεων αποτελεί το κύριο όργανο συντονισμού και υλοποίησης των δράσεων αδελφοποίησης, στις οποίες μετέχουν οι αιρετοί της τοπικής αρχής όσο και κάτοικοι σε εθελοντική βάση (εναλλακτικά και εκπρόσωποι Μ.Κ.Ο. ή άλλων ενώσεων πολιτών). Οι πολιτιστικές, αθλητικές, καλλιτεχνικές, εθελοντικές ενώσεις είναι



πάντοτε ενεργές και πρόθυμες να οργανώσουν και να υλοποιήσουν δράσεις αδελφοποίησης στις οποίες συμμετέχει η τοπική κοινότητα. Επίσης, τα σχολεία, είτε μέσω του διδακτικού προσωπικού, είτε με τη συνδρομή των μαθητών (e-twinning), πρωτοστατούν στις ανταλλαγές μεταξύ των Ο.Τ.Α.. Έργο της Επιτροπής Αδελφοποιήσεων είναι να διασφαλίσει:

- Την προετοιμασία και το συντονισμό του προγράμματος δράσεων.
- Την εκτίμηση του οικονομικού κόστους των συγκεκριμένων δράσεων (έξοδα μετακινήσεων και διαμονής).
- Την αναζήτηση της αναγκαίας επιχορήγησης (π.χ. ευρωπαϊκό πρόγραμμα 'CERV, 2021-2027').
- Την εκπροσώπηση της τοπικής κοινωνίας.
- Την ενεργό συμμετοχή των κατοίκων.
- Τη συνέχεια των δράσεων, ανεξαρτήτως αλλαγών σε επίπεδο τοπικής αρχής.

### *3.Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)*

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302/2013 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ), θεσπίστηκαν οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας, δυνάμει του άρθρου 175 εδαφ.γ της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ειδικές δράσεις προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής. Μέλη του ΕΟΕΣ μπορούν να γίνουν οι ακόλουθες νομικές οντότητες που βρίσκονται στο έδαφος τουλάχιστον δύο (2) κρατών-μελών: α) Κράτη μέλη ή αρχές σε εθνικό επίπεδο β) Περιφέρειες γ) Δήμοι δ) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ε) Δημόσιες Επιχειρήσεις ιδιωτικού δικαίου (της οδηγίας 2004/17/ΕΚ) στ) Επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ζ) Εθνικές, περιφερειακές, τοπικές αρχές ή οργανισμοί ή δημόσιες επιχειρήσεις Τρίτων χωρών. Με τις διατάξεις των άρθρων 108-114 του ν.4483/2017 ρυθμίστηκαν τα μέσα και η δυνατότητα να ανταποκριθούν οι ΕΟΕΣ που έχουν την έδρα στη χώρα μας στον προβλεπόμενο από την ενωσιακή νομοθεσία αναπτυξιακό ρόλο τους<sup>1</sup>.

1 Βλ. υπ'αριθ.28/34553/13-10-2017 εγκύκλιό μας





#### *4. Προγράμματα και Πρωτοβουλίες της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης*

Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219 παρ.1 του ν.3463/2006 και των όμοιων του άρθρου 203 παρ.1 του ν.3852/2010, οι δήμοι και οι περιφέρειες της χώρας δύνανται να συμμετέχουν, εκτός από δίκτυα, και σε πρωτοβουλίες (π.χ. Σύμφωνο Δημάρχων, Πρωτοβουλία Πόλεων και Περιφερειών για την Ένταξη, Ευρωμεσογειακή Συνέλευση Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών) και προγράμματα της ΕΕ (π.χ. ανταγωνιστικά προγράμματα, όπως LIFE, ERASMUS+, CERV, Creative Europe και συγχρηματοδοτούμενα, όπως URBACT, INTERREG, καθώς και σε προγράμματα του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου), του Συμβουλίου της Ευρώπης (π.χ. Intercultural Cities), αλλά και άλλων διεθνών οργανισμών (π.χ. Learning Cities της UNESCO).

#### *5. Πρωτόκολλα Συνεργασίας, Πολιτιστικές και Αθλητικές εκδηλώσεις*

Εκτός από τη συμμετοχή τους σε δίκτυα, αδελφοποιήσεις πόλεων, ευρωπαϊκά προγράμματα, πρωτοβουλίες και ΕΟΕΣ, οι ΟΤΑ της χώρας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 219 παρ.2 του ν.3463/2006 και των όμοιων διατάξεων του άρθρου 20 παρ.15 του ν.3731/2008 και του άρθρου 203 του ν.3852/2010, οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν, πάντοτε στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων και των συνεργασιών τους με αντίστοιχους οργανισμούς και λοιπούς φορείς της αλλοδαπής, να πραγματοποιούν πολιτιστικές, αθλητικές και καλλιτεχνικές εκδηλώσεις και ανταλλαγές αποστολών για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, καθώς και να συνάπτουν συμφωνίες για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους. Ειδικότερα, οι δήμοι δύνανται να συνάπτουν και μνημόνια συνεργασίας για θέματα συναντίληψης και να συμμετέχουν σε δράσεις διεθνούς αλληλεγγύης, ιδίως, σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, με την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τις πληγείσες περιοχές.

#### *6. Επιτροπή ελέγχου διεθνών και ευρωπαϊκών συνεργασιών των δήμων και των περιφερειών: Διαδικασία χορήγησης σύμφωνης γνώμης*

Η διαδικασία υποβολής των αιτημάτων των δήμων και περιφερειών προς την αρμόδια Επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών για τη χορήγηση της σχετικής σύμφωνης γνώμης, οφείλει να πληροί τουλάχιστον τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

i. Κάθε πρόταση δήμου ή περιφέρειας για τη συμμετοχή τους σε μια από τις ανωτέρω μορφές συνεργασίας, κρίνεται σκόπιμο να συνοδεύεται από απόφαση του οικείου συμβουλίου ή συλλογικού οργάνου (αν αφορά νομικό τους πρόσωπο).



ii. Η απόφαση του συμβουλίου πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Η αιτιολογία της απόφασης πρέπει να αποτυπώνει με αναλυτικό τρόπο την προστιθέμενη αξία και τους τομείς της εν λόγω συνεργασίας με τον αλλοδαπό οργανισμό ή φορέα της αλλοδαπής, τα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, τις προβλεπόμενες δαπάνες και να συνοδεύεται με κάθε δυνατή λεπτομέρεια από στοιχεία για τον αντίστοιχο οργανισμό ή φορέα με τον οποίο υπάρχει η βούληση συνεργασίας ή του δικτύου στο οποίο προτίθεται να συμμετάσχει. Ειδικότερα, στην περίπτωση των αδελφοποιήσεων πόλεων, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι αδελφοποιήσεις δεν αποτελούν την απαρχή μιας συνεργασίας μεταξύ δύο ΟΤΑ, αλλά την απόληξη μακροχρόνιων ανταλλαγών και κοινών πρωτοβουλιών.

iii. Η απόφαση των οικείων συμβουλίων, με όλα τα συνοδευτικά έγγραφα, πρέπει να αποστέλλεται, με έντυπο ή ηλεκτρονικό τρόπο, άμεσα και έγκαιρα στη Γραμματεία της τριμελούς Επιτροπής στο Υπουργείο Εσωτερικών (Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, e-mail: international@ypes.gr), πριν την πραγματοποίηση των προγραμματισμένων διεθνών εκδηλώσεων ή την υπογραφή των σχετικών πρωτοκόλλων συνεργασίας. Τούτο είναι απαραίτητο προκειμένου, προ της χορήγησης της αιτούμενης σύμφωνης γνώμης, να καταστεί δυνατή ενδεχόμενη επικοινωνία των μελών της Επιτροπής με τους ενδιαφερόμενους φορείς για παροχή περαιτέρω διευκρινίσεων και οδηγιών. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή δεν θα εξετάζει αίτημα που αποστέλλεται στη Γραμματεία της καθυστερημένα ή συνοδευόμενο από ελλιπή στοιχεία.

iv. Σε περίπτωση που η Επιτροπή κρίνει αιτιολογημένα πως η συμμετοχή τυχόν ενδιαφερομένου ημεδαπού δήμου ή/και περιφέρειας σε διεθνείς συνεργασίες δεν είναι σύμφωνη με το διεθνές, ενωσιακό ή εθνικό δίκαιο, ή ότι η πρωτοβουλία αυτή δεν δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή γενικής πολιτικής της χώρας, με απόφασή της δύναται να απορρίψει το σχετικό αίτημα.

v. Μετά τη λήψη της σύμφωνης γνώμης και την υλοποίηση της προτεινόμενης συνεργασίας, οι εμπλεκόμενοι δήμοι και περιφέρειες, στο πλαίσιο της τακτικής ενημέρωσης του σχετικού μητρώου της Επιτροπής με τις εγκριθείσες πρωτοβουλίες, οφείλουν να μεριμνούν για την αποστολή στη Γραμματεία της Επιτροπής των σχετικών εγγράφων (π.χ. τελικά κείμενα συμφωνιών ή πρωτοκόλλων αδελφοποίησης).

Η μη λήψη της σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής από τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας, δύναται να δυσχεράνει το έργο της υλοποίησης συνεργασιών με τους αλλοδαπούς εταίρους



τους, ιδιαίτερα αν οι εν λόγω πρωτοβουλίες δεν προβάλλουν με εθνικά επωφελή τρόπο την εικόνα και τις πολιτικές της χώρας στο εξωτερικό.

Κατόπιν τούτου, παρακαλούμε όπως κοινοποιήσετε την παρούσα Εγκύκλιο στις δημοτικές και περιφερειακές αρχές της χωρικής αρμοδιότητάς σας. Είμαστε στη διάθεσή σας για περαιτέρω διευκρινίσεις και πληροφορίες.

Η ΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΝΙΚΗ ΚΕΡΑΜΕΩΣ

## **B. Διευκρινίσεις για την υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75)**

ΘΕΜΑ: Διευκρινίσεις για την υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75).

Έγγραφο: ΔΙΔΔΔΗ/Φ.18/2756/9.2.2024 του Υπουργείου Εσωτερικών (ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ)

Αναφορικά με το αντικείμενο του θέματος και προκειμένου να εφαρμόζεται η κείμενη νομοθεσία κατά ενιαίο και ομοιόμορφο τρόπο από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, θέτουμε υπόψη σας τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 3 του ν. 2690/1999, «Γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο ταυτότητας ή από τα αντίστοιχα έγγραφα, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, γίνονται δεκτά βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερομένου η οποία και διατυπώνεται σε προβλεπόμενο από τις σχετικές διατάξεις έντυπο. Ίδια δήλωση υποβάλλεται και όταν τα στοιχεία του δελτίου ταυτότητας για την οικογενειακή κατάσταση, τη διεύθυνση της κατοικίας και το επάγγελμα έχουν μεταβληθεί».

Επί ειδικότερων θεμάτων:

### **A. Τύπος και υποβολή υπεύθυνης δήλωσης**

Η υπεύθυνη δήλωση δύναται να είναι έγχαρτη ή ηλεκτρονική.



Η υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986, μετά τη σχετική, από 21-12-2001 πράξη νομοθετικού περιεχομένου (Α' 288), συντάσσεται σε απλό φύλλο χαρτιού, διατίθεται δωρεάν και χρησιμοποιείται είτε αυτοτελώς, είτε ενσωματωμένη, όπου αυτό προσφέρεται, στα έντυπα των αιτήσεων τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 2690/1999, χορηγούνται υποχρεωτικά στους ενδιαφερομένους από τις δημόσιες αρχές, για όλα τα θέματα αρμοδιότητάς τους.

Τα έντυπα της υπεύθυνης δήλωσης και των αιτήσεων-υπευθύνων δηλώσεων διατίθενται και από το διαδίκτυο σε όλους τους ενδιαφερομένους.

Σε ό,τι αφορά την ηλεκτρονική υπεύθυνη δήλωση (e-dilos) που εκδίδεται από την ειδική εφαρμογή της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr) ισχύουν τα αναφερόμενα στην υπ' αριθμό 7335 ΕΞ 2020/23-3-2020 εγκύκλιο του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (ΑΔΑ: Ω7ΖΨ46ΜΤΛΠ-ΡΥΦ).

Ιδιαίτερως τονίζεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν την υπεύθυνη δήλωση, ΔΕΝ απαιτείται για την υποβολή της η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του δηλούντος, εκτός εάν από ειδικότερες διατάξεις ορίζεται διαφορετικά.

#### [Β. Συμπλήρωση και υπογραφή υπεύθυνης δήλωσης για λογαριασμό τρίτων](#)

Αναφορικά με τη συμπλήρωση και υπογραφή για λογαριασμό τρίτων υπεύθυνων δηλώσεων, διευκρινίζονται τα εξής:

Σύμφωνα με την αριθμ. 563/2005 Γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έχει γίνει αποδεκτή από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, «*πρόσωπα εφοδιασμένα με πληρεξούσιο ειδικό για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης και στα πλαίσια αυτής μπορούν να συμπληρώνουν και να υπογράφουν για λογαριασμό τρίτων υπεύθυνες δηλώσεις του άρθρου 8 του ν. 1599/1986. Τέτοιες δηλώσεις, επίσης, πολύ περισσότερο, μπορούν να υπογράψουν και πρόσωπα που χωρίς να συνδέονται ή να έχουν σχέση με τον χειρισμό οποιασδήποτε υποθέσεως, εξουσιοδοτούνται ειδικά για το σκοπό αυτό και στο σχετικό (ειδικό) πληρεξούσιο αναγράφεται επακριβώς το περιεχόμενο των δηλώσεων που πρόκειται να υπογράψουν*».

Ως πληρεξούσιο νοείται είτε ιδιωτικό πληρεξούσιο, δηλαδή απλή εξουσιοδότηση που φέρει τη βεβαίωση γνησίου υπογραφής του εξουσιοδοτούντος, είτε συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο.



Σημειώνεται ότι, κατά την ως άνω γνωμοδότηση, μείζον και ουσιώδες είναι από την υπεύθυνη δήλωση να προκύπτουν τα στοιχεία τόσο του άμεσα ενδιαφερόμενου όσο και του πληρεξούσιου προσώπου. Η γνωμοδότηση δεν καθορίζει ρητά τον τρόπο συμπλήρωσης της υπεύθυνης δήλωσης, ούτε δεσμεύει τα εμπλεκόμενα μέρη, ως προς τη συμπλήρωσή της.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι είναι δυνατή η αναγραφή στα σχετικά πεδία της υπεύθυνης δήλωσης των στοιχείων είτε του εξουσιοδοτούμενου είτε του εξουσιοδοτούντος.

### Γ. Χρήση υπεύθυνης δήλωσης

Με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 4250/2014 καταργήθηκε η υποβολή απλών αντιγράφων εγγράφων, συνοδευόμενων από την υπεύθυνη δήλωση του ν. 1599/1986, στην οποία ο ενδιαφερόμενος βεβαίωνε την ακρίβεια των στοιχείων. Όπως έχει γίνει δεκτό με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η υποβολή απλών ευανάγνωστων φωτοαντιγράφων των εγγράφων που έχουν εκδοθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες και τους φορείς που υπάγονται στη συγκεκριμένη ρύθμιση, επέχει θέση υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερομένου.

Προς αποφυγή περιττής επιβάρυνσης για τις διοικητικές αρχές, πρωτίστως όμως προς απαλλαγή των ενδιαφερομένων πολιτών και επιχειρήσεων από άσκοπη ταλαιπωρία, οι δημόσιες υπηρεσίες παρακαλούνται για την πιστή τήρηση των ανωτέρω.

Οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού παρακαλούνται να κοινοποιήσουν, με κάθε πρόσφορο τρόπο, την παρούσα σε όλους τους υπαλλήλους αρμοδιότητάς τους. Τα Υπουργεία παρακαλούνται να κοινοποιήσουν την παρούσα εγκύκλιο στα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. που εποπτεύουν. Επιπλέον, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις παρακαλούνται να κοινοποιήσουν άμεσα την παρούσα εγκύκλιο στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού αρμοδιότητάς τους.

Η παρούσα εγκύκλιος βρίσκεται αναρτημένη στην ιστοσελίδα του Υπουργείου μας ([www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)), στη διαδρομή: "Έργο & Δράσεις - Δημόσια Διοίκηση - Απλούστευση Διαδικασιών.

Η Υφυπουργός

Παρασκευή Χαραλαμπογιάννη

