

Προς

κ. Αναστάσιο Μπαρτζώκα

Πρόεδρο της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης,

email: a.mpartzokas@parliament.gr, epitropes@parliament.gr

Θέμα : Σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «ΚΩΔΙΚΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Θα θέλαμε να σας ευχαριστήσουμε για την ευγενική πρόσκληση που απευθύνετε στο Συνήγορο του Πολίτη να υποβάλλει το παρόν υπόμνημα με σχετικές παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «ΚΩΔΙΚΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ», στο πλαίσιο των εκ του Συντάγματος και του νόμου αρμοδιοτήτων του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ευελπιστεί να συμβάλει θετικά στη νομοθετική διαδικασία με τις γενικές επισημάνσεις και τις ειδικότερες παρατηρήσεις επί συγκεκριμένων διατάξεων του σχεδίου νόμου, αξιοποιώντας την πολυετή εμπειρία του σε θέματα που άπτονται της ως άνω νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Επισημαίνεται εκ προοιμίου, ότι το σύνολο της δράσης της Αυτοδιοίκησης (α' και β' βαθμού) εμπίπτει στο -ευρύτατο, ομολογουμένως- πεδίο διαμεσολαβητικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη. Είναι χαρακτηριστικό, ότι κάθε έτος μία στις πέντε έως μία στις τέσσερις αναφορές (ποσοστό που κυμαίνεται, δηλαδή, μεταξύ 20%-25%) που υποδέχεται η Αρχή αφορούν στη δράση και λειτουργία των θεσμών της Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα, δε, με τις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει υψηλό ποσοστό κακοδιοίκησης (βλ. ενδεικτικά στην ετήσια έκθεση 2025: 27%)¹ με αποτέλεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη να παρεμβαίνει σε καθημερινή βάση αλλά και έκτακτα με σύνταξη πορισμάτων και ειδικών εκθέσεων επί ειδικότερων θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹ Διαθέσιμη σε

file:///C:/Users/sav_ev.SYNIGOROS2/Downloads/260326-%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202025-1.pdf



Εντούτοις, η υπό επεξεργασία ενώπιον της Επιτροπής σας αναθεώρηση του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν ετέθη υπ' όψιν της Αρχής, ούτε εν μέρει ούτε στο σύνολό της, στο στάδιο της αξιολόγησης των προτεινόμενων διατάξεων από το επισπεύδον Υπουργείο, συμφώνως με τις αρχές καλής νομοθέτησης.

Ο προτεινόμενος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα εκτενές νομοθέτημα που αποτελείται από έξι (6) βιβλία:

- Το πρώτο βιβλίο περιέχει οργανωτικές διατάξεις για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, την κατηγοριοποίηση των δήμων, τον τρόπο εκλογής δημοτικών και περιφερειακών αρχών και το πλαίσιο ελέγχου προεκλογικών δαπανών.

- Στο δεύτερο βιβλίο περιγράφεται αναλυτικά το σύστημα διακυβέρνησης των δήμων, η ταξινόμηση των νομικών προσώπων της αυτοδιοίκησης και η καταστατική θέση των αιρετών.

- Οι αρμοδιότητες, η καταγραφή τους και ο τρόπος άσκησης αυτών περιέχονται στο τρίτο βιβλίο, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων από όλους τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας, ανεξαρτήτως του μεγέθους τους ή των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών.

- Στο τέταρτο βιβλίο συντελείται μια μεγάλη αλλαγή σε όλο το πλαίσιο της οικονομικής διαχείρισης των δήμων και των περιφερειών, με στόχο τη διευκόλυνση της οικονομικής τους λειτουργίας.

- Η συνταγματική επιταγή για τον έλεγχο αποκλειστικά της νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζεται στο πέμπτο βιβλίο, εισάγοντας ένα αντικειμενικό σύστημα ελέγχου εποπτείας.

- Τέλος, το έκτο βιβλίο επικεντρώνεται σε λοιπές διατάξεις που αφορούν στην αυτοδιοίκηση, με σημαντικότερη την ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο του πρόσθετου πρωτοκόλλου της ευρωπαϊκής χάρτας αυτονομίας.

Ειδικότερες παρατηρήσεις επί των άρθρων του σχεδίου νόμου:

ΒΙΒΛΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΕΚΛΟΓΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΡΧΩΝ - ΕΚΛΟΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΥΝΔΥΑΣΜΩΝ ΚΑΙ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΣΤΙΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΟΤΗΤΑ



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΔΗΜΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Άρθρο 18 - Δημοτικότητα – Αποδεικτική δύναμη δημοτολογικών εγγραφών

Επαναλαμβάνεται η ρύθμιση του άρθρου 14 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006) και των άρθρων 7 & 9 π.δ. 497/1991, προστίθεται όμως «η τελευταία χρονολογικά νόμιμη και έγκυρη κανονική εγγραφή» ως προϋπόθεση της δημοτικότητας, της αποδεικτικής δύναμης των εγγραφών και της υπερίσχυσης μεταξύ πολλαπλών εγγραφών. Η προσθήκη αυτή κρίνεται χρησιμότερη, καθώς διασαφηνίζει απορίες που δημιουργούνταν σε πλείστες περιπτώσεις ενδεικτικών, πολλαπλών ή καταργημένων εγγραφών και κατοχυρώνει νομοθετικά την πάγια σχετική πρακτική της διοίκησης, όπως μέχρι στιγμής αποτυπωνόταν μόνο σε εγκυκλίους.

Άρθρο 19 -Κτήση δημοτικότητας

1^η παράγραφος

Επαναλαμβάνεται κατά βάσιν η ρύθμιση του άρθρου 15 §§ 1-6 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006), ενώ εκσυγχρονίζονται τόσο η σχετική ορολογία («οι δύο γονείς» αντί «ο πατέρας / η μητέρα»), όσο και η αναφορά των μεθόδων καταχώρισης με την προσθήκη της ψηφιακής δήλωσης δημοτικότητας. Μόνη ουσιώδης μεταβολή φαίνεται η αντικατάσταση της διάταξης «αν για οποιονδήποτε λόγο δεν γίνει η παραπάνω δήλωση, το τέκνο αποκτά τη δημοτικότητα του πατέρα» από τη διάταξη «αν για οποιονδήποτε λόγο δεν γίνει η παραπάνω δήλωση, το τέκνο αποκτά τη δημοτικότητα του γονέα του οποίου το επώνυμο προηγείται αλφαβητικά». Ακριβέστερα, πρόκειται για νομοθετική κατοχύρωση της ίδιας ρύθμισης όπως είχε μέχρι στιγμής συμπεριληφθεί μόνο σε υπουργική απόφαση (17075/22.2.2024) εκτός του συστήματος του Κώδικα. Η συγκεκριμένη ρύθμιση συνάδει προς την αρχή της ισότητας των γονέων και, πάντως, αναμένεται πρωτίστως να λειτουργήσει ως πρόσθετο κίνητρο προκειμένου να μην παραλείπεται η προβλεπόμενη δήλωση δημοτικότητας. Δεν καθίσταται, πάντως, σαφές τί και πότε ακριβώς θα συμβεί σε περίπτωση παράλειψης, καθώς, σύμφωνα με την αμέσως επόμενη διάταξη «με κοινή αίτηση των γονέων στο δημοτολόγιο εγγραφής του τέκνου, επιτρέπεται, για μία μόνο φορά και μέχρι την ενηλικίωση του τέκνου, δήλωση προσδιορισμού δημοτικότητας, αν αυτή δεν έχει γίνει»: αν οι γονείς παραλείψουν να επιλέξουν δημοτικότητα του τέκνου αμέσως μετά τη γέννηση, ως οφείλουν, παραμένει ασαφές το κατά πόσον η κτήση δημοτικότητας θα συντελεσθεί αμέσως με βάση την ανωτέρω αλφαβητική σειρά ή θα παραμείνει σε εκκρεμότητα μέχρι τη μεταγενέστερη δήλωση.



3^η παράγραφος

Η ρύθμιση, ότι σε περίπτωση αναγνώρισης με δικαστική απόφαση, αν η δημοτικότητα δεν καθορίζεται με αυτή, το τέκνο αποκτά εκείνη της μητέρας του, αποτελεί επανάληψη της ισχύουσας διάταξης. Ωστόσο, με την παρούσα ευκαιρία, ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει να επισημάνει πως η διάταξη αυτή φαίνεται να εκκινεί από τη διαδεδομένη αντίληψη πως η αναγνώριση με δικαστική απόφαση αφορά την περίπτωση άρνησης του πατέρα να αναγνωρίσει το τέκνο, οπότε η μητέρα ή το ίδιο το τέκνο ζητά με αγωγή την αναγνώριση της πατρότητας (άρθρο 1479 § 1 εδ. α' -β' ΑΚ), οπότε η αντίθεση, σε σχέση με την περίπτωση της εκούσιας αναγνώρισης (όπου οι δύο γονείς μπορούν να επιλέξουν από κοινού τη δημοτικότητα του τέκνου τους) εμφανίζεται οιονεί τιμωρητική σε βάρος του πατέρα. Έχει παραγνωρισθεί, όμως, η περίπτωση κατά την οποία η δικαστική αναγνώριση λαμβάνει χώρα κατόπιν άσκησης αγωγής από μέρους του ίδιου του πατέρα, όταν η μητέρα αρνείται να χορηγήσει τη συναίνεσή της για την αναγνώριση του τέκνου (άρθρο 1479 § 1 εδ. γ' ΑΚ), οπότε πιο συνεπής εμφανίζεται η προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 18 § 5 π.δ. 323/1989, που προέβλεπε κοινή λύση για την εκούσια και για τη δικαστική αναγνώριση: *«Το τέκνο που γεννήθηκε χωρίς γάμο των γονέων του και αναγνωρίσθηκε εκούσια ή δικαστικά ενώ ήταν ανήλικο, μπορεί να αποκτήσει, με αμετάκλητη δήλωση των γονέων του στο ληξιαρχο του τόπου καταχώρησης της δήλωσης αναγνώρισης, τη δημοτικότητα του πατέρα ή της μητέρας από τότε που έγινε η αναγνώριση»*.

4^η παράγραφος

Η ρύθμιση, πως αν η επιμέλεια περιέλθει ή έχει περιέλθει στον έναν από τους γονείς, το τέκνο αποκτά τη δημοτικότητα του γονέα αυτού εφ' όσον ο τελευταίος υποβάλει σχετική αίτηση στον δήμο εγγραφής του, επαναλαμβάνει τη διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 15 § 1 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006), όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 51 ν. 5143/2024, με την προσθήκη της εναλλακτικής *«ή έχει περιέλθει»*, της οποίας η αναγκαιότητα δεν είναι εμφανής. Η προϊσχύουσα μορφή του άρθρου προέβλεπε μεν, ως πρόσθετη προϋπόθεση για την κατ' ουσία μεταδημότευση του τέκνου, να έχει περιέλθει η επιμέλεια *«βάσει τελεσίδικης δικαστικής απόφασης, που εκδίδεται κατά την τακτική διαδικασία»*, η απόκτηση όμως της δημοτικότητας του γονέα που ασκεί πλέον αποκλειστικά αυτός την επιμέλεια εμφανιζόταν υποχρεωτική: *«το τέκνο αποκτά τη δημοτικότητα του γονέα αυτού»* άνευ άλλου τινός, χωρίς δηλαδή να απαιτείται αίτηση του εν λόγω γονέα. Αντιθέτως, η προηγούμενη διάταξη περί κτήσης δημοτικότητας (άρθρο 18 π.δ. 323/1989), προέβλεπε,



για την αντίστοιχη περίπτωση διάστασης των γονέων, πως «αν η γονική μέριμνα περιέλθει στον έναν από τους γονείς, το τέκνο μπορεί να αποκτήσει τη δημοτικότητα του γονέα αυτού».

Με την ευκαιρία του προκείμενου σχεδίου νόμου, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την επαναφορά της προϋπόθεσης περί ανάθεσης του συνόλου της γονικής μέριμνας στον ένα μόνο γονέα, προκειμένου να καταστεί δυνατός, και όχι υποχρεωτικός, ο προσδιορισμός νέας δημοτικότητας του τέκνου, τόσο για λόγους αρχής όσο και για λόγους ουσίας. Η άσκηση της επιμέλειας αφορά τα απλά και τρέχοντα θέματα της καθημερινότητας του παιδιού, ενώ τα αποφασιστικής σημασίας ζητήματα ανήκουν στον πυρήνα της γονικής μέριμνας. Η πάγια αυτή θέση της νομολογίας αποκρυσταλλώθηκε, ώστε να μην επιτρέπει σχετικές αμφισβητήσεις, στο νέο άρθρο 1519 ΑΚ, με την πρόσφατη εκτενή τροποποίηση του Οικογενειακού Δικαίου (ν. 4800/2021), η οποία επέκτεινε την γενική αρχή της ισότητας των γονέων μέσα στο γάμο και πέραν αυτού, δηλαδή και μετά τη λύση του αλλά και ελλείψει γάμου ή συμφώνου συμβίωσης, με την καθιέρωση του κανόνα της συνεπιμέλειας.

Υπενθυμίζεται, άλλωστε, ότι μεταξύ των πιο χαρακτηριστικών επιχειρημάτων υπέρ της καθιέρωσής της, ο Συνήγορος του Πολίτη ρητά επισήμανε στις σχετικές προτάσεις του, την τότε ακόμη τακτική του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία με το υπό εξέταση σχέδιο νόμου (άρθρο 22 περ. ζ' αυτού) αποκτά νομοθετική βάση, πως η μεταβολή της μερίδας δημοτολογίου του τέκνου και εντός του ίδιου δήμου, με μόνο λόγο την ανάθεση της επιμέλειας στον ένα γονέα, επιτρέπει και καλλιεργεί την ανάπτυξη ιδιοκτησιακής αντίληψης αυτού του γονέα απέναντι στο παιδί, το οποίο αφαιρεί από την από κοινού συμφωνηθείσα μερίδα δημοτολογίου του άλλου γονέα και εντάσσει πλέον στη δική του². Ειδικά στην εποχή των ηλεκτρονικών υπηρεσιών του δημοτολογίου, που στερούν την αξία και του έσχατου επιχειρήματος της διευκόλυνσης των πρακτικών συναλλαγών του γονέα αυτού με τις υπηρεσίες του δήμου στις οποίες ο ίδιος ανήκει και για τα θέματα που αφορούν στο τέκνο, η ανατροπή της δημοτολογικής ένταξης του παιδιού, μόνο και μόνο για τον λόγο της ανάθεσης της επιμέλειάς του στον ένα γονέα, παρίσταται αντίθετη με τον κανόνα της ισότητας των γονέων, δεν δικαιολογείται με βάση το περιεχόμενο του δικαιώματος της επιμέλειας που αφορά μόνο απλές και τρέχουσες αποφάσεις, ενισχύει την καλλιέργεια της ιδιοκτησιακής αντίληψης του γονέα αυτού απέναντι στο παιδί και επιφυλάσσει τον κίνδυνο

² Προτάσεις Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Δικαιοσύνης:
<https://www.synigoros.gr/el/category/oikogeneia/post/eggrafo:-ana8ewrhsh-toy-oikogeneiakoy-dikaioy> (σελ. 8)



αποκλεισμού του έτερου γονέα, που ασκεί το υπόλοιπο της γονικής μέριμνας, επομένως έχει αποφασιστικό ρόλο για όλα τα κρίσιμα για τη ζωή του παιδιού θέματα (εκπαίδευσης, υγείας, ονοματοδοσίας, δικαστικής και εξωδικαστικής εκπροσώπησης του τέκνου, διαχείρισης της περιουσίας του), όλα εκείνα τα θέματα, δηλαδή, για τα οποία απαιτείται η πρόσβαση στη δημοτολογική μερίδα του τέκνου.

Ήδη ο Συνήγορος του Πολίτη λαμβάνει αναφορές γονέων, που δεν ασκούν την επιμέλεια των τέκνων τους και αδυνατούν να αποκτήσουν πρόσβαση στη δημοτολογική εγγραφή αυτών, ακόμη και στο πιστοποιητικό γέννησής τους (!), από μια εσφαλμένη αντίληψη δήμων της χώρας σε σχέση με το δικαίωμα των γονέων αυτών να εκπροσωπούν το τέκνο, τους οποίους αντιμετωπίζουν ως τρίτους σε σχέση με το παιδί. Η κατάσταση αυτή, εν όψει και της νέας πρόβλεψης περί καταχώρησης του στοιχείου της επιμέλειας στο δημοτολόγιο (βλ. πιο κάτω υπό άρθρα 22 και 23), αναμένεται όχι μόνο να παγιωθεί, αλλά να επιδεινωθεί. Αντίθετα, η επαναφορά της διάταξης, όπως ίσχυε υπό το π.δ. 323/1989, δηλαδή η απλή δυνατότητα μεταβολής της δημοτολογικής μερίδας του τέκνου ως συνέπεια της ανάθεσης του συνόλου της γονικής μέριμνας στον ένα γονέα, επιλύει όλα τα προαναφερόμενα προβλήματα. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί, ότι πλέον σύμφωνη με την αρχή πως ο γονικός ρόλος δεν μεταβάλλεται εξ αιτίας του διαζυγίου/διάστασης των γονέων ή λύσης του συμφώνου συμβίωσης, θα ήταν η πλήρης κατάργηση της πρόβλεψης αλλαγής δημοτικότητας εξ αιτίας ενός των ανωτέρω λόγων.

Επικουρικά, ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί πως αν τελικά παραμείνει η διάταξη ως έχει, με δυνατότητα μεταβολής λόγω ανάθεσης απλώς της επιμέλειας σε έναν γονέα, θα πρέπει να εξεταστεί πάρα πολύ σοβαρά η επαναφορά της προϋπόθεσης της ανάθεσής της «*βάσει τελεσίδικης δικαστικής απόφασης της τακτικής διαδικασίας*» ως είχε στην αρχική μορφή του άρθρου 15 του ισχύοντος Κώδικα που μνημονεύθηκε πιο πάνω, καθώς σε διαφορετική περίπτωση το παιδί κινδυνεύει να μεταβάλει δημοτικότητα με κάθε νέα εκδιδόμενη απόφαση: των ασφαλιστικών μέτρων, της πρωτόδικης δίκης, της μεταρρυθμιστικής απόφασης του άρθρου 109 ν. 5264/2025 και της εφετειακής, ενώ επί πλέον είναι δυνατή η ανάθεση της επιμέλειας με συμφωνία των γονέων με συμβολαιογραφικό έγγραφο, η οποία μπορεί να μεταβάλλεται ανά διετία (άρθρο 1514 § 1 ΑΚ)! Είναι προφανές ότι το ενδεχόμενο αυτό δεν βοηθά στη διαμόρφωση της ταυτότητας του τέκνου και δεν συνάδει με τη σταθερότητα, η οποία θα έπρεπε να χαρακτηρίζει τις δημοτολογικές εγγραφές.

Άρθρο 20 - Απώλεια δημοτικότητας



Επαναλαμβάνεται η ρύθμιση του άρθρου 17 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006), με την αυτονόητη προσθήκη της περίπτωσης θανάτου ή κήρυξης σε αφάνεια.

Άρθρο 21 - Μεταδημότευση

Επαναλαμβάνεται κατά βάσιν η ρύθμιση του άρθρου 15 §§ 7-8 και του άρθρου 16 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006) καθώς και των άρθρων 1^α & 8 π.δ. 497/1991. Προστίθεται η κρίσιμη διάταξη πως *«η διετία της μόνιμης κατοικίας που απαιτείται για τη μεταδημότευση, αποδεικνύεται με τα δικαιολογητικά του άρθρου 349 περί βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας, τα οποία ελέγχονται από τον προϊστάμενο της αρμόδιας υπηρεσίας του δήμου»*, η οποία διασαφηνίζει απορίες που δημιουργούνταν σε πλείστες περιπτώσεις αμφισβητήσεων (εν όψει της αόριστης διατύπωσης του άρθρου 8 § 3 π.δ. 497/1991 για *«δικαιολογητικά τα οποία αποδεικνύουν την ύπαρξη των νομίμων προϋποθέσεων μεταδημοτεύσεως»*) και κατοχυρώνει νομοθετικά την πάγια σχετική πρακτική της διοίκησης όπως μέχρι στιγμής αποτυπωνόταν μόνο σε εγκυκλίους. Εξ ίσου σημαντική είναι η ρητή πρόβλεψη, στην ίδια διάταξη, πως εφεξής ο ενδιαφερόμενος δεν απαιτείται να ζητήσει προηγουμένως την έκδοση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας προκειμένου να την επισυνάψει ως δικαιολογητικό στην αίτηση μεταδημότευσης, αλλ' αρκεί να αιτηθεί απ' ευθείας τη μεταδημότευσή του προσκομίζοντας τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά, εφ' όσον δεν έχει άλλο λόγο για απόκτηση ξεχωριστής βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας. Εξυπακούεται, βέβαια, πως η τελευταία αυτή νομοθετική πρόβλεψη θα ενσωματωθεί αντιστοίχως και στη ροή ενεργειών της οικείας ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Επί πλέον συμπληρώνεται, με απολύτως ορθολογικό τρόπο, ο κατάλογος των περιπτώσεων στις οποίες δεν απαιτείται προηγούμενη διετής εγκατάσταση. Ενσωματώνεται, τέλος, στη νέα ενιαία ρύθμιση η περίπτωση της μεταδημότευσης υποψηφίου δημάρχου, διατηρείται η υποχρεωτικότητά της για τη διοίκηση αλλά καταργείται, άνευ αποχρώντος λόγου, η επέκτασή της και σε υποψηφίους δημοτικούς συμβούλους όπως ίσχυε βάσει του άρθρου 16 του ισχύοντος Κώδικα.

Άρθρο 22 - Μεταφορά σε νέα οικογενειακή μερίδα εντός του ιδίου δήμου

Ακόμη μια κίνηση νομοθετικού εξορθολογισμού, καθώς ορίζει, για πρώτη φορά, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία μεταφοράς σε νέα οικογενειακή μερίδα εντός του ιδίου δήμου χωρίς μεταβολή δημοτικότητας, δηλαδή ένα θέμα το οποίο μέχρι τώρα παρέμενε αρρύθμιστο με αποτέλεσμα ακραίες αντιφάσεις καθώς άλλοι δήμοι εξελάμβαναν αυτή τη μεταφορά (ορθώς) ως εφικτή και άλλοι ως απαγορευμένη. Ιδιαίτερως επισημαίνεται η



ευέλικτη διατύπωση της περίπτωσης ι' περί «επαναπροσδιορισμού οικογενειακής μερίδας προκειμένου να τακτοποιηθεί η οικογενειακή κατάσταση του δημότη, εάν αυτό δεν είναι εφικτό στην υφιστάμενη οικογενειακή μερίδα».

Ωστόσο, όσον αφορά την περίπτωση ζ' του άρθρου 22 ισχύουν μετ' επιτάσεως όσα υποστηρίχθηκαν σε σχέση με το άρθρο 19 § 4, αφού, όπως προαναφέρθηκε, η μεταφορά του παιδιού σε άλλη οικογενειακή μερίδα εντός του ίδιου δήμου επιτείνει έτι περαιτέρω την ιδιοκτησιακή αντίληψη του γονέα που ασκεί αποκλειστικά την επιμέλεια, ενώ στερείται και κάθε αιτιολογικής βάσης αναφορικά με ενδεχόμενη επίκληση πρακτικής διευκόλυνσης του γονέα αυτού σε σχέση με το δήμο στον οποίον ανήκει, αφού είναι ο ίδιος με του άλλου γονέα, όπου ήδη ανήκε και το τέκνο. Και, βέβαια, αναμένεται να επιτείνει το πρόβλημα αποκλεισμού του γονέα που δεν ασκεί την επιμέλεια, από τη μερίδα του οποίου το παιδί αφαιρέθηκε, σε σχέση με την πρόσβαση στα στοιχεία της μερίδας του τέκνου, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω.

Άρθρο 23 - Δημοτολόγιο

Επαναλαμβάνονται κατά βάσιν, εξορθολογίζονται και κωδικοποιούνται οι ρυθμίσεις του άρθρου 18 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 3463/2006) και των άρθρων 1, 1^α, 2, 5 & 12 π.δ. 497/1991, ενώ επί πλέον διευκρινίζεται η υπαγωγή του Δημοτολογίου στο Μητρώο Πολιτών ως αναγκαία ολοκλήρωση του συστήματος το οποίο είχε εισαχθεί με το άρθρο 115 ν. 4483/2017. Αναδιατυπώνεται εξ υπαρχής η περιγραφή του περιεχομένου των μερίδων, προκειμένου να κατοχυρωθεί νομοθετικά η τρέχουσα διοικητική πρακτική ιδίως όσον αφορά τα όρια των γενεών που μπορεί να συμπεριληφθούν σε μια μερίδα («κάθε μέλος μιας οικογενειακής μερίδας έχει συζυγική ή γονεϊκή σχέση με το αρχικό μέλος της μερίδας»), ενώ εκσυγχρονίζεται η απαρίθμηση των συμπεριλαμβανομένων στοιχείων για κάθε φυσικό πρόσωπο καθώς αφ' ενός προστίθενται οι αριθμοί φορολογικού μητρώου και μητρώου κοινωνικής ασφάλισης, αφ' ετέρου αφαιρείται το θρήσκευμα. Ο σημαντικότερος, όμως, νεωτερισμός αυτού του άρθρου είναι η εισαγωγή της διάκρισης αφ' ενός μεταξύ ενεργών και ανενεργών οικογενειακών μερίδων, αφ' ετέρου μεταξύ ενεργών και διαγραμμένων εγγραφών. Η διάκριση αυτή μέχρι τώρα βασιζόταν μόνο σε πάγια διοικητική πρακτική, αποτυπωμένη μόνο σε αποσπασματικές εγκυκλίους, ενώ η απουσία νομοθετικής κατοχύρωσής της δημιουργούσε πλείστα προβλήματα καθώς οι κρίσιμες έννομες συνέπειες, που φέρονταν ν' αποτελούν απόρροια της διάκρισης αυτής, στερούνταν οιασδήποτε νόμιμης αιτιολογίας. Η अपαράδεκτη αυτή ασάφεια λήγει οριστικά με το σαφή νομοθετικό ορισμό



τόσο των νέων κατηγοριών μερίδων και εγγραφών («Ενεργές είναι οι οικογενειακές μερίδες στις οποίες υφίσταται τουλάχιστον μία ενεργή κανονική εγγραφή. Ανενεργές είναι οι οικογενειακές μερίδες στις οποίες δεν υφίσταται ενεργή κανονική εγγραφή. ... Ενεργές είναι οι εγγραφές που δεν έχουν διαγραφεί για οποιαδήποτε αιτία. Διαγραμμένες είναι όσες εγγραφές διαγράφηκαν για οποιαδήποτε αιτία. Τα είδη των ενεργών εγγραφών στο δημοτολόγιο είναι η κανονική εγγραφή Έλληνα ..., η ενδεικτική εγγραφή Έλληνα ... και η ενδεικτική εγγραφή αλλοδαπού»), όσο και των εννόμων συνεπειών κάθε μιάς από τις κατηγορίες αυτές.

Ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε (υπό άρθρο 19), η καταχώριση ενός στοιχείου ευμετάβλητου, όπως η ανάθεση της επιμέλειας, δεν συνάδει με το χαρακτήρα των μόνιμων, ή σε κάθε περίπτωση με διάρκεια, ήδη προβλεπόμενων εγγραφών του δημοτολογίου. Περαιτέρω, όμως, το σχέδιο νόμου πρωτοεισάγει, ως καταχωριζόμενο στο δημοτολόγιο, το σύνολο των στοιχείων «άσκησης επιμέλειας ή γονικής μέριμνας ή επιτροπείας», και μάλιστα χωρίς επισήμανση αν καταχωρίζονται κατόπιν αίτησης, οπότε ενδέχεται να ερμηνευθεί ότι καταχωρίζονται υποχρεωτικά εφ' όσον εκδοθεί σχετική δικαστική απόφαση (ή συνταχθεί σχετικό συμβολαιογραφικό έγγραφο). Η καταχώριση του συνόλου των στοιχείων «άσκησης επιμέλειας ή γονικής μέριμνας ή επιτροπείας» (έγγραφο και απόφαση), που δεν θα τηρούνται πλέον απλώς στους υποφακέλους ως προσκομιζόμενα δικαιολογητικά για την καταχώριση άλλων μεταβολών, εγείρει πολύ σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη νομιμότητα της συλλογής τους, από άποψη προστασίας προσωπικών δεδομένων των τέκνων, διότι δεν φαίνονται κατάλληλα, συναφή και απολύτως αναγκαία για τους σκοπούς του δημοτολογίου, ώστε να παρίσταται δικαιολογημένη η επεξεργασία αυτή. Και για αυτόν το λόγο, σκόπιμο θα ήταν ο νεωτερισμός αυτός να αποφευχθεί.

Άρθρο 24 - Τρόπος ενέργειας των εγγραφών και μεταβολών στο δημοτολόγιο

Επαναλαμβάνονται και κωδικοποιούνται οι ρυθμίσεις των άρθρων 6 & 11 π.δ. 497/1991. Κρίσιμη και θετική, υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης, είναι η αναδιατύπωση της διάταξης περί αυτεπάγγελτης εγγραφής ή μεταβολής, όχι πλέον μόνο «βάσει επισήμων στοιχείων που υπάρχουν στο δήμο», αλλά «βάσει επίσημων στοιχείων, τα οποία τηρούνται στον δήμο ή στα οποία έχει πρόσβαση ο δήμος μέσω του πληροφοριακού συστήματος "Μητρώο Πολιτών"». Αξίζει, τέλος, να επισημανθεί η εισαγόμενη επιφύλαξη πως «έλεγχος ορθότητας και πληρότητας των ανωτέρω εγγραφών και μεταβολών ... δύναται να πραγματοποιείται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών» και όχι από την



οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση: η διάταξη αυτή επιφέρει μεν την αυτονόητη ωφέλεια πως όλοι οι σχετικοί έλεγχοι θα διενεργούνται υπό ενιαίο και συνεκτικό νομικό πρίσμα, ελπίζεται όμως να μην οδηγήσει εκ του αποτελέσματος σε υπέρμετρη επιβάρυνση της κεντρικής υπηρεσίας του υπουργείου.

Άρθρο 25 - Πιστοποιητικά δημοτολογίου

Η νέα αυτή διάταξη κωδικοποιεί την υπάρχουσα διοικητική πρακτική. Επισημαίνεται, ιδιαιτέρως, ότι απλές βεβαιώσεις (όχι πιστοποιητικά) είναι δυνατό να εκδίδονται ακόμη και «από μη ενεργές οικογενειακές μερίδες», δυνατότητα για την αποδοχή της οποίας μέχρι τώρα παρατηρούνταν αποκλίσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ – ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ - ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ ΜΕΡΟΥΣ Α΄

Άρθρο 26 - Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Σε ό,τι αφορά το δημοτολόγιο, επισημαίνεται ως εποικοδομητική η διάταξη της § 13, ότι με υπουργική απόφαση είναι δυνατό να προβλεφθούν νέα πιστοποιητικά δημοτολογίου πέραν εκείνων του άρθρου 25, ούτως ώστε να καθίσταται ανά πάσα στιγμή δυνατή η προσαρμογή σε ενδεχόμενες καινοφανείς ανάγκες ή καταστάσεις.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΕΚΛΟΓΗ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ ΕΝΔΟΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι΄

ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑΣ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΨΗΦΟ

Άρθρο 67 - Τρόπος διεξαγωγής ψηφοφορίας με ηλεκτρονική ψήφο

Καθώς η δυνατότητα ηλεκτρονικής ψήφου αποτελεί μείζονα νεωτερισμό για την ελληνική εκλογική πρακτική, έχει ιδιαίτερη σημασία ο εξοπλισμός της νέας αυτής διαδικασίας με εγγυήσεις προς εξασφάλιση όχι μόνο της γνησιότητας και μυστικότητας της ψήφου, αλλ' επί πλέον και της εμπιστοσύνης των πολιτών για την αποτελεσματικότητα των εγγυήσεων αυτών. Υπ' αυτό το πρίσμα παρίσταται θετική η επιλογή του άρθρου 67 § 4 του νομοσχεδίου, πως ο εκλογέας δεν θα ψηφίζει ηλεκτρονικά σε ιδιωτικό του χώρο και με δυνατότητα ανεξέλεγκτης φυσικής παρουσίας άλλων, όπως λ.χ. συμβαίνει με την ηλεκτρονική υποβολή



φορολογικών δηλώσεων, αλλ' υπό εγγυήσεις μυστικότητας ακριβώς ίδιες με εκείνες που ισχύουν προ της παραδοσιακής ψηφοδόχου: «ο εκλογέας, αφού ταυτοποιηθεί, ... αποσύρεται ... σε ειδικό χώρο όπου βρίσκεται ηλεκτρονική συσκευή (ηλεκτρονικός υπολογιστής ή τάμπλετ), όπου ασκεί το εκλογικό του δικαίωμα».

ΒΙΒΛΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΔΗΜΩΝ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΑΥΤΩΝ – ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στο δεύτερο βιβλίο, με τις προτεινόμενες διατάξεις, επικαιροποιείται και κωδικοποιείται το σύστημα διοίκησης των δήμων και των περιφερειών και επιχειρείται η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και του τρόπου συγκρότησης και λειτουργίας των αιρετών οργάνων διοίκησης, των συμβουλευτικών και διαμεσολαβητικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών, ιδιαίτερα των νέων, στις τοπικές υποθέσεις. Επιπλέον, με τις προτεινόμενες διατάξεις δεν επέρχεται μόνο κωδικοποίηση αλλά θεσπίζονται και νέες ρυθμίσεις με σκοπό την περαιτέρω αναβάθμιση του ρόλου των αιρετών μονομελών και συλλογικών οργάνων στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, με σαφή πλέον διαχωρισμό αρμοδιοτήτων.

Ακολούθως, συστηματοποιείται, κωδικοποιείται και αναμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου της τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων στους οποίους συμμετέχουν οι δήμοι και οι περιφέρειες. Η κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων που διέπουν διαφορετικές κατηγορίες νομικών προσώπων των δήμων και περιφερειών και η θέσπιση κοινών δημοσιολογιστικών κανόνων για όλα τα νομικά πρόσωπα της αυτοδιοίκησης, ήταν αναγκαία προκειμένου να λειτουργούν με ασφάλεια δικαίου σε ένα στερεό νομοθετικό πλαίσιο, καθώς βρίσκονταν διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετικά κείμενα. Τέλος, αναδιαμορφώνεται το πλαίσιο που διέπει την καταστατική θέση των αιρετών και των μελών των οργάνων διοίκησης των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και το καθεστώς των γραμματέων και συνεργατών δημάρχων, περιφερειάρχων και προέδρων νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΜΕΡΟΣ Α'

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Άρθρο 121 - Τρόπος και τόπος συνεδρίασης δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου

Με το προτεινόμενο άρθρο διευρύνονται οι τρόποι συνεδρίασης των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων με τη χρήση τηλεδιάσκεψης και κάθε πρόσφορου μέσου ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι με τις ανωτέρω πρόνοιες θα επιτυγχάνεται μεγαλύτερη τακτικότητα και θα αποφεύγονται αναβολές στις συνεδριάσεις των αντίστοιχων συμβουλίων, ενώ θα διασφαλίζεται μεγαλύτερη συμμετοχή των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων στις αντίστοιχες συνεδριάσεις των συμβουλίων.

Άρθρο 122 – Δημοσιότητα συνεδριάσεων δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου

Με το προτεινόμενο άρθρο διατηρείται ο δημόσιος χαρακτήρας των συνεδριάσεων των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων, τόσο στις δια ζώσης συνεδριάσεις όσο και στις συνεδριάσεις με τηλεδιάσκεψη. Επίσης, θεσπίζεται η υποχρέωση για ταυτόχρονη μετάδοση της συνεδρίασης, εφόσον αυτή διεξάγεται δημόσια με ανάρτηση σχετικού συνδέσμου στην ιστοσελίδα του δήμου και, αντίστοιχα, της περιφέρειας, ή σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης του δήμου και της περιφέρειας, εφόσον υπάρχουν, γεγονός που ενισχύει τη διαφάνεια της διοικητικής βούλησης και δράσης αλλά και από το οποίο προκύπτει η αναγνώριση της χρήσης των μέσων κοινωνικής δικτύωσης από δημόσιους φορείς ως μέσο για την ενίσχυση της ενημέρωσης των πολιτών. Τέλος, με το άρθρο αυτό ρυθμίζονται ζητήματα προσωπικών δεδομένων των παρευρισκομένων στις δημόσιες συνεδριάσεις των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων

Παρατηρείται, ωστόσο, ότι με την προτεινόμενη ρύθμιση μειώνεται το ποσοστό (από 4/5 σε 3/5) των δημοτικών ή περιφερειακών συμβούλων, που απαιτείται για να μην διεξαχθεί και να μην μεταδοθεί δημόσια μια συνεδρίαση, επηρεάζοντας την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και οδηγώντας σε σχετικές καθυστερήσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄

ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΑ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ



Άρθρο 152 - Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης και περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης

Με τις προτεινόμενες διατάξεις καθορίζονται σε ένα ενιαίο άρθρο η διαδικασία επιλογής, τα καθήκοντα και η καταστατική θέση του περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης και του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, τα οποία μέχρι τώρα ρυθμιζόνταν με διαφορετικά άρθρα, τα 179 και 77 του ν. 3852/2010 αντίστοιχα.

Η επιλογή συμπαραστάτη είναι υποχρεωτική για τους δήμους άνω των 20.000 κατοίκων και για όλες τις Περιφέρειες, ενώ για τους δήμους κάτω των 20.000 κατοίκων προβλέπεται δυνατότητα επιλογής με απόφαση δημοτικού συμβουλίου. Έχει εξαλειφθεί η ειδική αναφορά που γινόταν από το άρθρο 77 του 3852/10 στους νησιωτικούς δήμους και πλέον φαίνεται να ενσωματώνονται ανάλογα με τον πληθυσμό τους στις δυο άλλες κατηγορίες (άνω ή κάτω των 20.000 κατοίκων).

Διατηρείται η πρόβλεψη για επιλογή του συμπαραστάτη εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, μια αρκετά σύντομη προθεσμία που μέχρι σήμερα δεν έχει τηρηθεί, και προβλέπεται, ότι η εκλογή γίνεται πλέον με φανερή και όχι με μυστική ψηφοφορία, ρύθμιση που κρίνεται θετική για λόγους διαφάνειας. Η αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα, διατηρείται, ωστόσο προβλέπεται, ότι αν δεν επιτευχθεί η απαραίτητη πλειοψηφία και στην τρίτη ψηφοφορία, ο οικείος χωρικά Επόπτης Νομιμότητας επιλέγει έναν από τους υποψηφίους που πλειοψήφησαν, ως συμπαραστάτη για τον δήμο ή την περιφέρεια, αντίστοιχα. Εφόσον η επιλογή του νομοθέτη είναι σε κάθε περίπτωση να ολοκληρώνεται η διαδικασία πλήρωσης της θέσης, η επιλογή αυτή δεν στερείται αντιλόγου, καθώς τελικά μπορεί να υποβαθμίσει τη διαβουλευτική και συναινετική (λόγω της απαιτούμενης πλειοψηφίας) διαδικασία επιλογή και να απονομιμοποιήσει εν τέλει τη θέση και το πρόσωπο που θα επιλεγεί να την πληρώσει.

Διατηρείται, σωστά και αυτονόητα, η διευκρινιστική παράγραφος σύμφωνα με την οποία η προσφυγή στον συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη δυνατότητα προσφυγής στον Συνήγορο του Πολίτη, ώστε να καθίσταται σαφής από τη μια ο διαχωρισμός μεταξύ του συμπαραστάτη και της Ανεξάρτητης Αρχής και από την άλλη οι επιλογές που έχει ο πολίτης ως προς την παράλληλη διερεύνηση φαινομένων κακοδιοίκησης.



Σύμφωνα με το προτεινόμενο άρθρο 296 (πρόσωπα τα οποία λαμβάνουν έξοδα παράστασης), ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δε λαμβάνει πλέον αντιμισθία, αλλά έξοδα παράστασης, ισόποσου ύψους με τα έξοδα παράστασης του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου και ο περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης λαμβάνει έξοδα παράστασης, ισόποσου ύψους με τα έξοδα παράστασης του προέδρου του περιφερειακού συμβουλίου.

Με το προτεινόμενο άρθρο 183 που περιλαμβάνεται στις μεταβατικές διατάξεις, η θητεία των συμπαραστατών του δημότη και της επιχείρησης καθώς και των περιφερειακών συμπαραστατών του πολίτη και της επιχείρησης, οι οποίοι έχουν ήδη επιλεγεί κατά την έναρξη ισχύος του Κώδικα, συνεχίζεται μέχρι τη λήξη της. Μέχρι την έκδοση της διαπιστωτικής απόφασης της παρ. 1 του άρθρου 685, περί εξουσιοδοτικών διατάξεων, για την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Ο.Τ.Α., σε περίπτωση πρόωρης λήξης της θητείας τους ή για την εκλογή νέων, εφαρμόζεται το άρθρο 77 του ν. 3852/2010, περί συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης και το άρθρο 179 του ν. 3852/2010 περί περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης, αντίστοιχα.

Ειδικότερα, στο σημείο αυτό θα θέλαμε να επισημάνουμε, ότι ο θεσμός του συμπαραστάτη του δημότη έχει ήδη διέλθει από αρκετές νομοθετικές μεταβολές. Θεσμοθετήθηκε πριν δεκαπέντε (15) χρόνια με τον ν. 3852/10, καταργήθηκε με το ν. 4555/2018 και αντικαταστάθηκε από το θεσμό του τοπικού διαμεσολαβητή, για τον οποίο απαιτείτο πιο ελαστική πλειοψηφία 3/5 των παρόντων μελών του δημοτικού συμβουλίου. Ο νόμος 4623/2019 επανέφερε τον συμπαραστάτη του δημότη (επανήλθε σε ισχύ το άρθρο 77 του ν. 3852/2010), ενώ με τον ν. 4873/2021 (άρθρο 51) επανήλθε η πλειοψηφία 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου για την επιλογή του συμπαραστάτη.

Όμως, παρά τις προσπάθειες νομοθετικής κατοχύρωσης και εδραίωσης του θεσμού, όπως διαπιστώνεται από τα διαθέσιμα στοιχεία από το Παρατηρητήριο του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, τα αποτελέσματα της μέχρι τώρα εφαρμογής των σχετικών άρθρων δεν είναι ενθαρρυντικά: το 2024, από τους 212 υπόχρεους Δήμους, οι 109 προέβησαν στον καθορισμό του περιεχομένου προκήρυξης για την επιλογή συμπαραστάτη του δημότη. Οι 104 εξ' αυτών δημοσίευσαν ακολούθως σχετική προκήρυξη, ενώ οι 85 συμπεριέλαβαν το θέμα της επιλογής συμπαραστάτη στην ημερήσια διάταξη κάποιας συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου. Κατόπιν μίας ή δύο μυστικών ψηφοφοριών, 52 Δήμοι κατάφεραν να εκλέξουν συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης. Ο αριθμός



αυτός αντιστοιχεί στο 24,5% του συνόλου των Δήμων που όφειλαν να εκλέξουν συμπαραστάτη.

Σύμφωνα με την ίδια πηγή, οι Δήμοι που κατά την τρέχουσα δημοτική περίοδο 2024-2028 έχουν εκλέξει συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης είναι συνολικά μόλις 58.

Τα χαμηλά ποσοστά αποδεικνύουν, ότι δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι σήμερα η εφαρμογή του θεσμού στο βαθμό που αναμενόταν. Αναμένεται να διαπιστωθεί αν οι αλλαγές που επιφέρει ο νέος Κώδικας, ιδίως ως προς τη διαδικασία εκλογής, θα λειτουργήσουν θετικά ή θα επιτείνουν την απαξίωση της θέσης. Οφείλουμε, σε κάθε περίπτωση, να επισημάνουμε, ότι οι προτάσεις που έθεσε υπ' όψιν του επισπεύδοντος Υπουργείου Εσωτερικών ο Συνήγορος του Πολίτη σε παρελθούσες μεταβολές που υπέστη η θέση, δεν φαίνεται να έχουν τύχει αξιολόγησης και αξιοποίησης. Δεν εζητήθη, εξ άλλου, η επικαιροποίηση τυχόν προτάσεων της Αρχής, εν όψει του υπό επεξεργασία σχεδίου νόμου.

Άρθρο 154 - Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων

Η διατήρηση, στον προτεινόμενο νέο Κώδικα, του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων αποτελεί θετική και χρήσιμη εξέλιξη. Παρίσταται, ωστόσο, ανεξήγητη, καθώς δεν ανευρίσκεται σχετική αιτιολόγηση στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η εγκατάλειψη της υποχρεωτικής συγκρότησής του κατ' άρθρο 78 § 1 ν. 3852/2010 όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 79 ν. 4555/2018 («Σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί ...») και η μετατροπή της σε δυνητική («Σε κάθε δήμο δύναται να συγκροτείται και να λειτουργεί ...»). Ακόμη και αν γίνει δεκτό, ότι σε κάποιους δήμους της χώρας η συγκρότηση τέτοιου συμβουλίου είναι δυσχερής ή και περιττή, τα σχετικά επιχειρήματα θα μπορούσαν να προβληθούν κατά τη διαδικασία του ελέγχου νομιμότητας τυχόν παράλειψης ή αρνητικής απόφασης του δημοτικού συμβουλίου. Αντίθετα, η εξ αρχής πανηγυρική ρύθμιση δυνητικότητας ενθαρρύνει όποια δημοτικά συμβούλια δεν επιθυμούν την ύπαρξη τέτοιου συμβουλίου, να παραλείψουν απλώς τη συγκρότησή του χωρίς καν να χρειασθεί να αιτιολογήσουν την παράλειψή τους με επίκληση δυσχερειών συγκρότησης ή έλλειψης αναγκών. Αξίζει, επίσης, να επισημανθεί πως η αντίστοιχη αρχική διάταξη του άρθρου 78 § 1 ν. 3852/2010 («σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει σχετικός κανονισμός, που εκδίδει με απόφασή του το οικείο δημοτικό συμβούλιο») προέβλεπε ευελιξία κάθε δήμου όσον αφορά τον ορισμό της αναλογίας μεταξύ δημοτικών συμβούλων και εκπροσώπων μεταναστευτικών οργανώσεων ή άλλων κοινωνικών φορέων, με αποτέλεσμα να είναι δυνατός, έστω και μόνο



για συμβολικούς λόγους, ο σχηματισμός πλειοψηφίας από τους εκπροσώπους. Αυτή η δυνατότητα ανετράπη ήδη με το άρθρο 79 ν. 4555/2018, βάσει του οποίου σε κάθε περίπτωση πλειοψηφούν οι δημοτικοί σύμβουλοι, ο νομοθέτης όμως θα μπορούσε, αντί να επαναλάβει (όπως στο παρόν σχέδιο) αυτούσια την τελευταία ανελαστική ρύθμιση, να επαναφέρει τουλάχιστον την ευέλικτη αρχική διατύπωση του ν. 3852/2010.

Πολύ σοβαρότερο πρόβλημα, όμως, αποτελεί η ρύθμιση πως *«ως αναγνωρισμένοι φορείς συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων, θεωρούνται οι φορείς που είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου»*, η οποία, μάλιστα, ήταν διαφορετική στην εκδοχή του σχεδίου νόμου, όπως είχε τεθεί σε δημόσια διαβούλευση (*«... θεωρούνται οι καταγεγραμμένοι στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου φορείς»*) και εξειδικεύθηκε ως έχει κατά την κατάθεσή του στη Βουλή. Το εν λόγω μητρώο, αναλυτικά ρυθμιζόμενο στο άρθρο 78 ν. 4939/2022 όπως πρόσφατα τροποποιήθηκε επί το δυσμενέστερον³ με το άρθρο 56 ν. 5275/2026, συνοδεύεται από σωρεία εξαντλητικών προϋποθέσεων και αυστηρότατων διαδικασιών εγγραφής, οι οποίες, ήδη κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 5275/2026, στηρίζονταν αιτιωδώς στη *«σύνδεση της εγγραφής αυτής με τη δυνατότητα λήψης κρατικής ή ενωσιακής χρηματοδότησης και δραστηριοποίησης εντός των δομών του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου»* και στόχευαν στην *«ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, μέσω αποτελεσματικότερης αποτροπής σύγκρουσης συμφερόντων, περιορισμού της οικονομικής εξάρτησης από το Δημόσιο και αυστηροποίησης του ποινικού πλαισίου των φυσικών προσώπων που διοικούν ή εκπροσωπούν τις οργανώσεις, με σκοπό τη διασφάλιση της αξιοπιστίας του συστήματος και την προληπτική προστασία του δημοσίου συμφέροντος σε τομείς αυξημένης δημόσιας ευαισθησίας»*. Αφορούσαν, δηλαδή, σαφέστατα οργανώσεις, οι οποίες ενδιαφέρονται να μετάσχουν ενεργά στη διαχείριση των δομών όπου κατοικούν ή κρατούνται μετανάστες και πρόσφυγες, αναλαμβάνοντας μερίδιο οιονεί δημόσιας ευθύνης, και σίγουρα όχι συλλόγους με αποκλειστικά τοπική κοινωνική δράση ή συγκροτημένους ανά εθνικότητα. Παρίσταται, συνεπώς, εξ ορισμού άτοπη η επέκταση των αυστηρών εκείνων κριτηρίων στην περίπτωση απλών φορέων εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων, με τοπική εμβέλεια και σωματειακή μορφή, οι οποίοι, χωρίς την παραμικρή αξίωση ή και δυνατότητα επιχειρηματικής δράσης ή απορρόφησης πόρων,

³ Βλ. και σχόλια του Συνηγόρου του Πολίτη επί του σχετικού νομοσχεδίου: <https://www.synigoros.gr/api/files/download/636387> (σελ. 8-9).



ενδιαφέρονται απλώς και μόνο να συμμετάσχουν σε ένα συμβουλευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας, μεταφέροντας τις εμπειρίες και απόψεις των μελών τους. Στην πράξη, ο συνδυασμός της διάταξης του προτεινόμενου άρθρου 154 § 1 περί δυνητικότητας με τη διάταξη της § 2 περί εγγραφής στο συγκεκριμένο Μητρώο, με μαθηματική ακρίβεια θα οδηγήσει είτε στην ολοσχερή κατάργηση των Συμβουλίων Ένταξης, είτε στη ματαίωση του λόγου ύπαρξής τους εφ' όσον τελικά συγκροτηθούν αποκλειστικά με συμμετοχή δημοτικών συμβούλων, όπως άλλωστε ήδη προβλέπεται στην § 4 του ίδιου άρθρου («*αν δεν μπορούν να καλυφθούν οι υπολειπόμενες θέσεις που αντιστοιχούν στους εκπροσώπους των φορέων ..., τότε το συμβούλιο λειτουργεί νόμιμα με μειωμένη σύνθεση*»).

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ΄

ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Άρθρο 233 - Αρμοδιότητες δήμων επί αστικών στερεών αποβλήτων

Κατά την παρ. 1, εδ. ζ) του άρθρου 233 οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού είναι αρμόδιοι για την εξάλειψη της ανεξέλεγκτης διάθεσης των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ) και την αποκατάσταση των υφισταμένων Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ).

Περαιτέρω, στο Παράρτημα 5.1.1.2 των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α και Β βαθμού αναφέρεται, ότι οι Δήμοι είναι, μεταξύ άλλων, αρμόδιοι για την καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, την αποκομιδή των αποβλήτων.

Επισημαίνεται, ότι στο άρθρο 75 του ν. 3463/06, περ. β, εδ. 4. αναφέρεται: «*Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία*». Επίσης, στο εδ. 25 του ίδιου άρθρου προβλέπεται από του Δήμους: «*Η διαχείριση στερεών αποβλήτων, σε επίπεδο προσωρινής αποθήκευσης, μεταφόρτωσης, επεξεργασίας, ανακύκλωσης και εν γένει αξιοποίησης, διάθεσης, λειτουργίας σχετικών εγκαταστάσεων,*



κατασκευής μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης, καθώς και αποκατάστασης υφιστάμενων χώρων εναπόθεσης (Χ.Α.Δ.Α.)».

Επιπλέον, στο άρθρο 82 παρ. 2 του ν. 3850/2010 περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες του Προέδρου της Κοινότητας η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η αναβάθμιση της αισθητικής περιοχών, καθώς και η καθαριότητα αυτών.

Επισημαίνεται, ότι η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 233 παρ. 1, εδ. ζ) είναι αντίστοιχη με αυτή του άρθρου 228 παρ. 1, εδ. ζ) 4555/2018, η οποία ορίζει ότι οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού είναι αρμόδιοι για την εξάλειψη της ανεξέλεγκτης διάθεσης των αστικών στερεών αποβλήτων και την αποκατάσταση των υφιστάμενων Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων. Η εν λόγω διάταξη, εντούτοις, δεν έχει αποδειχθεί λυσιτελής στο ζήτημα της αποκατάστασης χώρων με ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων που δεν συγκαταλέγονται στα ΑΣΑ. Αποτέλεσμα αυτού είναι πολλοί Δήμοι να αρνούνται την απομάκρυνση αυτών, με αποτέλεσμα σταδιακά ο όγκος των αποθέσεων να αυξάνεται, με την επιπρόσθετη απόθεση και άλλων ροών αποβλήτων.

Στο σημείο αυτό, θα θέλαμε να επισημάνουμε, ότι ως ΧΑΔΑ εκλαμβάνονται γενικά όλοι οι χώροι ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων, ανεξαρτήτως του όγκου και του είδους των αποβλήτων και όχι μόνο οι χώροι που χρησιμοποιούνται από τους Δήμους για τη συστηματική ανεξέλεγκτη διάθεση των ΑΣΑ.

Συνοψίζοντας: Στο παράρτημα του σχεδίου νόμου δε γίνεται διάκριση μεταξύ ΑΣΑ₂ αντιθέτως αναφέρεται η υποχρέωση καθαριότητας των κοινοχρήστων χώρων και η αποκομιδή των αποβλήτων. Το ίδιο προβλέπεται, ως προαναφέρθηκε, μέχρι σήμερα και στο άρθρο 75 του ν. 3463/06, ως ισχύει, το οποίο δεν κάνει διάκριση μεταξύ ΑΣΑ και λοιπών στερεών αποβλήτων. Στην έννοια των ΧΑΔΑ δεν περιλαμβάνεται μόνο η ανεξέλεγκτη διάθεση που έχει δημιουργηθεί από ΑΣΑ, αλλά από κάθε είδους ροή αποβλήτων, ως προκύπτει και από τη σχετική εγκύκλιο 109974/3106/2004 του ΥΠΕΚΑ περί των Τεχνικών Μελετών Αποκατάστασης ΧΑΔΑ⁴.

Ως εκ τούτου, η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 233, παρ. 1, εδ. ζ) έρχεται αφενός σε αντίθεση με τα όσα προβλέπονται στο σχετικό παράρτημα του σχεδίου περί αρμοδιοτήτων των Δήμων, καθιστώντας εξαιρετικά δύσκολη την εφαρμογή της καθαριότητας των κοινοχρήστων χώρων στην πράξη, ενώ δημιουργεί ζήτημα νομικού, διοικητικού και

⁴ Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2020 «Η διαχείριση των αποβλήτων».

<https://www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh-h-diaxeirish-twn-apoblhtwn>



πραγματικού κενού αναφορικά με την απομάκρυνση/ διαχείριση αποβλήτων, τα οποία δεν ανήκουν στη ροή των ΑΣΑ. Είναι, δε, σύνηθες ότι επί της ανεξέλεγκτης διάθεσης οιασδήποτε άλλης ροής αποβλήτων (πχ. ΑΕΚΚ, ελαστικά οχημάτων κλπ.) να απορρίπτονται και άλλων ειδών απόβλητα, μεταξύ των οποίων και ΑΣΑ, με αποτέλεσμα τη δημιουργία μικρών ή μεγάλων χωματερών. Ως εκ τούτου κρίνουμε, ότι πρέπει να απαλειφθεί η λέξη «αστικών» και η εξάλειψη της ανεξέλεγκτης διάθεσης, του άρθρου 233 παρ. 1, να αναφέρεται σε όλα τα στερεά απόβλητα.

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΑΥΤΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΗΜΩΝ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρο 303 - Συνεργάτες δημάρχων και περιφερειάρχων

Με το προτεινόμενο άρθρο καθορίζεται το καθεστώς των συνεργατών που επικουρούν το έργο των δημάρχων και περιφερειάρχων. Κωδικοποιούνται τα άρθρα 163 του ν. 3584/2007 και 242 - 243 του ν. 3852/2010 για το πλαίσιο πρόσληψης, απασχόλησης και λύσης της εργασιακής σχέσης συνεργατών αιρετών των ΟΤΑ. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην πρόβλεψη περί επιπλέον θέσης συνεργάτη για τη διευκόλυνση της άσκησης καθηκόντων αιρετών με αναπηρία.

Ως γνωστόν, επί του θέματος της ειδικής διαδικασίας προσλήψεων συνεργατών των αιρετών των ΟΤΑ, καταλείπονται από την ισχύουσα νομοθεσία ευρέα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας κατά την επιλογή των προσώπων που είναι τα πλέον κατάλληλα για την πλήρωση των σχετικών θέσεων. Ο Συνήγορος έχει γίνει διαχρονικά αποδέκτης αναφορών με διαμαρτυρίες ιδίως για διαδικασίες επιλογής συνεργατών στις οποίες δεν τηρήθηκαν οι αρχές της δημοσιότητας, διαφάνειας, αξιοκρατίας και ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι είναι αναγκαία σε κάθε περίπτωση η αξιολόγηση των προβλεπομένων προσόντων – μεταξύ των οποίων και η εξειδίκευση στον τομέα αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ– και το κατά πόσον αυτά πράγματι συντρέχουν στο πρόσωπο του/ης προσλαμβανόμενου/ης, κρίση η οποία επαφίεται στους αιρετούς. Στην κατεύθυνση αυτή



προτείνεται η συμπλήρωση της προτεινόμενης διάταξης με πρόβλεψη για τεκμηρίωση και ειδική αιτιολόγηση της σχετικής κρίσης του κατά περίπτωση αρμοδίου για την επιλογή οργάνου.

ΒΙΒΛΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στόχος του τρίτου βιβλίου είναι, αφενός, η ρητή καταγραφή των αρμοδιοτήτων των δήμων και των περιφερειών και αφετέρου, η αναδόμηση του συστήματος και των εργαλείων άσκησής τους, με σκοπό η τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκρίνεται στις πολλαπλώς αναδύμενες ανάγκες της κοινωνίας, των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Αναλυτικότερα, στο τρίτο Βιβλίο έχουν ληφθεί οι ακόλουθες πρόνοιες:

α) (Μέρος Α΄ Κεφ. Α΄) Καταγραφή των ασκούμενων αρμοδιοτήτων των δήμων και περιφερειών με τη μέθοδο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 5013/2023, Α΄ 12), ενταγμένων σε δημόσιες πολιτικές (άρ. 308-313), ώστε να εντοπίζεται ευχερώς ο τομέας εντός του οποίου εντάσσεται η εκάστοτε αρμοδιότητα που ασκεί ο δήμος ή η περιφέρεια, καθώς και ο τύπος αυτής. Οι αρμοδιότητες αυτές θα ενταχθούν στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, προκειμένου οι δημόσιες πολιτικές να έχουν συνέχεια και συμπληρωματικότητα (άρ. 314). Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η άμεση κάθετη διασύνδεση των επάλληλων διοικητικών επιπέδων, ήτοι από τα Υπουργεία προς τα επίπεδα αυτοδιοίκησης των περιφερειών και δήμων, ώστε να μην καταλείπεται περιθώριο αμφιβολιών σύγχυσης αρμοδιοτήτων, αλληλοεπικαλύψεων, και ευθύνης υλοποίησης, αλλά οι ανατιθέμενες αρμοδιότητες να εκχωρούνται στους δήμους και στις περιφέρειες κατά τρόπο ρητό.

Δίδονται εγγυήσεις για τον κατάλληλο προγραμματισμό δράσεων των Δήμων και Περιφερειών οι οποίοι πλέον καταρτίζουν το πενταετές σχέδιο δράσεων το οποίο εξειδικεύεται σε ετήσιο πρόγραμμα δράσεων (άρ. 312).

Στο τρίτο βιβλίο κατηγοριοποιούνται οι αρμοδιότητες των Δήμων και Περιφερειών σε όσες συνδέονται λειτουργικά με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων χωρικής τους αρμοδιότητας και σε όσες συνιστούν αποστολή του Κράτους (π.χ. διατήρηση Μητρώων πολιτών, κ.ά.) (άρ. 315-317).



β) Εξειδίκευση και εμπάθунση της έννοιας του συνταγματικού τεκμηρίου της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, του άρθρου 102 του Συντάγματος, υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με την εισαγωγή του «τεκμηρίου της καθημερινότητας» των δημοτών και των κατοίκων υπέρ των δήμων (άρ. 317). Σκοπός της εισαγωγής του τεκμηρίου καθημερινότητας είναι οι δημοτικές αρχές να μην ασκούν μόνο τις αρμοδιότητες που ρητώς τους έχουν απονεμηθεί (στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας) αλλά και τις αρμοδιότητες που εντάσσονται λειτουργικά στις κατηγορίες αρμοδιοτήτων για τους δήμους και οι οποίες δεν έχουν απονεμηθεί ρητώς σε άλλο όργανο διοίκησης. Έτσι, με το τεκμήριο καθημερινότητας ρυθμίζεται ότι οι ΟΤΑ μπορούν να εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και να πραγματώνουν κάθε αναγκαία υλική ενέργεια προκειμένου να ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα απέναντι στις ζωτικές ανάγκες των πολιτών σύμφωνα με τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά, ανθρωπολογικά, πολιτισμικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά τους (όπως ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διά βίου μάθηση, τη δημόσια υγεία, την κοινωνική προστασία, κ.ά.) (άρ. 317).

Στο τρίτο Κεφάλαιο (μέρος Α'), εξειδικεύεται η κανονιστική δράση των Δήμων και Περιφερειών για τα θέματα περιβάλλοντος, υγείας, καθαριότητας, κοινόχρηστων χώρων, πολιτικής προστασίας, χρήσης των αλσών, κήπων, πλατειών, κ.ά., λαϊκών αγορών, κ.ά. (άρ. 318-321). Οι Δήμοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους προβαίνουν σε διαδημοτικές διαπεριφερειακές συνεργασίες ή διαβαθμιδικές συνεργασίες, καθώς και σε σύναψη προγραμματικών συμβάσεων ή συμβάσεων με φορείς της κοινωνίας των πολιτών (μέρος Β' Κεφ. Α'-Β' άρ. 323-333). Στο άρ. 324 διατυπώνονται οι επιλογές οργάνωσης της άσκησης αρμοδιότητας κατά τρόπο τέτοιο ώστε να μπορεί κάθε Δήμος με τη μία ή την άλλη μορφή να ασκεί τις αρμοδιότητες που του έχουν αποδοθεί.

Στο Κεφάλαιο Γ' (μέρος Β') άρ. 336 θεσπίζεται η υποχρεωτική συμμετοχή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης με παροχή γνώμης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης που αφορούν το περιβάλλον, τη χωροταξία και πολεοδομία, την αξιοποίηση δημοτικών κτημάτων και υποδομών, την εκπαίδευση, καθώς και έργα και δραστηριότητες με περιβαλλοντικές επιπτώσεις εντός τασσόμενης προθεσμίας.

Στο κεφάλαιο Δ' (μέρος Β') προβλέπονται ειδικές θετικές ρυθμίσεις για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους (άρ. 339-341).



Στο Κεφάλαιο Ε' (μέρος Β') προβλέπονται διατάξεις για τις διεθνείς συνεργασίες των Δήμων και των Περιφερειών.

Στο μέρος Γ' του τρίτου Βιβλίου στα Κεφάλαια Α' Β' και Γ' προβλέπονται διατάξεις σχετικά με τις ειδικές αρμοδιότητες των Δήμων, την αδειοδότηση των ΚΥΕ, των Κέντρων διασκέδασης, τα αρμόδια όργανα επιβολής κυρώσεων σε καταστήματα και επιχειρήσεις αρμοδιότητας των Δήμων και τη λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας. Στις ειδικές αρμοδιότητες περιλαμβάνεται η δημοτική συγκοινωνία, τα κοινωνικά παντοπωλεία, σχετικά με την έκδοση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας, τα όργανα επιβολής κυρώσεων. Στο κεφάλαιο Δ' ρυθμίζονται τα θέματα αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας.

ΜΕΡΟΣ Α'

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Άρθρο 317 - Αρμοδιότητες που απορρέουν από το τεκμήριο καθημερινότητας

Επί των προτεινόμενων ως άνω άρθρων 310 και 317 και του προτεινόμενου "τεκμηρίου καθημερινότητας" επισημαίνονται τα παρακάτω:

Ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων προβλέπει μία μεγάλη σειρά σημαντικών αρμοδιοτήτων στους τομείς της κοινωνικής προστασίας/αλληλεγγύης και της υγείας. Εντελώς ενδεικτικά αναφέρουμε, ότι προβλέπεται η ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λπ., η δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών, η μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης κ.ά. αρμοδιότητες των Δήμων στους τομείς αυτούς προβλέπονται και σε άλλες ισχύουσες διατάξεις – για παράδειγμα, η ΚΥΑ υπ' αρ. Δ23/οικ.19061-1457/22-4-2016 (ΦΕΚ Β' 1336/2016) προβλέπει δυνατότητα των ΟΤΑ να



δημιουργούν και να λειτουργούν, καθώς και να αδειοδοτούν Δομές Παροχής Υπηρεσιών σε Αστέγους.

Με το προτεινόμενο νομοσχέδιο:

α) Η αρμοδιότητα της δημιουργίας νέων παιδικών, βρεφικών και βρεφονηπιακών σταθμών φαίνεται να εισέρχεται σε μία μεταβατική φάση αναστολής, μέχρι να εκδοθεί το ΠΔ της παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου 360.

β) Στα προτεινόμενα άρθρα 310 - 317 εισάγεται το «τεκμήριο καθημερινότητας», έννοια που εγείρει ζητήματα αοριστίας και πολυσημίας. Συγκεκριμένα:

(i) Από τον συνδυασμό των προτεινόμενων άρθρων 310 και 317 η έννοια του «τεκμηρίου καθημερινότητας» φαίνεται να συνδέεται αποκλειστικά με τους τομείς της υγείας, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, καθώς και της δια βίου μάθησης. Ωστόσο, η γενική αναφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης σε αρμοδιότητες «που άπτονται θεμάτων καθημερινής δραστηριοποίησης των δημοτών και των κατοίκων των δήμων», καθώς και οι ομοίως γενικές αναφορές στην «καθημερινότητα των πολιτών» ή «των κατοίκων των Δήμων» στα προτεινόμενα άρθρα 657 και 690 (παρ. 1 περ. γκδ), σε συνδυασμό με το ότι δεν εξηγείται τι διαφοροποιεί τους παραπάνω τομείς (της υγείας, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, καθώς και της δια βίου μάθησης) από τους λοιπούς τομείς της καθημερινότητας (πρβλ. λ.χ. τις αρμοδιότητες που περιγράφονται στο προτεινόμενο άρθρο 164), δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την ακριβή εμβέλεια εφαρμογής του εν λόγω «τεκμηρίου καθημερινότητας». Συναφώς, αν σκοπός των συντακτών των προτεινόμενων διατάξεων είναι η σύνδεση του τεκμηρίου αυτού αποκλειστικά με τους εν λόγω τομείς, δεν είναι σαφές με βάση ποιο κριτήριο επιλέχθηκαν, δεδομένου ότι η καθημερινότητα αφορά και άλλους τομείς, όπως προαναφέραμε.

(ii) Εντός του όποιου πεδίου εμβέλειας του παραπάνω «τεκμηρίου καθημερινότητας» (δηλαδή ακόμη και αν αυτό αφορά μόνον τα πεδία της υγείας, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, καθώς και της δια βίου μάθησης), είναι ασαφές τι πρόκειται να συμβεί με τις αρμοδιότητες που προβλέπει ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. Από τη μία πλευρά, στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αναφέρει, ότι «[σ]κοπός της εισαγωγής του τεκμηρίου είναι οι



δημοτικές αρχές να μην ασκούν μόνο τις αρμοδιότητες που ρητώς τους έχουν απονεμηθεί» αλλά και άλλες αρμοδιότητες, γίνεται δε λόγος για «ισχυροποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης». Από την άλλη πλευρά, από το Παράρτημα που συνοδεύει τον προτεινόμενο νέο Κώδικα απουσιάζουν οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες που προβλέπει για τους Δήμους ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων στους τομείς της κοινωνικής προστασίας/αλληλεγγύης και της υγείας (παρότι στο προτεινόμενο άρθρο 313 σημειώνεται ότι το Παράρτημα αυτό αποτελεί απλώς «καταγραφή αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί στους δήμους και τις περιφέρειες από νομοθετήματα, εξαιρουμένου του παρόντος Κώδικα»). Επιπλέον, από την απάντηση που δίνεται σε σχόλιο που υποβλήθηκε κατά τη διαβούλευση επί του εξεταζόμενου σχεδίου φαίνεται η ίδρυση δημοτικών ιατρείων να πρόκειται να καταστεί αρμοδιότητα για την οποία θα υπάρχει απλώς η δυνατότητα στους Δήμους να ακολουθήσουν τη διαδικασία που περιγράφεται στο προτεινόμενο άρθρο 317 (παρ. 3-5). Βάσει της απάντησης αυτής, όχι μόνον οι αρμοδιότητες που δεν έχουν περιληφθεί σε κανένα σημείο του σχεδίου του νέου Κώδικα ή του Παραρτήματός του, αλλά ακόμη και οι αρμοδιότητες που αναφέρονται επιγραμματικά στις περ. α-δ της παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου 317 φαίνεται να καθίστανται, μετά από τη θέση σε ισχύ των προτεινόμενων διατάξεων, αρμοδιότητες που απλώς οι Δήμοι θα μπορούν να ζητήσουν από τα κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία να αναλάβουν με τη διαδικασία των παρ. 3-5 του προτεινόμενου άρθρου 317. Εντός, δε, του «εφαρμοστέου νομικού πλαισίου», που θα πρέπει τα Υπουργεία να λαμβάνουν υπ' όψιν, ώστε να αποφασίζουν επί των υποβληθέντων ερωτημάτων/αιτημάτων των Δήμων, σύμφωνα με την παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου 317, φαίνεται ότι δεν θα περιλαμβάνονται οι προβλέψεις του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων για τις μη περιληφθείσες στο Παράρτημα αρμοδιότητες κοινωνικής προστασίας και υγείας. Με τον τρόπο αυτό, φαίνεται, ότι αφενός μεν κάθε άλλο παρά θα ισχυροποιηθούν οι Δήμοι στους συγκεκριμένους τομείς, αφετέρου δε το ακριβές εύρος των αρμοδιοτήτων που οι Δήμοι θα είναι δυνατό να ασκήσουν στους συγκεκριμένους τομείς είναι δυνατό να παραμείνει αδιευκρίνιστο ακόμη και επί πολύ μακρό χρόνο μετά από τη θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα, αλλά και τα όρια του εύρους αυτού να μεταβάλλονται αναλόγως των απαντήσεων των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργείων σε διαφορετικά χρονικά σημεία.

(iii) Αν σκοπός του σχεδίου νέου Κώδικα είναι σχεδόν όλες οι προβλεπόμενες στον ισχύοντα Κώδικα αρμοδιότητες τουλάχιστον στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της υγείας να καταστούν απλώς αρμοδιότητες τις οποίες οι Δήμοι θα μπορούν να ζητούν να αναλάβουν



σύμφωνα με τη διαδικασία των παρ. 3-5 του προτεινόμενου άρθρου 317, εγείρεται το ερώτημα τι διαφοροποιεί αυτές τις αρμοδιότητες όχι μόνον από τις προβλεπόμενες στον ισχύοντα Κώδικα αρμοδιότητες άλλων τομέων οι οποίες περιλήφθηκαν στο Παράρτημα του προτεινόμενου Κώδικα, αλλά και από αρμοδιότητες στους ως άνω τομείς που προβλέπονται από άλλες διατάξεις, εκτός του Κώδικα που ισχύει. Για παράδειγμα, αν υποτεθεί ότι διατηρείται στους Δήμους η αρμοδιότητα δημιουργίας Δομών Παροχής Υπηρεσιών σε Αστέγους σύμφωνα με τις διατάξεις της ΚΥΑ υπ' αρ. Δ23/οικ.19061-1457/22-4-2016 (επειδή φαίνεται ότι εμπίπτει στην έννοια της φράσης «έχει αποδοθεί» της παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου 317) είναι άδηλο γιατί δεν διατηρούνται εκτός της διαδικασίας των παρ. 3-5 του προτεινόμενου άρθρου 317 οι αρμοδιότητες των Δήμων που αφορούν λ.χ. την ίδρυση άλλων Δομών που αφορούν την κοινωνική προστασία.

(iv) Η διαδικασία των παρ. 2 επ. του προτεινόμενου άρθρου 317 εγκυμονεί τον κίνδυνο, η ανάληψη των σχετικών αρμοδιοτήτων από τους Δήμους να γίνεται, όχι τόσο σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο για την κατανομή αρμοδιοτήτων στους τομείς που περιγράφει η παρ. 1 του άρθρου (ιδίως αν όντως σκοπείται από το νομικό αυτό πλαίσιο να απουσιάζουν οι προβλέψεις για απονομή αρμοδιοτήτων στους Δήμους στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της υγείας τις οποίες περιέχει ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, πέραν εκείνων που περιέχονται στο Παράρτημα, καθώς σε αυτή την περίπτωση θα πρόκειται για ένα εξαιρετικά ασθενές πλαίσιο ως προς τους συγκεκριμένους τομείς), όσο σύμφωνα με την αντίληψη του ερωτώμενου Υπουργείου επί των κριτηρίων του προτεινόμενου άρθρου 314 ή άλλων συναφών, ή ακόμη και σύμφωνα με την κρίση του Υπουργείου περί σκοπιμότητας για την παροχή έγκρισης για την ανάληψη της αρμοδιότητας αυτής από τον εκάστοτε συγκεκριμένο ερωτώντα Δήμο. Ενδείξεις για την ύπαρξη περιθωρίου αξιολόγησης της σκοπιμότητας συνιστούν τόσο η έννοια της «έγκρισης» όσο και η ίδια η διαδικασία των παρ. 3-5 του προτεινόμενου άρθρου 317. Περαιτέρω, φαίνεται σαν ένα Υπουργείο να αποκτά τη δυνατότητα να αρνείται την έγκριση σε κάποιους Δήμους και να την χορηγεί σε άλλους για την ίδια αρμοδιότητα (βλ. και περ. β της παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου 314). Επιπλέον, ο ερωτών/αιτούμενος Δήμος δεν φαίνεται να διαθέτει κανένα μέσο άμυνας κατά της τυχόν αρνητικής απάντησης του Υπουργείου.

γ) Εγείρεται το ζήτημα κατά πόσο η εν λόγω θέσπιση του «τεκμηρίου καθημερινότητας» βρίσκεται σε αρμονία με τη συνταγματική κατοχύρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά το Σύνταγμα, στους ΟΤΑ ανήκει η αρμοδιότητα και την ευθύνη για τη



διαχείριση όλων των τοπικών υποθέσεων (καθώς τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ τεκμαίρεται, ότι γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών από ό,τι τα κεντρικά όργανα του κράτους). Στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αναφέρεται, ότι το «τεκμήριο καθημερινότητας» εξειδικεύει και εμβαθύνει το συνταγματικό τεκμήριο της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ. Ωστόσο, από τις προτεινόμενες διατάξεις περί του «τεκμηρίου καθημερινότητας» προκύπτει, ότι με τις τοπικές υποθέσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εμβέλειας του εν λόγω «τεκμηρίου καθημερινότητας» ένας ΟΤΑ θα είναι δυνατό να ασχοληθεί μόνον εφόσον προηγουμένως απευθύνει σχετικό ερώτημα/αίτημα προς το κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργείο και υπό την αίρεση ότι θα λάβει «έγκριση» από αυτό είτε ρητώς είτε με την εφαρμογή του τεκμηρίου της άπρακτης παρέλευσης τριμήνου κατά την παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου 317.

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ – ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΕΝΤΡΩΝ ΔΙΑΣΚΕΔΑΣΗΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ

Άρθρο 347 – Δημοτική συγκοινωνία

Ο Συνήγορος χαιρετίζει την προσθήκη με την παράγραφο 3 του άρ. 347 νέων κατηγοριών στις προβλεπόμενες από την παράγραφο 2, του άρθρου 83, του ν. 3463/2006 κατηγορίες για τις οποίες οι Δήμοι δύνανται να πραγματοποιούν μεταφορά ή μετακίνηση πολιτών. Οι νέες κατηγορίες αυτές είναι: αθλητικοί σύλλογοι για τη συμμετοχή σε επίσημες διοργανώσεις αναγνωρισμένης αθλητικής ομοσπονδίας, φοιτητές προς τα πανεπιστημιακά ιδρύματα, μαθητές για αθλητικές και πολιτιστικές εκδηλώσεις και πολιτιστικοί σύλλογοι.

Άρθρο 349 – Βεβαίωση μόνιμης κατοικίας

Στην περίπτωση έκδοσης βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας από τον Δήμαρχο, δυστυχώς, δεν προβλέπεται προθεσμία εντός της οποίας ο Δήμαρχος χορηγεί τη βεβαίωση αυτή στον πολίτη ή απορρίπτει τη χορήγησή της αιτιολογημένα σε αντίθεση με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο, όπου προβλεπόταν αποκλειστική προθεσμία δέκα (10) ημερών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄



ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ

Άρθρο 357 - Άσκηση αρμοδιοτήτων δημοτικής αστυνομίας

Κωδικοποιείται το άρθρο 4 του ν. 5003/2022 εισάγοντας σημαντικές αλλαγές στον τρόπο που οι δήμοι διαχειρίζονται το Σώμα της Δημοτικής Αστυνομίας. Ειδικότερα, παρέχεται ευρεία αποφασιστική αρμοδιότητα στα δημοτικά συμβούλια να προσαρμόζουν τις αρμοδιότητες που ασκούνται από τη δημοτική αστυνομία, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου ανάλογα με τη στελέχωση και τις τοπικές ανάγκες που υφίστανται. Για πρώτη φορά παρέχεται η δυνατότητα με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου περιορισμού ή αφαίρεσης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τη δημοτική αστυνομία στην περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της ελάχιστης στελέχωσης και αδυνατούν να καλύψουν το σύνολο του ελεγκτικού έργου.

Ο Συνήγορος εκφράζει τον προβληματισμό του καθώς η διάταξη αυτή να μεν διευκολύνει τη διοίκηση των ΟΤΑ στην περίπτωση που αντικειμενικά δεν δύναται να ανταποκριθεί η δημοτική αστυνομία στις αρμοδιότητές της λόγω έλλειψης προσωπικού, από την άλλη ενδέχεται σε όμορους δήμους ο έλεγχος για την ίδια παράβαση να διαφέρει καθώς κάποιες αρμοδιότητες με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου να έχουν περιοριστεί ή ακόμη και αφαιρεθεί.

Περαιτέρω, θετικά αποτιμάται η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας με την υποχρεωτική ανάρτηση στην ιστοσελίδα του δήμου της διαπιστωτικής πράξης του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τα ακριβή καθήκοντα και τα όρια δράσης των δημοτικών αστυνομικών στο δήμο τους προκειμένου να υπάρχει άμεση και διαρκής πληροφόρηση των πολιτών. Τέλος, δεδομένης της περιορισμένης στελέχωσης υπηρεσιών δημοτικής αστυνομίας, ορίζεται ο δήμαρχος ως αρμόδιο όργανο εξέτασης αντιρρήσεων ή ιεραρχικών προσφυγών κατά βεβαιωθεισών παραβάσεων στην περίπτωση που δεν υφίσταται προϊστάμενος δημοτικός αστυνομικός.

Άρθρο 358 - Τρόπος άσκησης αρμοδιοτήτων δημοτικής αστυνομίας

Κωδικοποιείται το άρθρο 6 του ν. 5003/2022, ορίζονται οι προϋποθέσεις που συμβάλλουν στην ευχερή και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας και στην ασφάλεια των στελεχών της. Η συγκεκριμένη διάταξη



αποτελεί ενσωμάτωση και επικαιροποίηση παλαιότερων ρυθμίσεων με στόχο τη θωράκιση του θεσμικού ρόλου των δημοτικών αστυνομικών. Ως κύρια σημεία του άρθρου επισημαίνονται, και εγείρουν σοβαρούς προβληματισμούς, ο ειδικός εξοπλισμός τους και η χρήση μέσων δέσμευσης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, η δυνατότητα άσκησης καθηκόντων ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου για αξιόποινες πράξεις αρμοδιότητας της δημοτικής αστυνομίας και η προστασία του προσωπικού για τα αδικήματα που διώκονται κατ' έγκληση και φέρεται, ότι διαπράχθηκαν από το ένστολο προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Άρθρο 359 - Συμβάσεις υποστήριξης αρμοδιοτήτων

Στο άρθρο αυτό επαναλαμβάνεται η πρόβλεψη του άρθρου 6 ν. 5003/2022 που παρέχει τη δυνατότητα στους δήμους να συνάπτουν συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας με γειτονικούς δήμους που διαθέτουν υπηρεσία δημοτικής αστυνομίας, ώστε να τους ανατίθεται η άσκηση ή η υποστήριξη αρμοδιοτήτων της δημοτικής αστυνομίας. Οι συμβάσεις καθορίζουν με σαφήνεια ποιες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται. Η προβλεπόμενη διάταξη εκτιμάται θετικά, καθώς ενισχύει μικρούς ή υποστελεχωμένους κυρίως ορεινούς ή νησιωτικούς Δήμους αποκτώντας πρόσβαση σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και δυνατότητα ελέγχου σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος και ελεγχόμενης στάθμευσης σε περιοχές που αδυνατούσαν να εφαρμόσουν το νόμο.

ΒΙΒΛΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Με το ΒΙΒΛΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ «Οικονομική διοίκηση τοπικής αυτοδιοίκησης» επικαιροποιείται το πλαίσιο και συστηματοποιείται συνολικά η ρύθμιση των ζητημάτων της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των δήμων και των περιφερειών.

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις του εν λόγω Βιβλίου εξειδικεύουν τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 102 παρ. 2 του Συντάγματος, με την οποία κατοχυρώνεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, στο πλαίσιο της οποίας τα όργανα των ΟΤΑ οφείλουν να διαχειρίζονται την περιουσία των Οργανισμών, να εισπράττουν τα προβλεπόμενα από το νόμο έσοδα και να κατανέμουν τις δαπάνες κατά τρόπο ώστε να ασκούν λυσιτελώς τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί.



Σημαντικές καινοτομίες του κατατεθειμένου σχεδίου νόμου που μπορούν να αποτιμηθούν θετικά είναι οι εξής:

1. Ενοποίηση και αναμόρφωση του πλαισίου κατάρτισης του προϋπολογισμού των δήμων και των περιφερειών.
2. Ενοποίηση θεσμικού πλαισίου όσον αφορά στα έσοδα των δήμων και των περιφερειών.
3. Επικαιροποίηση και συνολική συστηματική ρύθμιση διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού.
4. Κωδικοποίηση των διατάξεων για την παρακολούθηση της οικονομικής και μη οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και στη μέτρηση και αξιολόγηση των οικονομικών και των μη οικονομικών επιδόσεών τους.
5. Συστηματοποίηση διαδικασιών και εργαλείων διαχείρισης και αξιοποίησης της δημοτικής και περιφερειακής περιουσίας
6. Κωδικοποίηση διατάξεων για διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης των συμβάσεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η εφαρμογή των περισσότερων διατάξεων των άρθρων που αφορούν την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ, προϋποθέτει την έκδοση πλείστων κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Άρ. 383 – Προσδιορισμός εσόδων Δήμων

Η ρύθμιση περί επιχορήγησης στο Δήμο Παύλου Μελά για τις ανάγκες του μητροπολιτικού πάρκου του πρώην στρατοπέδου Παύλου Μελά, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 115 του ν. 5225/2025 (Α΄152), περί επιχορήγησης δήμων της χώρας για την κάλυψη συγκεκριμένων αλλαγών δεν θα έπρεπε να αποτελεί μέρος του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας, καθότι αφορά μία περιπτωσιολογική προσέγγιση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄



ΕΝΙΑΙΟ ΤΕΛΟΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ - ΦΩΤΙΣΜΟΥ

Άρθρο 388 – Βάση επιβολής και υπόχρεοι κατανομής ενιαίου τέλους καθαριότητας – φωτισμού

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 388 επί των κάθε είδους ακινήτων που βρίσκονται εντός της εδαφικής περιφέρειας του δήμου επιβάλλεται υπέρ αυτού ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας - φωτισμού (Τ.Κ.Φ.).

Ωστόσο, με την προτεινόμενη ρύθμιση εισάγεται μεν η διατύπωση «ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού», «τέλος καθαριότητας και φωτισμού» (άρθρο 391), αλλά μόνο σε μια περίπτωση, στην παρ. 1 του άρθρου 388, χαρακτηρίζεται «ανταποδοτικό» («{ε}πί των κάθε είδους ακινήτων που βρίσκονται εντός της εδαφικής περιφέρειας του δήμου επιβάλλεται υπέρ αυτού ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας-φωτισμού (Τ.Κ.Φ.)»). Ο ανταποδοτικός χαρακτήρας χάνεται στις επιμέρους διατυπώσεις και στο αρκτικόλεξο (Τ.Κ.Φ.), τη στιγμή που είναι, ενόψει της διατύπωσης της παρ. 1 του άρθρου 388 του Κώδικα, κομβικής σημασίας για την πρόσδεση της προσφερόμενης υπηρεσίας στο βαρυνόμενο ακίνητο. Έτσι, αφού κάθε σημείο της ελληνικής επικράτειας ανήκει στην περιφέρεια συγκεκριμένου δήμου, το ζήτημα που γεννάται είναι αν οφείλεται το Τ.Κ.Φ. για κάθε ακίνητο, λ.χ. μη στεγασμένο μη ηλεκτροδοτούμενο ακίνητο, εκτός οικισμού, και σε τί αφορά η «ανταποδοτικότητα». Σε υπηρεσίες καθαριότητας και φωτισμού που παρέχει γενικά και προς όλους ο δήμος, σύμφωνα με τη διατύπωση των περιπτώσεων α), β) και γ) της παρ. 1 του άρθρου 388 ή σε υπηρεσίες καθαριότητας και φωτισμού που παρέχονται στο συγκεκριμένο ακίνητο. Ο χαρακτηρισμός «ακίνητο» αποδεικνύεται εξαιρετικά ευρύς για να περιλάβει κτίσματα, στεγασμένα οικόπεδα, μη στεγασμένα οικόπεδα, αγρούς στον αστικό ή πολεοδομικό ιστό από τη μια και αγροτικές κατοικίες εκτός πολεοδομικού ιστού, εκτός οικισμών, αγροτικά κτίσματα, αγρούς από την άλλη.

Στην παρ. 2 αναφέρεται, ότι το Τ.Κ.Φ. υπολογίζεται επί της επιφάνειας του κάθε ακινήτου και προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό των τετραγωνικών μέτρων αυτής επί του συντελεστή του Τ.Κ.Φ., ο οποίος ορίζεται, ανά κατηγορία χρήσης των ακινήτων.

Εντούτοις, το νέο πλαίσιο είναι αναγκαίο να έχει ως βάση υπολογισμού του τέλους όχι το μέγεθος του ακινήτου, αλλά τον πραγματικό όγκο των παραγόμενων αποβλήτων, δεδομένου ότι πρόκειται για ανταποδοτικό τέλος. Σε κάθε περίπτωση, ο υπολογισμός του τέλους της αποκομιδής βάσει του στοιχείου των τμ. των ακινήτων έρχεται σε αντίθεση με την αρχή «ο



ρυπαίνων πληρώνει» που θεσπίστηκε με την Οδηγία 2004/35/ΕΚ, όπως ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το πδ 148/2009, καθώς και με την αρχή της ευθύνης του παραγωγού και κατόχου αποβλήτων, η οποία προβλέπεται στην Οδηγία 2008/98/ΕΕ και στις τροποποιητικές αυτής Οδηγίες 2018/851 και 2018/852 της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν με το ν. 4819/2021. Άρα, ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείται έως τώρα, αλλά και προτείνεται με το παρόν νομοσχέδιο, ο υπολογισμός του τέλους καθαριότητας, δε συνδράμει στη σωστή υλοποίηση των ενωσιακών και εθνικών ρυθμίσεων για την ορθή διαχείριση των αποβλήτων, και αποθαρρύνει την ανακύκλωση από τους πολίτες, καθώς δε δημιουργούνται άμεσα οικονομικά κίνητρα. Όλα τα ανωτέρω, όμως απαιτούν ολιστική μετατροπή του τρόπου ανακύκλωσης στην πηγή, ενώ σε κάθε περίπτωση είναι αναγκαίο να γίνει διαχωρισμός του υπολογισμού και είσπραξης του τέλους καθαριότητας από το τέλος φωτισμού.

Τέλος, οι παρ. 3 και 4 του άρθρου 389 καταλείπουν μεγάλη ευχέρεια στους δήμους να προσδιορίζουν συγκεκριμένες κατηγορίες ακινήτων, σ' ένα πρωθύστερο σχήμα, μέσω των διαβαθμίσεων των γενικών συντελεστών του Τ.Κ.Φ., ανοίγοντας την πύλη για νομικές αμφισβητήσεις.

Άρθρο 389 - Συντελεστές ενιαίου τέλους καθαριότητας - φωτισμού

Στο άρθρο 389 προβλέπεται η δημιουργία πέντε συντελεστών:

«α) Πρώτος συντελεστής: ακίνητα που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για κατοικία. β) Δεύτερος συντελεστής: ακίνητα που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για κατοικία δημοτών και κατοίκων, οι οποίοι αναγνωρίζονται ως ευάλωτοι με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, στη βάση της κατηγοριοποίησης και των κριτηρίων της παρ. 6 του άρθρου 526, περί επιχορηγήσεων και βοηθημάτων δήμων. Ο συντελεστής αυτός υπολογίζεται στο είκοσι τοις εκατό (20%) του πρώτου συντελεστή. γ) Τρίτος συντελεστής: ακίνητα που χρησιμοποιούνται για την άσκηση πάσης φύσης οικονομικών δραστηριοτήτων οι οποίες, λόγω της φύσης των εργασιών τους, επιφέρουν σημαντική όχληση στο περιβάλλον. δ) Τέταρτος συντελεστής: ακίνητα που χρησιμοποιούνται για την άσκηση πάσης φύσης οικονομικών δραστηριοτήτων, οι οποίες, λόγω της φύσης των εργασιών τους, δεν επιφέρουν σημαντική όχληση στο περιβάλλον. Ο συντελεστής αυτός υπολογίζεται στο πενήντα τοις εκατό (50%) του τρίτου συντελεστή. ε) Πέμπτος συντελεστής: ακίνητα που χρησιμοποιούνται για κοινωφελείς, μη κερδοσκοπικούς και φιλανθρωπικούς σκοπούς».



Το εν λόγω τέλος, ως προαναφέρθηκε, είναι ανταποδοτικό. Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις εγείρεται μείζον θέμα ανταποδοτικότητας και ύπαρξης αναλογίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής, λόγω του μικρού, ασήμαντου ή μηδενικού όγκου αποβλήτων που δημιουργούν οι επαγγελματικοί χώροι. Ωστόσο, η ανταποδοτικότητα πρέπει να καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις επαγγελματικών εργαστηρίων και βιοτεχνιών των οποίων η νόμιμη λειτουργία εξαρτάται από την ορθή διαχείριση των αποβλήτων τους, καθώς δεσμεύονται από τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ). Η μη τήρηση των δεσμεύσεων αυτών, σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων τους, συνεπάγεται κυρώσεις για την επιχείρηση, χωρίς, ωστόσο, η ορθή διαχείριση αυτών να τους επιτρέπει να υπαχθούν σε ανάλογους (μειωμένους) συντελεστές τελών. Οι δήμοι, αντιστοίχως, και σε αυτές τις περιπτώσεις, οφείλουν να προσαρμόσουν την τιμολογιακή πολιτική τους, μειώνοντας τα δημοτικά τέλη αυτών των επιχειρήσεων, αναλόγως των παρεχόμενων υπηρεσιών καθαριότητας. Ως αναλύθηκε και ανωτέρω, το νομοθετικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας πρέπει να ενσωματώνει και τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Ειδικότερα, στο άρθρο 41 του ν. 4819/2021, ορίζεται ότι την ευθύνη για τη διαχείριση των αποβλήτων φέρει ο ίδιος ο παραγωγός ή οι κάτοχοι των αποβλήτων, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 36 σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», το κόστος διαχείρισης των αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένου του κόστους της απαιτούμενης υποδομής και της λειτουργίας της, βαρύνει τον αρχικό παραγωγό των αποβλήτων ή τον τρέχοντα ή τους προηγούμενους κατόχους αποβλήτων. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 53 του ν. 4819/2021, οι παραγωγοί αποβλήτων υποχρεούνται στην υποβολή ετησίων εκθέσεων και πλέον πραγματοποιείται υποχρεωτική καταγραφή του παραγωγού στο ΗΜΑ (Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων) του ΥΠΕΝ. Κατόπιν τούτων, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ισχύουσα νομοθεσία των τελών καθαριότητας-φωτισμού δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις. Το συγκεκριμένο έσοδο, δεδομένου, ότι προορίζεται μεταξύ άλλων και για τη συλλογή, μεταφορά, απόθεση και εν γένει διαχείριση αποβλήτων, χρειάζεται ριζική αναμόρφωση, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις δημόσιες και τοπικές πολιτικές για την διαχείριση των αποβλήτων σύμφωνα με τις σύγχρονες μεθόδους που προσφέρει η επιστήμη στον τομέα αυτό. Το νέο πλαίσιο είναι αναγκαίο να έχει ως βάση υπολογισμού τον πραγματικό παραγόμενο όγκο των αποβλήτων⁵.

⁵ Ειδική Έκθεση Συνηγόρου το Πολίτη «Έσοδα Δήμων & Κοινοτήτων»

file:///C:/Users/papath_ant.SYNIGOROS2/Downloads/greekombudsman_specialreport_localgovernmentrevenues_el.pdf



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΤΕΛΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Άρθρο 392 – Βάση επιβολής Τέλους Τοπικής Ανάπτυξης

Το «Τέλος Τοπικής Ανάπτυξης», σύμφωνα με το άρθρο 392, παρ. 1, περ. α) επιβάλλεται στα πάσης φύσεως ακίνητα που βρίσκονται εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός ορίων οικισμών υφισταμένων προ του έτους 1923 ή εντός ορίων οικισμών πληθυσμού κάτω των 2.000 κατοίκων, δηλαδή τόσο στα κτίσματα, όσο και στα οικόπεδα. Ο προσδιορισμός όμως του λόγου της επιβάρυνσης ανάμεσα σε κτίσμα και οικόπεδο καθίσταται δυσχερής, αφού σύμφωνα με το προτεινόμενο άρθρο 393, παρ. 2 (συντελεστής ΤΤΑ), για τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων λαμβάνονται υπόψη τα τετραγωνικά μέτρα, το ύψος της τιμής ζώνης και ο συντελεστής παλαιότητας, με τον πρώτο δείκτη να αναφέρεται τόσο σε κτίσματα, όσο και σε οικόπεδα, τον δεύτερο αποκλειστικά σε οικόπεδα και τον τρίτο αποκλειστικά σε κτίσματα. Δεν υπάρχει δείκτης για την περίπτωση μη κάλυψης του προβλεπομένου από τον συντελεστή δόμησης εμβαδού του κτίσματος.

Άρθρο – 395 Διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης Τέλους Τοπικής Ανάπτυξης

Ο Συνήγορος εκφράζει τον προβληματισμό του σε σχέση με το γενικό σύστημα του δημόσιου λογιστικού, με την «συμπίεση» της ταμειακής βεβαίωσης υπό ευρεία και στενή έννοια, δηλαδή του συνόλου των διοικητικών ενεργειών που λαμβάνουν χώρα *foro interno* (πρβλ. άρθρα 452-458 του Κώδικα) και την πρόσδεσή τους σε μια ηλεκτρονική εφαρμογή μιας ιδιωτικής εταιρείας όπως ο Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. (προτεινόμενο άρθρο 390, παρ. 1, περ. α΄, εδ. δ΄ και προτεινόμενο άρθρο 395, παρ. 1, εδ. γ) ή στην εξωτερίκευσή τους με την έκδοση λογαριασμού (άρθρο 420, παρ. 2).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΒ΄

ΛΙΜΕΝΙΚΑ ΤΕΛΗ

Άρθρο 422 - Διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης λιμενικών τελών

Θεσπίζεται ένα ενιαίο πλαίσιο για την επιβολή ανταποδοτικών λιμενικών τελών, σύμφωνα με την ισχύουσα κανονιστική απόφαση του εκάστοτε δήμου και προσδιορίζεται η διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των λιμενικών τελών. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται, ότι τα σχετικά έσοδα αποτελούν έσοδα των δημοτικών λιμενικών ταμείων ή, όπου αυτά δεν υφίστανται, των δήμων στους οποίους λειτουργούν δημοτικά λιμενικά γραφεία ως αυτοτελείς υπηρεσίες.



Τα έσοδα αυτά διατίθενται αποκλειστικά για την κάλυψη δαπανών λειτουργίας, συντήρησης και αναβάθμισης των λιμενικών υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παράλληλα, παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση επιμέρους διαδικαστικών ζητημάτων με κανονιστικές πράξεις των αρμοδίων οργάνων και καθιερώνεται υποχρέωση συνεργασίας με τις Λιμενικές Αρχές, προς διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του πλαισίου. Δεδομένης της ιδιαιτερότητας που εμφανίζουν τα εν λόγω τέλη, επιμέρους θέματα που άπτονται των διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης αυτών, ρυθμίζονται από τους εκάστοτε κανονισμούς. Περαιτέρω, εισάγονται προβλέψεις με τις οποίες, η διενέργεια βεβαίωσης και είσπραξης ανατίθεται κατ' αρχήν στο προσωπικό των οικείων λιμενικών ταμείων ή των δήμων. Στην περίπτωση μη επάρκειας του προσωπικού, η διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των λιμενικών τελών δύναται να διενεργείται από προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που προσλαμβάνεται βάσει του ν. 4765/2021, είτε με ανάθεση της σχετικής υπηρεσίας σε τρίτα νομικά ή φυσικά πρόσωπα σύμφωνα με τον ν. 4412/2016. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται βεβαίωση του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου ή του δημάρχου, κατά περίπτωση, περί της αδυναμίας εκτέλεσης με ίδια μέσα και αιτιολόγηση της σχετικής δαπάνης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει, ότι και τα δύο προτεινόμενα άρθρα θεσπίζουν ένα ενιαίο και εκσυγχρονισμένο πλαίσιο για τα ανταποδοτικά λιμενικά τέλη των ΟΤΑ, καθώς ενοποιούνται διάσπαρτες διατάξεις και οι δήμοι αποκτούν δικαιοδοσία στα έσοδα που εισέρχονται από τους λιμένες τους, τα οποία προορίζονται αποκλειστικά για τη συντήρηση, την ασφάλεια και την αναβάθμιση των λιμενικών υποδομών. Θα πρέπει, όμως, να επισημανθεί, ότι καθώς στο προτεινόμενο άρθρο 422 αναφέρεται, ότι ανατίθεται η βεβαίωση και είσπραξη στο προσωπικό των δήμων ή των λιμενικών γραφείων, πολλοί μικροί νησιωτικοί δήμοι δεν διαθέτουν την απαιτούμενη στελέχωση ή την ψηφιακή υποδομή για να ελέγξουν αποτελεσματικά την κίνηση και να βεβαιώσουν τα λιμενικά τέλη σε πραγματικό χρόνο. Για το λόγο αυτό, άποψη της Αρχής είναι, ότι χωρίς την παράλληλη ενίσχυση σε μόνιμο προσωπικό, η διάταξη κινδυνεύει να μην μπορεί να υλοποιηθεί, ιδιαίτερα σε μικρούς νησιωτικούς δήμους, καθώς η πρόβλεψη που ακολουθεί για την ανάθεση αυτών των υπηρεσιών σε έκτακτο προσωπικό ή σε τρίτα νομικά ή φυσικά πρόσωπα δεν διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΓ΄

ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΗΜΩΝ



Άρθρο 425 - Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης

Προβλέπεται η είσπραξη του τέλους από τους δήμους μέσω μετρητών χρόνου στάθμευσης ή με οποιοδήποτε άλλο σύστημα χρονομέτρησης. Το προτεινόμενο άρθρο αποτελεί ουσιαστικά κωδικοποίηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου που διέπει την επιβολή και διαχείριση των τελών ελεγχόμενης στάθμευσης από τους δήμους. Επί αυτού επισημαίνονται τα ακόλουθα:

- Η ένταξη της διάταξης «Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης» στο νέο Κώδικα συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο νομοθέτημα διάσπαρτες ρυθμίσεις και παράλληλα, διατηρεί την αρμοδιότητα του δημοτικού συμβουλίου, χωρίς όμως να θεσπίζει ενιαία αντικειμενικά κριτήρια καθορισμού του ύψους των τελών και σύνδεσης με ανταποδοτικότητα.
- Δεν υπάρχει ειδική πρόβλεψη για ευνοϊκή πρόνοια για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες ή μόνιμους κατοίκους, καθώς η απόφαση παραμένει στην ευχέρεια του εκάστοτε δήμου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΔ΄

ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Άρθρο 430 - Δυνητικά τέλη

Παρέχεται στους δήμους και τις περιφέρειες η δυνατότητα να επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη ή εισφορές για επιπλέον υπηρεσίες ή έργα που δεν καλύπτουν βασικές ανάγκες, αλλά στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, την τοπική ανάπτυξη ή την ενίσχυση των υπηρεσιών προς τους πολίτες. Η διάταξη συγκεντρώνει και κωδικοποιεί προϋπάρχουσες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις περί επιβολής προαιρετικών τελών από τους Ο.Τ.Α. επισημαίνοντας, ότι η επιβολή αυτών των τελών έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα και βασίζεται σε σαφή αντιστοιχία μεταξύ της προσφερόμενης ωφέλειας και της επιβάρυνσης, με καθορισμό των υπόχρεων, της διάρκειας, του κόστους και κάθε αναγκαίας λεπτομέρειας, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη νομιμότητα στη χρηματοδότηση προαιρετικών τοπικών δράσεων.

Επί της προτεινόμενης διάταξης παρατηρούνται τα παρακάτω:

- Ενώ τα «Δυνητικά Τέλη» επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου και οφείλουν να είναι αντικειμενικά, δίκαια και ανάλογα της παρεχόμενης υπηρεσίας και της ωφελιμότητας σε κάθε κατηγορία υπόχρεων, ωστόσο, η διατύπωση «2. Ως υπηρεσίες ή έργα που εμπίπτουν στην έννοια του παρόντος, νοούνται οι κάθε είδους



δράσεις/ενέργειες που αναλαμβάνουν οι δήμοι ή οι περιφέρειες επιπλέον των όσο απαιτούνται για την κατ' ελάχιστο ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων της περιοχής τους» εγείρει ζητήματα ασφάλειας δικαίου, καθόσον η έλλειψη σαφών κριτηρίων ως προς το είδος των υπηρεσιών ή έργων, τον τρόπο υπολογισμού του τέλους και το ανώτατο ύψος του, ενδέχεται να οδηγήσει σε ανομοιόμορφη εφαρμογή μεταξύ διαφορετικών δήμων και περιφερειών.

- Δεδομένου, ότι οι Ο.Τ.Α. διαθέτουν ήδη πληθώρα ανταποδοτικών τελών και δικαιωμάτων, η εισαγωγή μιας τόσο γενικής εξουσιοδότησης ενδέχεται να δημιουργήσει πολλαπλές επιβαρύνσεις των ίδιων πολιτών ή δραστηριοτήτων χωρίς επαρκή αιτιολόγηση.

Προτείνεται :

- Να προβλεφθεί η εξειδίκευση των περιπτώσεων επιβολής των «δυνητικών τελών»,
- Να θεσπιστούν αντικειμενικά κριτήρια υπολογισμού αυτών και
- Να είναι υποχρεωτική η τεκμηρίωση του ανταποδοτικού τους χαρακτήρα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΕ΄

ΓΕΝΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Άρθρο 433 - Συμβιβαστική επίλυση αμφισβητήσεων σε δήμους και περιφέρειες

Με την προτεινόμενη ρύθμιση κωδικοποιούνται οι ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 32 του ν. 1080/1980 όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 8 του άρθρου 7 του ν. 2307/1995 και το άρθρο 18 του ν. 4456/2017. Σύμφωνα με αυτές, συνιστάται κάθε χρόνο, σε κάθε Δήμο, επιτροπή συμβιβαστικής επίλυσης των φορολογικών διαφορών και αμφισβητήσεων για τη βεβαίωση ή αναγνώριση φορολογικής απαλλαγής ή μείωσης οποιουδήποτε αυτοτελούς φόρου, τέλους, δικαιώματος, εισφοράς, αντιτίμου προσωπικής εργασίας και προστίμου μεταξύ Δήμου και φορολογουμένων. Σημαντική καινοτομία της προτεινόμενης διάταξης είναι το γεγονός, ότι οι ήδη ως άνω ισχύουσες διατάξεις για τη συμβιβαστική επίλυση των φορολογικών διαφορών σε δήμους με το κατατεθέν σχέδιο Κώδικα έχουν επίσης εφαρμογή και για τις περιφέρειες. Κατ' αναλογία σε κάθε περιφέρεια προβλέπεται η σύσταση έως και τριών (3) επιτροπών, ενώ παρέχεται η δυνατότητα αποστολής της σχετικής πρόσκλησης για τη συζήτηση των υποθέσεων προσφυγής για συμβιβαστική επίλυση και στη διεύθυνση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου των ενδιαφερομένων.



ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις επί των άρθρων 449-459

Ως σκοπός των ως άνω προτεινόμενων άρθρων 449-459 καθορίζεται η συστηματική ρύθμιση του συνόλου των θεμάτων που άπτονται της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των δήμων και των περιφερειών, η κωδικοποίηση και αναδιατύπωση των προβλέψεων του β.δ. 17/5–15/6/1959 (Α΄ 114) και άλλων μεταγενέστερων νομοθετημάτων που ρύθμιζαν αποσπασματικά τα σχετικά ζητήματα, και η δημιουργία ενιαίου, συνεκτικού και επικαιροποιημένου πλαισίου, εναρμονισμένου με τις γενικές δημοσιολογιστικές αρχές της Γενικής Κυβέρνησης στην οποία ανήκουν και οι ΟΤΑ. Επιχειρείται, τέλος, ο εκσυγχρονισμός των επιμέρους διαδικασιών της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ, μέσω της ενσωμάτωσης τεχνολογικών εργαλείων και πληροφοριακών συστημάτων.

Η ενοποιημένη και συνολική ρύθμιση των δημοσίων οικονομικών των ΟΤΑ ήταν αναμφίβολα αναγκαία. Την ανάγκη αυτή επέτειναν το μέχρι σήμερα διάσπαρτο, πολύπλοκο, δυσχερές εφαρμόσιμο και εν πολλοίς παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο, η αδυναμία των οικονομικών υπηρεσιών των Δήμων και Περιφερειών να εξασφαλίσουν εγκαίρως τα ακριβή και πλήρη στοιχεία για τη βεβαίωση των εσόδων τους και η αποδυνάμωση των αξιώσεών τους εξαιτίας των μεγάλων καθυστερήσεων –είτε της βεβαίωσης, είτε της είσπραξής τους εντός των νομίμων προθεσμιών. Τα εν λόγω προβλήματα υπονόμευαν και εξακολουθούν να υπονομεύουν συστηματικά την οικονομική σταθερότητα και την αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, διαχρονικά, μέσα από την εξέταση αναφορών και τη δημοσίευση εκθέσεων και πορισμάτων του, έχει επανειλημμένως διαπιστώσει την πληθώρα διατάξεων, διάσπαρτων σε παρωχημένους νόμους, βασιλικά και νομοθετικά διατάγματα, κανονιστικές πράξεις και ειδικές ρυθμίσεις, ελάχιστα εναρμονισμένες με τις σύγχρονες ανάγκες και εξελίξεις. Όλο αυτό το κατακερματισμένο κανονιστικό πλαίσιο, σε συνδυασμό με τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις του καταλήγει σε ανασφάλεια δικαίου και σοβαρά



ερμηνευτικά ζητήματα κατά την εφαρμογή του, με επιπτώσεις τόσο στη διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ όσο και στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών⁶.

Άρθρο 452 – Βεβαίωση εσόδων

Στο προτεινόμενο άρθρο 452 προβλέπεται, ότι η διαδικασία αυτή ενεργείται βάσει τίτλου βεβαίωσης και συντελείται με την έκδοση της πράξης βεβαίωσης οφειλής, η ημερομηνία της οποίας αποτελεί και τη χρονολογία βεβαίωσης.

Άρθρο 453 – Τίτλοι Βεβαίωσης

Το άρθρο 453 καθορίζει ποια έγγραφα αποτελούν τίτλους βεβαίωσης, αν και όχι περιοριστικά, επομένως θα μπορούσε να περιλαμβάνει και κάθε άλλη συναφή περίπτωση που δεν μνημονεύεται στο κείμενο του άρθρου.

Ο Συνήγορος στο σημείο αυτό θα ήθελε να επισημάνει, ότι η μη εξαντλητική παράθεση των προβλεπόμενων περιπτώσεων θα μπορούσε να δημιουργήσει ζητήματα στον τρόπο με τον οποίο νοείται ένα έγγραφο ως τίτλος βεβαίωσης. Αξίζει να αναφερθεί, ότι μέσα από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκαν συναφή προβλήματα σε πράξεις βεβαίωσης παραβάσεων Κ.Ο.Κ. και κυρίως εκείνες που αφορούσαν παράνομη στάθμευση και εκδίδονταν χωρίς την παρουσία του παραβάτη. Κάποιοι Δήμοι είχαν την άποψη, ότι η κλήση κατά την έκδοσή της δεν έφερε τα στοιχεία εκείνα που κατά το νόμο την καθιστούν νόμιμο τίτλο και θεωρούσαν, ότι η τριετής αποσβεστική προθεσμία για τη βεβαίωσή τους εκκινούσε από τον χρόνο που περιέρχονταν στην κατοχή τους τα πλήρη στοιχεία του τίτλου βεβαίωσης, ανεξαρτήτως του χρόνου που είχε μεσολαβήσει από την ημερομηνία βεβαίωσης, θέση για την οποία η Αρχή είχε εκφράσει τους σοβαρούς προβληματισμούς της.

Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι πλέον τα ζητήματα αυτά της έλλειψης στοιχείων αναμένονται να εκλείψουν ή να περιοριστούν στο ελάχιστο, λόγω της άμεσης πρόσβασης των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ στα στοιχεία των πολιτών μέσω της ψηφιακής διαλειτουργικότητας.

Άρθρα 454 Χρηματικοί κατάλογοι – 455 Σύνταξη χρηματικών καταλόγων

⁶ Βλ. ιδίως το Πόρισμα Συνηγόρου του Πολίτη «Βεβαίωση προστίμων από τους Δήμους που προβλέπονται από τον ΚΟΚ» (2025) <https://www.synigoros.gr/el/category/synopseis-porismata/post/porisma-or-bebaiwsh-prostimwn-apo-toys-dhmoys-poy-problepontai-apo-ton-kok> και την Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη «Εσοδα Δήμων & Κοινοτήτων» (2018) file:///C:/Users/papath_ant.SYNGOROS2/Downloads/greekombudsman_specialreport_localgovernmentrevenues_el.pdf



Είναι πολύ σημαντικό, ότι το άρθρο 454 προβλέπει πως η διεύθυνση της κατοικίας ή του επαγγέλματος στα φυσικά πρόσωπα της περ. γ) και η έδρα στα νομικά πρόσωπα ή της νομικές οντότητες της περ. δ) αναπληρώνονται από έγκυρη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου φυσικού προσώπου ή έγκυρη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου νομικού προσώπου ή νομικής οντότητας, κατά περίπτωση, όπως αυτές ορίζονται στην περ. β) της παρ. 2 και στην παρ. 3 του άρθρου 740, περί ηλεκτρονικών επιδόσεων και κοινοποιήσεων.

Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε, ότι η κοινοποίηση ή η επίδοση καταλογιστικών πράξεων σε παλιές ή ανύπαρκτες διευθύνσεις, καθυστερούσε για χρόνια τη γνώση των πολιτών σχετικά με τις οικονομικές υποχρεώσεις τους και εμπόδιζε τόσο την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων όσο και την άμυνα των διοικουμένων.

Η προτεινόμενη αυτή πρόβλεψη, η οποία συμβαδίζει με τη συνολική τάση για διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών μέσω ψηφιακών πλατφορμών και την υποχρέωση των πολιτών να δηλώνουν και να επικαιροποιούν τα στοιχεία τους μέσω του gov.gr και του Εθνικού Μητρώου Επικοινωνίας, αναμένεται να ελαχιστοποιήσει, αν όχι να εξαλείψει, τις περιπτώσεις μη έγκαιρης ενημέρωσής τους για υποχρεώσεις και οφειλές. Ο Συνήγορος επισημαίνει ότι την αποτελεσματικότητα της προτεινόμενης ρύθμισης θα μπορούσαν να υποσκάψουν ζητήματα ψηφιακού αποκλεισμού ομάδων με χαμηλές ψηφιακές δεξιότητες (ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία) και με δυσχέρειες στην προσαρμογή τους στις νέες τεχνολογικές εξελίξεις και την πρόσβασή τους στις Τεχνολογίες Πληροφοριών & Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Το προτεινόμενο άρθρο 454 θα πρέπει να συνδυαστεί με τις προβλέψεις του άρθρου 740 του σχεδίου του Κώδικα. Η ρύθμιση που αφορά στην ηλεκτρονική κοινοποίηση για τις πράξεις βεβαίωσης οφειλών και αποφάσεις επιβολής προστίμων αναμφισβήτητα αποτελεί κρίσιμο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας είσπραξης εσόδων και αποτελεί μέτρο που μπορεί να συμβάλλει στην καλή διοίκηση, την επίσπευση των σχετικών διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και τη σημαντική μείωση των δαπανών ταχυδρομικών υπηρεσιών, περιορίζοντας το διοικητικό βάρος, καθιστώντας δυνατό τον προσανατολισμό των πόρων σε άλλους τομείς εξυπηρέτησης των πολιτών.

Ο Συνήγορος δεν μπορεί παρά να χαιρετίσει την εν λόγω προτεινόμενη ρύθμιση, η οποία έρχεται να απαντήσει στους προβληματισμούς τους οποίους έχει ήδη διατυπώσει η Αρχή για την αναποτελεσματικότητα της μέχρι σήμερα διαδικασίας ατομικών ειδοποιήσεων των πολιτών σε ό,τι αφορά τις οφειλές τους.



Άρθρο 456 - Πράξη βεβαίωσης οφειλής

Το προτεινόμενο άρθρο 456 εισάγει την έννοια της πράξης βεβαίωσης οφειλής, η οποία αποτελεί πλέον και ένα από τα πιο κρίσιμα στάδια της διαδικασίας βεβαίωσης, εφόσον με την έκδοσή της συντελείται η ίδια η βεβαίωση και ξεκινά η προθεσμία είσπραξης. Με την πρόβλεψη για κοινοποίησή της στους οφειλέτες των δήμων και των περιφερειών σύμφωνα με τα άρθρα 740 και 741, περί ηλεκτρονικών επιδόσεων και κοινοποιήσεων και εξαιρέσεων από αυτές, οι τελευταίοι λαμβάνουν γνώση της οφειλής τους, των λεπτομερειών αυτής, της λήξης της προθεσμίας καταβολής της οφειλής, της μνείας ότι η εκπρόθεσμη καταβολή της συνεπάγεται πρόσθετες επιβαρύνσεις, των δόσεων, του τρόπου πληρωμής, της προθεσμίας άσκησης προσφυγής κατά αυτής, καθώς και της δυνατότητας να ζητήσουν τη συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς.

Πρόκειται για μια επίσης θετική πρόβλεψη, καθώς το σύνολο της πληροφορίας για την οφειλή, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του οφειλέτη συγκεντρώνεται σε ένα έγγραφο.

Άρθρο 457 – Ατομική ειδοποίηση υπερημερίας

Το προτεινόμενο άρθρο 457 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση μη καταβολής του ποσού που αναφέρεται στην πράξη βεβαίωσης οφειλής μέχρι την προβλεπόμενη σε αυτή προθεσμία, ο ταμίας κοινοποιεί υποχρεωτικά στον οφειλέτη ατομική ειδοποίηση υπερημερίας, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 46 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 5104/2024, Α' 58), πριν από την έναρξη της διαδικασίας αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του, σύμφωνα με τον Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ν. 4978/2022, Α' 190).

Το υπό επεξεργασία άρθρο δεν αναφέρει συγκεκριμένο χρόνο, μέσα στον οποίο πρέπει να γίνει η κοινοποίηση της ατομικής ειδοποίησης υπερημερίας στον οφειλέτη μετά τη λήξη της προθεσμίας καταβολής του ποσού, κάτι το οποίο θα ήταν σκόπιμο, προκειμένου να είναι ακόμα πιο οριοθετημένη η διαδικασία και να μην επιβαρύνεται ο οφειλέτης με επιπλέον προσαυξήσεις. Επίσης, φαίνεται να μην υπάρχει δυνατότητα επόμενης ενημέρωσης με ατομική ειδοποίηση, καθώς ως επόμενο στάδιο αναφέρεται η λήψη αναγκαστικών μέτρων, πρόβλεψη που καθιστά τη διαδικασία αρκετά αυστηρή και ανελαστική για τον οφειλέτη.

Σημειώνεται, ότι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η κρίση του ταμιά για τη λήψη των μέτρων διοικητικής εκτέλεσης που προβλέπονται από τις σχετικές διατάξεις είναι μεν ελεύθερη, όμως δεν πρέπει να παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης, κατά την οποία η Διοίκηση οφείλει να απέχει από τη λήψη μέτρων αναγκαστικής είσπραξης, τα οποία δεν



είναι αναγκαία ούτε κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της είσπραξης των εσόδων, ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων. Όμως η συγκεκριμένη παρατήρηση έχει τη μορφή σύστασης και δεν είναι δεσμευτική. Δεδομένου, δε, ότι η επιλογή των αναγκαστικών μέτρων εναπόκειται στην κρίση του ταμιά, μπορεί να παρατηρηθούν διαφορετικές πρακτικές και διαφορετικού βαθμού αυστηρότητας αντιμετώπιση των οφειλετών από Δήμο σε Δήμο, όπως άλλωστε ήδη συμβαίνει, ή από Περιφέρεια σε Περιφέρεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄

ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Άρθρο 495 – Είσπραξη εσόδων

Το προτεινόμενο άρθρο 495 στην παρ. 1 προβλέπει, ότι για την είσπραξη των εσόδων των Δήμων και των Περιφερειών εφαρμόζεται, κατά κύριο λόγο, το πλαίσιο του Κώδικα Τ.Α., ενώ για ζητήματα που δεν ρυθμίζονται από αυτόν εξακολουθεί να εφαρμόζεται αναλογικά ο Κ.Ε.Δ.Ε., όπως ισχύει. Επομένως η εφαρμογή του Κ.Ε.Δ.Ε. λειτουργεί συμπληρωματικά, ενώ το κύριο και βασικό νομοθέτημα είναι ο Κώδικας και το σύστημα είσπραξης που εισάγει, το οποίο είναι ενιαίο για Δήμους και Περιφέρειες.

Η ρύθμιση των θεμάτων από ένα νομοθέτημα, χωρίς παραπομπές σε παλαιότερη, πολλαπλώς τροποποιηθείσα και κατακερματισμένη νομοθεσία είναι αναμφισβήτητα θετική και δημιουργεί ασφάλεια δικαίου, ενώ παράλληλα αναμένεται να συμβάλει στη μείωση των περιπτώσεων διαφορετικής ερμηνείας και εφαρμογής των διατάξεων από Δήμους και Περιφέρειες.

Άρθρο 499 – Έσοδα εισπραττόμενα οίκοθεν εκτός ταμείου

Με το προτεινόμενο άρθρο 499, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, θεσπίζεται για πρώτη φορά ρητό νομοθετικό πλαίσιο για την επιτόπια είσπραξη εσόδων των Δήμων και Περιφερειών εκτός του ταμείου, πρακτική που μέχρι σήμερα, αν και εφαρμόζεται, δεν διέπεται από ειδικές διατάξεις. Επισημαίνεται, δε, ότι η ανάγκη ρύθμισης προκύπτει κυρίως για περιπτώσεις δήμων με έντονες γεωγραφικές ιδιομορφίες και εκτεταμένες εδαφικές ενότητες, στους οποίους διαβιούν δημότες κάτοικοι σε δυσπρόσιτες, απομακρυσμένες ή νησιωτικές περιοχές. Παρέχεται για τον λόγο αυτόν η δυνατότητα διενέργειας των διαδικασιών με ψηφιακό τρόπο, tablet ή άλλα μέσα και των πληρωμών με ηλεκτρονικά μέσα εφόσον κάτι τέτοιο μπορεί να υποστηριχθεί από τον οικείο δήμο.



Η ρύθμιση των σχετικών διαδικασιών κρίνεται θετική, καθόσον λειτουργούν προς το συμφέρον και τη μείωση της ταλαιπωρίας των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄

ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΒΕΒΑΙΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΕΣΟΔΩΝ - ΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΚΑΙ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΕΙΣ

Άρθρο 509 - Απαλλαγή από επιβαρύνσεις εκπρόθεσμης καταβολής

Το άρθρο 509 προβλέπει απαλλαγή από επιβαρύνσεις εκπρόθεσμης καταβολής σε περιπτώσεις α) μη κοινοποίησης της ατομικής ειδοποίησης υπερημερίας του άρθρου 457 και μη περιέλευσης αυτής αποδεδειγμένα σε γνώση του οφειλέτη με οποιονδήποτε τρόπο και β) λόγους ανωτέρας βίας, που αποδεικνύονται από τον οφειλέτη.

Δεν υπάρχει η πρόβλεψη για υπαιτιότητα της υπηρεσίας που μέχρι τώρα ισχύει σύμφωνα με το άρθρο 174 του ν. 3463/2006, κάτι που θεωρούμε ότι αποτελεί παράλειψη, καθώς ουσιαστικά και οι δυο προβλεπόμενοι λόγοι μεταθέτουν την ευθύνη απόδειξης στον πολίτη, ενώ η αρμόδια υπηρεσία αντιθέτως προστατεύεται πλήρως για ενδεχόμενα λάθη ή παραλείψεις της.

Επίσης, δεν προβλέπεται ως μέρος της διαδικασίας διαγραφής η γνώμη της ταμειακής υπηρεσίας προς το δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο ή τη δημοτική ή περιφερειακή επιτροπή κατά την έννοια του άρθρου 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, θα υποβάλλεται μεν εισήγηση από την ταμειακή υπηρεσία επί του αιτήματος του οφειλέτη, στην οποία θα αναφέρονται τα στοιχεία της υπόθεσης, δεν θα υπάρχουν όμως αξιολογικές κρίσεις και υπηρεσιακή γνώμη υπέρ ή κατά της απαλλαγής.

Η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεν αλλάζει ουσιαστικά το ισχύον πλαίσιο, καθώς η γνώμη της ταμειακής υπηρεσίας δεν ήταν δεσμευτική για το αρμόδιο για την τελική απόφαση όργανο του Δήμου. Ωστόσο, δεδομένου, ότι μέχρι τώρα γινόταν στην απόφαση παραπομπή σε αυτή τη γνώμη και το σκεπτικό της, είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει πλέον στις σχετικές αποφάσεις, τις οποίες λαμβάνουν τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ πλήρης και αναλυτική αιτιολόγηση.

Άρθρο 510 - Προθεσμίες βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων

Το προτεινόμενο άρθρο 510 ρυθμίζει τις προθεσμίες βεβαίωσης και είσπραξης που είναι και οι δυο γενικά πενταετείς, με εφαρμογή για την αναστολή και διακοπή της παραγραφής των άρθρων 137 και 138 του ν. 4270/2014 (Α΄ 143), αντίστοιχα. Παράλληλα, ειδικά για την



βεβαίωση, προβλέπεται ρητά η δυνατότητα εφαρμογής ειδικότερων διατάξεων που ορίζουν διαφορετικές προθεσμίες, ώστε να διατηρηθούν σε ισχύ υφιστάμενα ειδικά καθεστώτα όπου τούτο κρίνεται αναγκαίο από τη φύση της οφειλής. Για την είσπραξη η πενταετία φαίνεται να είναι ενιαία και να αφορά όλα τα έσοδα.

Ρυθμίζονται, επίσης, οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι υπόχρεοι δεν έχουν υποβάλει δήλωση αναγκαίων στοιχείων ή έχουν υποβάλει δήλωση με ανακριβή ή ελλιπή στοιχεία. Στις περιπτώσεις αυτές παρέχεται η δυνατότητα βεβαίωσης των οφειλών από τον χρόνο γένεσης της υποχρέωσης, αλλά με ανώτατο χρονικό όριο τα δέκα (10) έτη.

Η σε γενικές γραμμές ενιαία ρύθμιση, αλλά και η μείωση των προθεσμιών, αναμένεται να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη είσπραξη των εσόδων και την ταχύτερη ενημέρωση και ανταπόκριση των οφειλετών. Από την άλλη πλευρά, θα είναι σαφώς πιο επιβαρυντική προς τους οφειλέτες η οικονομική πίεση.

Άρθρο 512 - Διαγραφή βεβαιωμένων οφειλών

Το προτεινόμενο άρθρο 512 δεν διαφοροποιείται σε σχέση με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο ως προς τις περιπτώσεις διαγραφής βεβαιωμένων οφειλών. Σε αντίθεση με τη διαγραφή των προσαυξήσεων, εδώ ρητά προβλέπεται, ότι τη διαγραφή των οφειλών εισηγείται ο ταμίας στο αρμόδιο για την απόφαση (ανάλογα με το ποσό) όργανο.

Άρθρο 513 - Διευκολύνσεις των οφειλετών

Το προτεινόμενο άρθρο 513 εισάγει την πρόβλεψη δυνατότητας στους Δήμους και τις Περιφέρειες να ρυθμίζουν κάθε είδους βεβαιωμένες οφειλές των υπόχρεων σε δύο (2) έως σαράντα οκτώ (48) μηνιαίες δόσεις, δηλαδή σε αυξημένο αριθμό δόσεων σε σχέση με την πάγια ρύθμιση, η οποία εξυπηρετεί στην πράξη μόνο σχετικά μικρά και διαχειρίσιμα ποσά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει, ότι η αύξηση των δόσεων αποτελεί σταθερό αίτημα των οφειλετών και η μικρή εισπραξιμότητα μέσω της πάγιας ρύθμισης έχει αντιμετωπιστεί με την έκδοση κατά καιρούς ευεργετικών διατάξεων που ισχύουν για συγκεκριμένο διάστημα και προβλέπουν μεγάλο αριθμό δόσεων και δυνατότητα αναλογικής διαγραφής προσαυξήσεων. Η ρύθμιση κρίνεται θετική, θα μπορούσε, ωστόσο, να προβλέπει μεγαλύτερο αριθμό δόσεων, όπως αυτός των εξήντα (60) που προβλέφθηκε με τον ν. 5143/2024.



Παρά τον γενικώς θετικό χαρακτήρα της ρύθμισης, προκαλεί προβληματισμό ο καθορισμός των κριτηρίων από το κάθε δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο. Θα ήταν προτιμότερο και πιο αντικειμενικό τα κριτήρια να καθορίζονται κεντρικά, ώστε να αποφεύγονται ανομοιομορφες και αυθαίρετες πρακτικές μεταξύ των Ο.Τ.Α της χώρας.

Πολύ θετική και σημαντική από άποψη άσκησης κοινωνικής πολιτικής η πρόβλεψη της παρ. 4, με την οποία για πρώτη φορά παρέχεται η δυνατότητα μείωσης ή διαγραφής τόκων, προσαυξήσεων και προστίμων, καθώς και διαγραφής μέρους της κύριας οφειλής για τους δικαιούχους του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Θα ήταν, ωστόσο, πιο δίκαιη και συμπεριληπτική η πρόβλεψη για παροχή της δυνατότητας αυτής στα πρόσωπα που πληρούν τα κριτήρια του ευάλωτου οφειλέτη και διαθέτουν σχετική βεβαίωση, όπως είχε προβλεφθεί με τον ν. 5143/2024. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την επαναδιατύπωση της προτεινόμενης διάταξης στην κατεύθυνση αυτή.

Άρθρο 514 - Εξωδικαστικός μηχανισμός για οφειλές προς δήμους και περιφέρειες

Η συμπερίληψη των Περιφερειών, με το προτεινόμενο άρθρο 514 στον εξωδικαστικό μηχανισμό, στον οποίο είχαν ενταχθεί οι Δήμοι με τον ν. 5143/2024 ήταν αναγκαία και επιβεβλημένη.

Συμπερασματικά, το νέο πλαίσιο βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων είναι πλέον πιο συστηματοποιημένο και κρίνεται καταρχήν, τουλάχιστον, απλούστερο, πιο ξεκάθαρο και σαφές και, για τους λόγους αυτούς, υπάρχει η βάσιμη προσδοκία, ότι θα αποδειχτεί και αποτελεσματικότερο από τα μέχρι σήμερα ισχύοντα. Οι διαδικασίες είναι πιο απλές και, μέσω της διαλειτουργικότητας και της ψηφιοποίησης, οι οικονομικές υπηρεσίες έχουν πλέον λιγότερο γραφειοκρατικό βάρος και περισσότερα εργαλεία για τη σωστή εφαρμογή των διατάξεων και την αποφυγή καθυστερήσεων, κάτι που μπορεί να συμβάλει στην αύξηση των εσόδων. Είναι, επίσης, θετικό το γεγονός, ότι παρέχεται στους οφειλέτες η δυνατότητα για ρύθμιση μέσω περισσότερων δόσεων και ότι, για πρώτη φορά, λαμβάνονται υπόψη, ρητώς, συγκεκριμένα κοινωνικά κριτήρια.

Από την άλλη πλευρά, με την εφαρμογή του νέου συστηματοποιημένου πλαισίου αναμένεται, ότι η οικονομική πίεση προς τους οφειλέτες θα είναι πιο ισχυρή και οι διαδικασίες πιο αυστηρές. Η δε αυστηρότητα και η επιλογή της λήψης των αναγκαστικών μέτρων εις βάρος των οφειλετών δεν θα πρέπει με κανένα τρόπο να συνδεθεί με την εφαρμογή των άρθρων 540 και 541 του προτεινόμενου Κώδικα που προβλέπουν δείκτες



μέτρησης και αξιολόγησης και βραβεία επιδόσεων, διότι μία τέτοια σύνδεση ενδέχεται να δημιουργήσει στρεβλώσεις, μετατρέποντας τα διοικητικά μέτρα είσπραξης εσόδων σε εργαλεία τιμωρίας, αντί για μέσα εφαρμογής της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης εντός του πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ΄

ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ – ΒΡΑΒΕΙΑ – ΚΙΝΗΤΡΑ

Άρθρο 525 - Επιχορηγήσεις και Βοηθήματα Δήμων

Με το προτεινόμενο άρθρο 525 του Κώδικα κωδικοποιείται το άρθρο 202 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που αποτελεί τη θεσμική κατοχύρωση της δυνατότητας των δήμων να ενισχύουν, με χρηματικές επιχορηγήσεις και βοηθήματα, νομικά πρόσωπα και συλλόγους κοινωφελούς χαρακτήρα καθώς και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, στο πλαίσιο της άσκησης της κοινωνικής και πολιτιστικής τους αποστολής.

Μεταξύ άλλων προβλέπεται, όπως προβλεπόταν και στο άρθρο 202, ότι με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των μελών του, είναι δυνατή η μείωση δημοτικών τελών ή η απαλλαγή από αυτά για οικονομικά αδύναμους, άτομα με αναπηρία, πολύτεκνους, τρίτεκνους, μονογονεϊκές οικογένειες και μακροχρόνια ανέργους, όπως η ιδιότητα των ανωτέρω οριοθετείται αντίστοιχα από την κείμενη νομοθεσία, καθώς και τους δικαιούχους του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος των άρθρων 235 του ν. 4389/2016 (Α΄ 94) και 29 του ν.4659/2020 (Α΄ 21). Με την ίδια απόφαση δύναται να τίθενται και εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση της ως άνω μείωσης ή απαλλαγής.

Διατηρείται, επομένως, η πρόβλεψη για δυνητική απαλλαγή ή μείωση καθώς και η ευρεία διακριτική ευχέρεια των δήμων να προβλέψουν τους όρους, με τους οποίους θα τη χορηγήσουν.

Ειδικά για την κοινωνική ομάδα των ατόμων με αναπηρία, συμπεριλαμβανομένων και των οικογενειών που έχουν στη φροντίδα τους άτομα με αναπηρία, σε περίπτωση καθορισμού εισοδηματικών κριτηρίων λαμβάνεται υπόψη τυχόν πρόσθετο κόστος που απαιτείται για την κάλυψη των αναγκών αναπηρίας. Διευκρινίζεται, δε, ότι στο εισοδηματικό κριτήριο που αφορά στην ανωτέρω κοινωνική ομάδα υπολογίζεται μόνο το φορολογητέο εισόδημα,



ατομικό στην περίπτωση μονοπρόσωπου νοικοκυριού και οικογενειακό στην περίπτωση πολυπρόσωπου νοικοκυριού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί επί της εν λόγω προτεινόμενης ρύθμισης, ότι δεν διατηρείται στη διάταξη η διευκρίνιση του άρθρου 202 σχετικά με τη μη προσμέτρηση στο εισόδημα των πάσης φύσεως επιδομάτων αναπηρίας (προνοιακά επιδόματα, εξωιδρυματικό επίδομα, επίδομα κίνησης, διατροφικό επίδομα νεφροπαθών και μεταμοσχευμένων συμπαγών οργάνων κ.λπ.), τα οποία είναι αφορολόγητα. Και αυτό, παρά το γεγονός, ότι στην αιτιολογική έκθεση αναλυτικά αναφέρονται για το συγκεκριμένο άρθρο τα εξής: «Υπογραμμίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 81 του ν. 4611/2016 (Α' 73) τα χρηματικά ποσά που καταβάλλονται από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) ως προνοιακές παροχές σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία δεν εμπίπτουν σε καμία κατηγορία εισοδήματος και δεν φορολογούνται. Το ποσό των προνοιακών παροχών σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε κράτηση ή εισφορά, δεν κατάσχεται εις χείρας του Δημοσίου ή τρίτων, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης και δεν συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη προς τη φορολογική διοίκηση και το Δημόσιο εν γένει, τους δήμους, τις περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, τα ασφαλιστικά ταμεία ή τα πιστωτικά ιδρύματα και δεν υπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή οποιασδήποτε παροχής κοινωνικού ή προνοιακού χαρακτήρα.». Επιπρόσθετα, με την περ. ιη) της παρ. 1 του άρθρου 14 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013 Α' 167) ορίζεται, ότι δεν θεωρείται εισόδημα: «Από τον υπολογισμό του εισοδήματος από μισθωτή εργασία και συντάξεις εξαιρούνται: ιη) ανεξαρτήτως του φορέα που το χορηγεί, το εξωιδρυματικό επίδομα και κάθε συναφές ποσό που καταβάλλεται σε ειδικές κατηγορίες ατόμων με αναπηρίες».

Θεωρούμε, ότι η συγκεκριμένη διευκρίνιση θα ήταν σκόπιμο να υπάρχει και στο σώμα της διάταξης προς αποφυγή κάθε παρανόησης σε σχέση με τα εισοδήματα από επιδόματα αναπηρίας.

Σκόπιμο είναι, επίσης, να διευκρινιστεί περαιτέρω τί ακριβώς αποτελεί φορολογητέο εισόδημα.

Χαρακτηριστικό είναι το εξής παράδειγμα αναφοράς που χειρίστηκε ο Συνήγορος:

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013), οι μισθοί, οι συντάξεις και η πάγια αντιμισθία που χορηγούνται σε ανάπηρους με ποσοστό αναπηρίας



τουλάχιστον ογδόντα τοις εκατό (80%), ανήκουν στις κατηγορίες εισοδήματος που απαλλάσσονται από το φόρο και δεν εμφανίζονται στο τελικό φορολογητέο εισόδημα του/της φορολογούμενου/ης παρά το γεγονός ότι μπορεί να είναι αρκετά σημαντικά σε ύψος ποσά. Τα συγκεκριμένα εισοδήματα δηλώνονται στον κωδικό 617 της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος (εισοδήματα που εξαιρούνται από φόρο και εισφορά αλληλεγγύης), στο δε εκκαθαριστικό εμφανίζονται ως αυτοτελώς φορολογούμενα ποσά και όχι ως φορολογητέο εισόδημα.

Στηριζόμενος στα ανωτέρω, πολίτης με 80% και άνω αναπηρία, με εισόδημα από αυτοτελώς φορολογούμενα ποσά ύψους σχεδόν 25.000 ευρώ, εμφάνιζε στο Ε1 έντυπό του φορολογητέο εισόδημα μόλις 1.751,06 ευρώ και διεκδικούσε τη μείωση/απαλλαγή από τον δήμο του, επικαλούμενος την ως άνω διατύπωση του νόμου.

Το Υπουργείο Εσωτερικών δεν είχε διευκρινίσει επαρκώς το ζήτημα σε σχετική απάντησή του προς τον Συνήγορο (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 59165/11 Ιουλίου 2023).

Έχουμε την άποψη ότι τα σχετικά ζητήματα χρήζουν περαιτέρω διευκρινήσεων για τη διευκόλυνση του έργου των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων.

Προτείνεται επίσης να προστεθεί στην παρ. 5 το χωρίο με επισήμανση: «5. Τα βοηθήματα των παρ. 3 και 4 είναι αφορολόγητα, δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε κράτηση, δεν κατάσχονται ούτε συμψηφίζονται με βεβαιωμένες οφειλές στη φορολογική διοίκηση και το Δημόσιο εν γένει, ασφαλιστικούς φορείς και ταμεία, δήμους, περιφέρειες και νομικά πρόσωπα αυτών ή πιστωτικά ιδρύματα και δεν υπολογίζονται στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή οποιασδήποτε άλλης παροχής κοινωνικού ή προνοιακού χαρακτήρα ούτε στο στάδιο του υπολογισμού του ποσού της παροχής». Ο λόγος είναι, ότι για τη χορήγηση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφαλιστών Υπερηλίκων έχει διαπιστωθεί, ότι ορισμένο ποσό προνοιακής παροχής μπορεί μεν να μη λαμβάνεται υπ' όψιν κατά το στάδιο της αξιολόγησης της πλήρωσης ή μη των εισοδηματικών κριτηρίων για τη χορήγηση του Επιδόματος, αλλά να λαμβάνεται εντούτοις υπ' όψιν κατά το στάδιο που κρίνεται το ύψος του Επιδόματος που θα πρέπει τυχόν να καταβληθεί, με βάση τις διατάξεις της περ. β της παρ. 1 του άρθρου 93 του ν. 4387/2016. Για τον ίδιο λόγο, η παρ. 4 του άρθρου 235 του ν. 4389/2016 τροποποιήθηκε δια της παρ. 4 του άρθρου 22 ν. 4549/2018 ώστε να διασφαλισθεί ότι η ενίσχυση του Προγράμματος «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα» δεν θα συνυπολογίζεται σε κανένα από τα εν λόγω δύο στάδια.



Πρέπει τέλος να σημειωθεί, ότι είναι πολύ θετική η νέα πρόβλεψη που εισάγεται με την παρ. 4, με την οποία παρέχεται η δυνατότητα χορήγησης χρηματικού βοηθήματος (μέχρι 3.000 ευρώ) στις περιπτώσεις γέννησης τέκνου.

Άρθρο 526 - Κάλυψη δαπανών ταφής θανόντων και ανακομιδής οστών οικονομικά αδύναμων

Με το προτεινόμενο άρθρο 526 κωδικοποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 78 του ν. 4483/2017 και ρυθμίζεται η κάλυψη των δαπανών ταφής και ανακομιδής οστών προσώπων που τελούσαν σε οικονομική αδυναμία ή είχαν την ιδιότητα πρόσφυγα ή αιτούντος διεθνή προστασία, από τον οικείο Δήμο ή ελλείψει πιστώσεων, από την οικεία Περιφέρεια.

Η διάταξη σκοπό έχει τη διασφάλιση της αξιοπρεπούς μεταχείρισης των θανόντων σε κοινωνικά ευάλωτες περιπτώσεις, ιδίως όταν δεν υφίστανται ή δεν ανευρίσκονται οικείοι που μπορούν να αναλάβουν τη σχετική δαπάνη και παραμένει θετική, άλλωστε δεν έχει αλλάξει σχεδόν καθόλου σε σχέση με την πρόβλεψη του άρθρου 78 του ν. 4483/2017.

Σκόπιμο είναι, ωστόσο, κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη να ορίζεται πιο συγκεκριμένα η οικονομική αδυναμία καθώς και το πώς διαπιστώνεται η έλλειψη οικείων (καθώς και ποιοι ακριβώς είναι αυτοί) που μπορούν να αναλάβουν τη δαπάνη.

ΜΕΡΟΣ Δ΄

ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι προτεινόμενες διατάξεις του Μέρους Δ΄ αφορούν στη ρύθμιση της οικονομικής παρακολούθησης, εποπτείας, αξιολόγησης και απόδοσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω ρύθμιση αποτελεί καίριο παράγοντα ενίσχυσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας, της χρηστής διαχείρισης, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας, αλλά και της παροχής κινήτρων για συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών των ΟΤΑ.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία της Αρχής καταδεικνύει, ότι είναι επίμονα και πιεστικά τα προβλήματα του πλαισίου οικονομικής λειτουργίας των δήμων και περιφερειών. Εμπόδια θέτουν, ιδίως, η αποσπασματική λειτουργία των μηχανισμών οικονομικής παρακολούθησης, η μη έγκαιρη καταγραφή των πραγματικών δημοσιονομικών δεδομένων, η έλλειψη



συστηματικής πρόληψης της δημιουργίας ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων και η μη αξιόπιστη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών των ΟΤΑ. Αξίζει να αναφερθεί, ότι ως προς τον βαθμό αποκέντρωσης των χωρών της ΕΕ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, βάσει του σχετικού δείκτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 22η θέση ανάμεσα στα 27 κράτη μέλη και πιο συγκεκριμένα ως προς την δημοσιονομική (fiscal) αποκέντρωση η Ελλάδα καταλαμβάνει την 25η θέση ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.

Για την αντιμετώπιση των εμποδίων αυτών είναι σημαντική η δημοσίευση ανοιχτών και προσβάσιμων δεδομένων – ήδη προβλεπόμενη με τον σχετικό νόμο 5056/2023-, η οποία μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση της λογοδοσίας των ΟΤΑ έναντι των πολιτών, τον ασφαλέστερο οικονομικό προγραμματισμό τους και την προώθηση της οικονομικής τους αποδοτικότητας. Αξιοσημείωτη είναι η εισαγωγή μηχανισμών αξιολόγησης και έγκαιρης προειδοποίησης για την προστασία της οικονομικής βιωσιμότητας των φορέων, προκειμένου να εντοπίζονται τυχόν οικονομικά προβλήματα πριν αυτά καταστούν μη αναστρέψιμα.

Μεταξύ των βασικών ρυθμίσεων του προτεινόμενου Κώδικα χρήζουν ιδιαίτερης επισήμανσης εκείνες που αφορούν:

- τον Κόμβο Οικονομικής Πληροφόρησης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών,
- το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ,
- τον Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α.,
- τον Κόμβο Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- και τα Βραβεία Επιδόσεων.

Πιο συγκεκριμένα:

Άρθρο 533 - Κόμβος Οικονομικής Πληροφόρησης Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Με την προτεινόμενη διάταξη κωδικοποιούνται οι προβλέψεις του άρθρου 41 του ν. 4483/2017, με τις οποίες τίθεται η υποχρέωση των δήμων, των περιφερειών και των λοιπών νομικών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης να προβαίνουν στην ενημέρωση των οικονομικών τους στοιχείων στον Κόμβο Οικονομικής Πληροφόρησης Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αξίζει να επισημανθεί η σημασία του Κόμβου αυτού, καθώς μέσω αυτού αποκλειστικά πραγματοποιείται η ενημέρωση του GovERP με τα οικονομικά στοιχεία των



φορέων του υποτομέα ΟΤΑ της γενικής κυβέρνησης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις δημοσιονομικής πληροφόρησης του ΓΛΚ. Στον Κόμβο συλλέγονται τα στοιχεία, που υποβάλλουν οι υπόχρεοι φορείς, ενώ προβλέπεται η διαλειτουργικότητά του με τα μητρώα του δημοσίου τομέα και τα πληροφοριακά συστήματα των υπόχρεων φορέων.

Άρθρο 536 - Διαχείριση προβλημάτων υπερχρέωσης και οικονομικής βιωσιμότητας

Οι προτεινόμενες διατάξεις ρυθμίζουν το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υιοθετώντας προβλέψεις των ν. 4111/2013 και ν. 4555/2018. Περαιτέρω, αξίζει να αναφερθεί η συμπερίληψη των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) στην παρακολούθηση των προϋπολογισμών και της εν γένει οικονομικής κατάστασής τους από το Παρατηρητήριο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

Άρθρο 540 – Κόμβος Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στο άρθρο αυτό προβλέπεται η λειτουργία στο Υπουργείο Εσωτερικών διαδικτυακού Κόμβου Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κόμβος Επιδόσεων) στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο «deiktesOTA.gov.gr», στον οποίο α) συλλέγονται ανωνυμοποιημένα στοιχεία που αφορούν στην οικονομική και διοικητική λειτουργία και δραστηριότητα των φορέων της παρούσας, σύμφωνα με τον παρόντα Κώδικα και β) δημοσιεύονται, κατόπιν επεξεργασίας, δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των επιδόσεών τους.

Δεδομένου, ότι σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει υψηλό ποσοστό κακοδιοίκησης (βλ. ενδεικτικά στην ετήσια έκθεση 2025: 27%)⁷, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχεται σταθερά υψηλό αριθμό αναφορών που σχετίζονται με την τοπική αυτοδιοίκηση και παρεμβαίνει σε καθημερινή βάση αλλά και έκτακτα με σύνταξη πορισμάτων και ειδικών εκθέσεων επί ειδικότερων θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης, θεωρούμε, ότι στο προτεινόμενο άρθρο θα μπορούσε να προστεθεί περίπτωση γ) με την πρόβλεψη, ότι στοιχεία που αφορούν στη διοικητική λειτουργία και δραστηριότητα των Δήμων και Περιφερειών, αντλούνται και από τον Συνήγορο του Πολίτη.

⁷ Διαθέσιμη σε

file:///C:/Users/sav_ev.SYNIGOROS2/Downloads/260326-%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%2025-1.pdf



ΜΕΡΟΣ Ε΄

ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

Η εισαγωγή των νέων ρυθμίσεων αποσκοπεί αφενός στον εκσυγχρονισμό και την ψηφιοποίηση των διαδικασιών και αφετέρου στην Κωδικοποίηση των διαδικασιών σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων.

Άρθρο 554 – Μίσθωση Ακινήτων

Στο άρθρο 554 ορίζεται η διαδικασία μίσθωσης ακινήτων από τους Δήμους και τις Περιφέρειες για τη στέγαση των υπηρεσιών τους, υιοθετώντας τα αντίστοιχα άρθρα Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του π.δ. 242/1996.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει, ότι αν και τίθεται ο γενικός κανόνας μίσθωσης ακινήτων από τους Δήμους με δημοπρασία, εντούτοις με τις διατάξεις της παραγράφου 2, διευρύνεται η δυνατότητα απευθείας μίσθωσης ακινήτων, εξασφαλίζοντας ταχύτητα και ευελιξία στη διοίκηση, ιδίως για μισθώσεις ακινήτων για στέγαση σχολείων και άλλων κρίσιμων δομών. Η εκτίμηση της καταλληλότητας του ακινήτου ως επαρκής λόγος για την απευθείας μίσθωση φαίνεται να καταλείπει περιθώρια υποκειμενικής κρίσης, ενώ το στοιχείο του κατεπείγοντος της παρ. γ΄ ελλοχεύει τον κίνδυνο της καταχρηστικής επίκλησής του. Ως ασφαλιστική δικλείδα στις ως άνω περιπτώσεις φαίνεται να λειτουργεί η προηγούμενη έκδοση ειδικά αιτιολογημένης απόφασης του δημοτικού / περιφερειακού συμβουλίου, ενώ στην περίπτωση του κατεπείγοντος η προστασία επαυξάνει με τη πρόβλεψη περιορισμένης χρονικής διάρκειας (δωδεκάμηνη με δυνατότητα ισόχρονης παράτασης).

Στην παράγραφο 3 ορίζεται για πρώτη φορά στον Κώδικα η διάρκεια των νέων μισθώσεων ακινήτων σε δώδεκα (12) έτη. Η ως άνω προθεσμία φαίνεται να αποτελεί τον ελάχιστο χρόνο διάρκειας της σύμβασης, καθώς ορίζεται παράλληλα δικαίωμα ισόχρονης παράτασής της, υπό την προϋπόθεση της ρητής συναίνεσης του εκμισθωτή, η οποία μπορεί να παρατείνεται εκ νέου μονομερώς από τον μισθωτή για τρία (3) έτη επιπλέον, με αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού / περιφερειακού συμβουλίου. Τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με τη θέσπιση της δυνατότητας σιωπηρής παράτασης της μίσθωσης από τον μισθωτή εγείρει ζητήματα



ασφάλειας δικαίου ως προς τη διάρκεια των μισθώσεων ακινήτων και συμβατότητας με τις αρχές της ελευθερίας των συμβάσεων.

Η θεσμοθέτηση της σιωπηρής παράτασης της μίσθωσης (ex lege), η οποία έως και σήμερα δεν ήταν επιτρεπτή, αναγάγει τη συνέχιση της χρήσης του μισθίου σε νόμιμο λόγο παράτασης της μίσθωσης, χωρίς να γίνεται αναφορά στην απαραίτητη προϋπόθεση μη εναντίωσης του εκμισθωτή. Θετικό πρόσημο φέρει η πρόβλεψη της υποχρέωσης καταβολής μισθώματος ίσο με αυτό της μίσθωσης που έληξε, το οποίο αναπροσαρμόζεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη σύμβαση, στην περίπτωση της σιωπηρής παράτασης της μίσθωσης. Η ως άνω πρόβλεψη θεραπεύει τη μέχρι σήμερα πρακτική κατά την οποία η συνέχιση της χρήσης του μισθίου γεννούσε την υποχρέωση καταβολής μισθωμάτων ως αποζημίωση χρήσης (άρ. 601 ΑΚ), χωρίς δυνατότητα αναπροσαρμογής του μισθώματος, μεταβάλλοντας πλέον την ευθύνη αποζημίωσης σε συμβατική υποχρέωση που πηγάζει από την ίδια τη σύμβαση, διασφαλίζοντας τα οικονομικά συμφέροντα του εκμισθωτή.

Άρθρο 555 – Δικαίωμα εκμετάλλευσης κυλικείων εντός κτηρίων που στεγάζονται υπηρεσίες των δήμων και περιφερειών

Εισάγεται η πρόβλεψη εφαρμογής των διατάξεων των δημοπρασιών και στην περίπτωση παραχώρησης της εκμετάλλευσης κυλικείων εντός κτηρίων που στεγάζονται υπηρεσίες των δήμων και των περιφερειών, διασφαλίζοντας την αρχή της διαφάνειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΔΗΜΩΝ

Άρθρο 579 – Εκμετάλλευση κυλικείων

Ορίζεται ρητά, ότι η διάθεση και εκμετάλλευση κυλικείων δημόσιων σχολείων γίνεται με δημοπρασία, προάγοντας την αρχή της διαφάνειας, ενώ λαμβάνεται μέριμνα για τη περαιτέρω ρύθμιση των όρων και προϋποθέσεων διεξαγωγής της δημοπρασίας καθώς και θεμάτων λειτουργίας της, με την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ'

ΠΕΡΙΠΤΕΡΑ

Με τις ως εν λόγω ρυθμίσεις φαίνεται να εισάγεται ένα αυτοτελές καθεστώς, στο οποίο η χορήγηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης κοινοχρήστου χώρου περιπτέρου επιχειρείται να



διασφαλιστεί ως διοικητική παραχώρηση, προάγοντας τα οικονομικά συμφέροντα του Δήμου και όχι ως μισθωτική σχέση. Ειδικότερα:

Άρθρο 581 – Δικαίωμα εκμετάλλευσης περιπτέρου

Στην παράγραφο 1 γίνεται ρητή αναφορά στην αποκλειστική πλέον αρμοδιότητα των Δήμων να παραχωρούν το δικαίωμα εκμετάλλευσης περιπτέρων εντός κοινόχρηστων χώρων, των οποίων έχουν την κυριότητα ή τη διαχείριση, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο τα έσοδα του Δήμου. Προς τη θετική κατεύθυνση εισάγεται στην παράγραφο 6 η πρόβλεψη ανάκλησης της παραχώρησης σε κάθε περίπτωση παραβίασης των όρων της, καθώς και σε περίπτωση μη λειτουργίας του περιπτέρου για μακρό χρονικό διάστημα, ρυθμίζοντας με αυτό τον τρόπο τις συνέπειες του προσωποπαγούς δικαιώματος παραχώρησης του δικαιούχου.

Άρθρο 582 – Παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης περιπτέρου με δημόσια κλήρωση

Εισάγεται ρύθμιση σχετικά με την παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης περιπτέρου σε άτομα με αναπηρία και πολύτεκνους, τροποποιώντας το ποσοστό επί του συνόλου των περιπτέρων που παραχωρείται.

Άρθρο 583 – Παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης περιπτέρου με δημοπρασία

Επαναλαμβάνονται οι ρυθμίσεις του ν. 4093/2012 και ορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης περιπτέρου που διενεργείται μόνο με δημοπρασία, διασφαλίζοντας την αναγκαία διαφάνεια.

Άρθρο 584 – Διαδοχή – Εκμίσθωση δικαιώματος εκμετάλλευσης περιπτέρου

Καταργούνται οι περιορισμοί εκμίσθωσης του δικαιώματος εκμετάλλευσης σε τρίτους, διασφαλίζοντας την ευελιξία των συμβάσεων και την ισότητα πρόσβασης του δικαιώματος για τους ενδιαφερόμενους. Επιπρόσθετα, εισάγεται η πρόβλεψη ότι η εκμίσθωση του δικαιώματος εκμετάλλευσης σε τρίτους επιτρέπεται για χρόνο που δεν υπερβαίνει το χρόνο λήξης αρχικής παραχώρησης. Προς τη θετική κατεύθυνση εισάγεται και η υποχρέωση αναγγελίας του θανάτου του δικαιούχου από τους κληρονόμους εντός μηνός, στο πλαίσιο περιορισμού της ασάφειας περί των δικαιούχων.

Άρθρο 585 – Μετατόπιση περιπτέρου

Επαναλαμβάνονται οι ρυθμίσεις του άρθρου 20 του ν.δ. 1044/1971, όπου ορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία μετατόπισης περιπτέρου.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄

ΔΗΜΟΠΡΑΣΙΕΣ

Μειοδοτικές Δημοπρασίες άρ. 592 -596 (Μίσθωση ακινήτων από Δήμους)

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις αφενός κωδικοποιούνται παλαιότερες διατάξεις και αφετέρου εισάγονται νέες ρυθμίσεις σχετικά με αποκλειστικές προθεσμίες και διαφοροποιήσεις ως προς τα υποχρεωτικά στοιχεία της διακήρυξης. Ειδικότερα:

Άρθρο 592. – Όροι διακήρυξης μειοδοτικής δημοπρασίας

Με τις διατάξεις του άρθρου 592 κωδικοποιούνται οι ισχύουσες προβλέψεις, τίθενται οι όροι της διακήρυξης για τη μίσθωση και αγορά ακινήτων των δήμων και των περιφερειών, ενώ εισάγεται ρητά πλέον η υποχρέωση κάλυψης των δαπανών δημοσίευσης από τον τελευταίο μειοδότη, ως απόρροια της πάγιας διοικητικής πρακτικής. Στις περιπτώσεις των μισθώσεων, η διακήρυξη θα πρέπει να περιλαμβάνει επιπλέον τη διάρκεια της μίσθωσης, τη δυνατότητα μονομερούς παράτασης και λύσης της σύμβασης εκ μέρους του μισθωτή επαυξάνοντας την ασφάλεια δικαίου.

Άρθρο 594 – Διενέργεια μειοδοτικής δημοπρασίας

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις περιγράφεται η διαδικασία των μειοδοτικών δημοπρασιών κωδικοποιώντας τις προβλέψεις του Π.Δ. 270/1981 και του άρ. 17 του Π.Δ. 242/1996. Επιπρόσθετα, εισάγεται η δυνατότητα υποβολής ενστάσεων επί της έκθεσης καταλληλότητας ενώπιον της δημοτικής επιτροπής, αλλά και επί της διαδικασίας και της συμμετοχής μειοδοτών. Προς τη θετική κατεύθυνση τίθενται προθεσμίες ολοκλήρωσης για τα κρίσιμα στάδια της διαδικασίας, (ήτοι 20 ημέρες για υποβολή προσφορών, 4 ημέρες για ενστάσεις, 4 ημέρες για γνωμοδότηση επιτροπής, 2 ημέρες για απόψεις του καθ' ού και 15 ημέρες για την κατακύρωση), ενισχύοντας την ταχύτητα και ασφάλεια δικαίου στο πεδίο μισθώσεων ακινήτων, που παραδοσιακά παρατηρούνταν μεγάλες καθυστερήσεις. Με αυτόν τον τρόπο φαίνεται να δημιουργείται ένα σαφές χρονοδιάγραμμα που διευκολύνει τον έλεγχο της διοίκησης και ενισχύει τη λογοδοσία των οργάνων.

Άρθρο 595 – Επανάληψη μειοδοτικής δημοπρασίας

Κωδικοποιούνται οι ρυθμίσεις με τις οποίες προβλέπονται τα αρμόδια όργανα για την κήρυξη της επανάληψης της δημοπρασίας και τίθενται οι προϋποθέσεις για την επανάληψή της. Η περίπτωση της επανάληψης λόγω ασύμφορου αποτελέσματος φαίνεται να αποτελεί



όρο αόριστο και απαιτεί ειδική και επαρκή αιτιολογία από το δημοτικό συμβούλιο ώστε να μην γείρονται υπόνοιες για έλλειμα διαφάνειας. Επιπρόσθετα, η πρόβλεψη ανώτατου ορίου στην επαναληπτική διαδικασία λειτουργεί προς τη κατεύθυνση προστασίας των οικονομικών του Δήμου, αλλά δυσχεραίνει την εξεύρεση κατάλληλου ακινήτου. Τέλος, προβλέπεται η ενεργοποίηση της αστικής ευθύνης του τελευταίου μειοδότη και του εγγυητή του στην περίπτωση της άρνησής τους να υπογράψουν τη σύμβαση, οι οποίοι συνευθύνονται αλληλεγγύως και εις ολόκληρον για την επιπλέον οικονομική επιβάρυνση που προκαλείται στον φορέα.

Άρθρο 596 – Ηλεκτρονικές δημοπρασίες

Εισάγεται η πρόβλεψη ότι οι πλειοδοτικές δημοπρασίες για την εκμίσθωση ακινήτων των δήμων και περιφερειών διενεργούνται αποκλειστικά μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας, η διασφάλιση της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας, διευκολύνοντας την προσβασιμότητα και ενισχύοντας τον ανταγωνισμό με παράλληλη μείωση του διοικητικού κόστους. Εντούτοις δεν γίνεται ουδεμία αναφορά στις μειοδοτικές δημοπρασίες, οι οποίες δεν φαίνεται να εντάσσονται στην αντίστοιχη πλατφόρμα, παρεκκλίνοντας από το γενικό στόχο ψηφιοποίησης της διαδικασίας.

ΒΙΒΛΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σκοπός των προτεινόμενων άρθρων στο βιβλίο «Εποπτεία Οργανισμών Τοπικής αυτοδιοίκησης» είναι η οργανωτική, λειτουργική και ψηφιακή, κυρίως, ανασυγκρότηση του ελέγχου νομιμότητας των ΟΤΑ. Οι προτεινόμενες διεξοδικές διατάξεις του Κώδικα Τ.Α. αποσκοπούν να οργανώσουν σε μία πιο συστηματική, ενοποιημένη και ψηφιακή βάση τις τρεις μορφές ελέγχου (υποχρεωτικού, αυτεπάγγελτου και μέσω ειδικής διοικητικής προσφυγής) εισάγοντας ένα νέο σύστημα εποπτείας επί της νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και πειθαρχικού ελέγχου των οργάνων διοίκησης των εν λόγω φορέων.

Η διαχρονική αναποτελεσματικότητα του συστήματος κρατικής εποπτείας από τις εκάστοτε μονάδες αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης έχει διαπιστωθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη μέσα από την πολύχρονη εμπειρία του. Επισημαίνεται, ότι η διεθνής τάση αναδεικνύει την τοπική αυτοδιοίκηση ως ισχυρό πόλο του διοικητικού συστήματος και αναγκαίος όρος για την ενίσχυσή της είναι η αναβάθμιση της εποπτικής αρμοδιότητας του



κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η έννομη τάξη οφείλει να συνδυάσει αφενός τη συνταγματικά κατοχυρωμένη απαίτηση για διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και αφετέρου τη διασφάλιση των απαιτούμενων προϋποθέσεων ώστε το κράτος να επιτελέσει, με ουσιαστικούς όρους, την υψηλή αποστολή της διαφύλαξης της αρχής της νομιμότητας στη λειτουργία τους.

Οι αλλαγές που προτείνονται με τον Κώδικα Τ.Α., σε ό,τι αφορά το νομικό πλαίσιο της εποπτείας των ΟΤΑ, είναι μεν σημαντικές, αλλά θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οριοθετούνται από τις διατάξεις του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος καθώς και από το σύστημα εποπτείας το οποίο είχε προβλέψει ο νόμος 3852/2010 (νόμος «Καλλικράτη», άρθρα 214 επ.).

Στο Βιβλίο Πέμπτο του προτεινόμενου Κώδικα καθορίζεται η αποστολή της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Ο.Τ.Α., ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Γενικού Επόπτη Νομιμότητας και των Εποπτών Νομιμότητας για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας οι πράξεις των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, προβλέπεται η λειτουργία πληροφοριακού συστήματος και η συγκρότηση επτά (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α..

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι το σύστημα, το οποίο προβλέφθηκε με το νόμο του Καλλικράτη και τον νόμο 4555/2018, είχε δομηθεί στην προσδοκία της σύστασης αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες όμως ουδέποτε συγκροτήθηκαν ούτε λειτούργησαν. Το γεγονός αυτό έθεσε σοβαρά ζητήματα ως προς την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος μέχρι σήμερα πλαισίου, καθώς ο νόμος 3852/2010 στην ουσία δεν λειτούργησε ποτέ στην πληρότητά του, καθώς και το εισαχθέν με αυτόν οργανωτικό πλαίσιο δεν συστήθηκε.

Συνεπώς, εδώ και 16 χρόνια ισχύει το μεταβατικό καθεστώς του άρθρου 238 του νόμου 3852/2010, με την εποπτεία να ασκείται από τον Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από τις ειδικές επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, δηλαδή από αποκεντρωμένα κρατικά όργανα και επιτροπές που προϋπήρχαν του ν. 3852/2010.

Απομένει να αποδειχτεί στην πράξη αν οι επιδιώξεις του νέου συστήματος εποπτείας, όπως εισάγεται με τον Κώδικα Τ.Α., θα υλοποιηθούν εν τοις πράγμασι, καθώς προβλέπεται πλήθος εφαρμοστικών ρυθμίσεων και δευτερογενών κανονιστικών διατάξεων, η έκδοση των οποίων



αναμένεται και, ενδεχομένως, να καθυστερήσει αρκετά. Επισημαίνεται, ότι οι μεταβατικές διατάξεις που σκοπό έχουν να παρασχεθεί εύλογος χρόνος για τη σύσταση και λειτουργία του νέου συστήματος δεν θα πρέπει, όπως στην περίπτωση του νόμου του Καλλικράτη, να καταστούν εκ των πραγμάτων πάγιες, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του σχεδιαζόμενου νέου συστήματος εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΣΥΣΤΑΣΗ, ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ, ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρα 659 – 660 - Σύσταση, αποστολή και διάρθρωση της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σημαντική τομή στο σύστημα που εισάγεται με τον προτεινόμενο Κώδικα είναι η πρόβλεψη για την αυτοτελή Υπηρεσία με την ονομασία «Υπηρεσία Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», όπου προϊστάται ο Γενικός Επόπτης Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποστολή της είναι η άσκηση εποπτείας σε πράξεις των ΟΤΑ αλλά και σε παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, στις οποίες έχει ενδιαφέρον ότι γίνεται ρητή αναφορά. Αντικείμενο της νέας υπηρεσίας είναι ο έλεγχος νομιμότητας της δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών των δήμων και των περιφερειών και των οργάνων διοίκησης των νομικών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επίσης, προσδιορίζεται η διάρθρωση των οργανικών μονάδων της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας Ο.Τ.Α., με επικεφαλής τον Γενικό Επόπτη Νομιμότητας Ο.Τ.Α. ο οποίος θα προϊστάται των επτά (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. (Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.). Οι υπηρεσίες αυτές εδρεύουν χωρικά στις έδρες των επτά (7) αποκεντρωμένων διοικήσεων της χώρας.

Για τη σύσταση των νέων υπηρεσιών αναμένεται πλήθος εφαρμοστικών ρυθμίσεων. Η επιδίωξη των σκοπών του εισαγόμενου συστήματος και ιδίως η αποτίμηση της επίτευξης



τους μπορεί να γίνει μόνο με την εφαρμογή των νέων διατάξεων και την εν τοις πράγμασι λειτουργία του νέου συστήματος.

Άρθρο 672 – Πληροφοριακό Σύστημα ελέγχου νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μία μεγάλη καινοτομία του σχεδίου είναι το Πληροφοριακό Σύστημα Ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ στο Υπουργείο Εσωτερικών. Σε αυτό θα αναρτώνται μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών ΟΤΑ:

- i) όλες οι προς υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας πράξεις των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και
- ii) οι ασκηθείσες ειδικές διοικητικές προσφυγές κατά των πράξεων αυτών.

Είναι γεγονός, ότι η ψηφιακή διαχείριση του ελέγχου νομιμότητας, μέσω της ηλεκτρονικής υποβολής, χρέωσης, παρακολούθησης και διακίνησης των σχετικών στοιχείων, δύναται να συμβάλει στην ενίσχυση της ιχνηλασιμότητας, της διαφάνειας και της ταχύτητας των διαδικασιών εποπτείας.

Μέσω αλγορίθμου θα κατανέμεται κάθε υπόθεση σε μία από τις 7 αυτοτελείς υπηρεσίες. Άρα μία αυτοτελής υπηρεσία δεν θα εξετάζει ποτέ αποφάσεις των ΟΤΑ της δικής της χωρικής περιφέρειας. Σημειωτέον, ότι η τυχαία ανάθεση υποθέσεων σε αυτοτελείς υπηρεσίες, καθιερώνει για πρώτη φορά το γεωγραφικό ασυμβίβαστο. Ως προς το θέμα αυτό, ωστόσο, προβληματική θα μπορούσε να είναι η γεωγραφική κατανομή της ανάθεσης μίας υπόθεσης σε αυτοτελή υπηρεσία. Η έλλειψη χωρικής εγγύτητας θα μπορούσε να θέσει ζήτημα ως προς τη δυνατότητα της ελεγκτικής υπηρεσίας να αντιληφθεί τα ειδικά προβλήματα και την ιδιαιτερότητα των θεμάτων που τίθενται στο πλαίσιο εξέτασης τοπικών υποθέσεων του εκάστοτε ελεγχόμενου ΟΤΑ. Η τυχαία ανάθεση έχει μεν ως στόχο την ενίσχυση της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας των ελέγχων, η επίτευξη όμως του στόχου αυτού θα πρέπει να διασφαλιστεί κυρίως μέσω της πλήρους και ειδικής αιτιολόγησης των αποφάσεων των ελεγκτικών υπηρεσιών.

Επιπροσθέτως, στο πληροφοριακό σύστημα θα συγκεντρώνονται όλες οι εκθέσεις ελέγχου που έχουν διενεργηθεί στους Ο.Τ.Α. από άλλες ελεγκτικές και Ανεξάρτητες Αρχές, με στόχο την ενημέρωση και τον καλύτερο συντονισμό σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας. Στην προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται, ότι πρόσβαση στο πληροφοριακό σύστημα θα έχουν διαπιστευμένα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, του



Συνηγόρου του Πολίτη, της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.

Όπως προαναφέρθηκε, προβλέπεται, ότι δίνεται πρόσβαση «για την παρακολούθηση και τον συντονισμό των ελέγχων της υποπερ. εδ) της παρ. 1 του άρθρου 663», μεταξύ άλλων και στον Συνήγορο του Πολίτη (παρ. 4γ). Η εν λόγω πρόβλεψη σε συνδυασμό με τις διατάξεις της υποπερ. εδ) της παρ. 1 του άρθρου 663 για την αρμοδιότητα του Γενικού Επόπτη Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης «της υλοποίησης των συστάσεων ή πορισμάτων από τις εκθέσεις...ελέγχου» καθιστά ασαφή το ρόλο της Αρχής και δεν διασφαλίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης των ΟΤΑ στις συστάσεις και τα πορίσματα.

Σε κάθε περίπτωση δε, στις σχετικές ρυθμίσεις για την παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων και των πορισμάτων ελέγχου προβλέπεται αρμοδιότητα σε όλα τα όργανα του νέου μηχανισμού Εποπτείας των ΟΤΑ (άρθρα 663 - Γενικός Επόπτης Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 668- Επόπτης Νομιμότητας, 667-Συμβούλιο Εποπτείας Νομιμότητας ΟΤΑ), ωστόσο η εν λόγω αρμοδιότητα δεν συνδέεται με ένα σύστημα αποτελεσματικού ελέγχου για το βαθμό συμμόρφωσης των ΟΤΑ.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΩΝ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, ΟΡΓΑΝΩΝ ΕΝΔΟΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΑΣΚΗΣΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΣΤΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, ΟΡΓΑΝΩΝ ΕΝΔΟΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρο 689 – Περιεχόμενο ελέγχου νομιμότητας

Στο προτεινόμενο άρθρο εξειδικεύεται το περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας, κατά το πρότυπο του ακυρωτικού ελέγχου που έχει νομολογηθεί και ασκείται από τα ακυρωτικά διοικητικά δικαστήρια, και διατυπώνεται, ότι ασκείται αποκλειστικά σε εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των αιρετών μονομελών ή συλλογικών



οργάνων διοίκησης των δήμων, των περιφερειών καθώς και οργάνων διοίκησης των νομικών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τις προτεινόμενες διατάξεις φαίνεται να υπάρχει μία τάση «δικαστικοποίησης» αυτής της διοικητικής διαδικασίας και σε πολλά σημεία οι διατάξεις του σχεδίου νόμου θυμίζουν δικονομικό νομοθέτημα.

Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη η διάταξη περί του περιεχομένου της διάταξης περί ελέγχου νομιμότητας χρήζει σε κάποια σημεία επαναδιατύπωσης, κυρίως από νομοτεχνικής άποψης, καθώς η προτεινόμενη ρύθμιση φαίνεται να δημιουργεί ζητήματα νομικής ακρίβειας (ιδίως στην περίπτωση ββ) περί αιτιολογίας πράξεων «όπου απαιτείται»).

Άρθρα 692 – Δικαίωμα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής – 699 Διαδικασία λήψης απόφασης επόπτη επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Οι προτεινόμενες διατάξεις εξειδικεύουν το πλαίσιο της ειδικής διοικητικής προσφυγής ως βασικού μέσου άσκησης εποπτείας των πράξεων και παραλείψεων των ΟΤΑ (βλ. άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Αξίζει να σημειωθεί, ότι αυτή η προσφυγή θα πρέπει να διαχωριστεί από τις προσφυγές στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων αλλά και των φορολογικών διαφορών που έχουν τον χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής, δεδομένου ότι η ειδική διοικητική προσφυγή αφορά μόνο στον έλεγχο νομιμότητας, γεγονός κρίσιμο για τη συμβατότητά της με το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντ.

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων και παραλείψεων των προσώπων και οργάνων ΟΤΑ, όπως ορίζονται στο άρθρο 659 παρ. 2 από καθέναν που έχει έννομο συμφέρον μέσω ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί νέο στοιχείο του παρόντος ν/σ (προϊσχύουσα διάταξη άρθρο 227 ν. 3852/2010). Ωστόσο, για πρώτη φορά προβλέπεται, ως προϋπόθεση του παραδεκτού, η κατάθεση, επί ποινή απαραδέκτου, ηλεκτρονικού παραβόλου (e-paravolo), ύψους πενήντα ευρώ (50€) ανά προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, υπέρ της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας ΟΤΑ, το οποίο αποδίδεται από το καθ' ού νομικό πρόσωπο στον προσφεύγοντα, σε περίπτωση που η ειδική διοικητική προσφυγή γίνει δεκτή από τον Επόπτη.

Συναφώς με τις εν λόγω προτεινόμενες ρυθμίσεις ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει τα παρακάτω:

α/ Εισάγεται ως προϋπόθεση ελέγχου της νομιμότητας από τους έχοντες έννομο συμφέρον ένα ιδιαίτερα υψηλό παράβολο, το οποίο δεν συνάδει με την ευρύτερη δυνατή «διασφάλιση της αποτελεσματικής και αντικειμενικής άσκησης του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων



των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος» (άρθρο 657 Σκοπός) και, εν γένει, με το δημόσιο χαρακτήρα του μηχανισμού Εποπτείας Νομιμότητας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, ο μη αποκλεισμός της ανάθεσης του φακέλου του ελέγχου νομιμότητας σε ιδιώτες συμβούλους δεν αποκλείει στο μέλλον την κατ' αποκοπήν ανάθεση σε τρίτους τέτοιων αρμοδιοτήτων που όμως εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Ο, δε, κίνδυνος αυτός αυξάνεται όσο οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν έχουν επαρκή στελέχωση των Νομικών Υπηρεσιών τους.

και

β/ διατηρείται (άρθρο 227 ν. 3852/2010 παρ.5) η διακριτική ευχέρεια σιωπηρής απόρριψης της ειδικής διοικητικής προσφυγής(άρθρο 699 παρ. 2), με αποτέλεσμα να μην είναι ορατό στους προσφεύγοντες το αποτέλεσμα του διενεργούμενου ελέγχου νομιμότητας (άρθρο 689 Περιεχόμενο ελέγχου νομιμότητας) και να αναιρείται εν τοις πράγμασι η αρχή της διαφάνειας και η συνταγματική υποχρέωση των διοικητικών αρχών «να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά» (άρθρο 10 παρ. 1 Συντ.).

Η αιτιολογία για την εισαγωγή του παραβόλου, όπως αυτή αποτυπώνεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, δεν αναιρεί τα ανωτέρω τιθέμενα ζητήματα. Σε κάθε περίπτωση δε, η αποτροπή της καταχρηστικής άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν δικαιολογεί ούτε την επιβολή παραβόλου ούτε -πολύ περισσότερο- τη διακριτική ευχέρεια σιωπηρής απόρριψης της από το αποφασίζον όργανο (Επόπτης Νομιμότητας/Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ).

Συμπερασματικά, το νέο σύστημα εποπτείας επί της νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και πειθαρχικού ελέγχου των οργάνων διοίκησης των εν λόγω φορέων, όπως εισάγεται με τον προτεινόμενο Κώδικα Τ.Α., στοχεύει στην εισαγωγή νέων διατάξεων η αποτελεσματικότητα των οποίων θα κριθεί μόνο από την εφαρμογή τους στην πράξη. Η εμπειρία από την εισαγωγή του συστήματος που είχε προβλεφθεί με τον νόμο 3852/2010 αλλά δυστυχώς δεν υλοποιήθηκε στην πράξη καταδεικνύει ότι θα πρέπει οι μεταβατικές διατάξεις να μη καθίστανται, όπως στην περίπτωση του νόμου του Καλλικράτη, εκ των πραγμάτων πάγιες.

ΒΙΒΛΙΟ ΕΚΤΟ

ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΜΕΡΟΣ Α΄

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Άρθρο 738 - Χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας από δήμους και περιφέρειες

Άρθρο 739 – Έκδοση ηλεκτρονικών αρχείων και εγγράφων

Με τα προτεινόμενα άρθρα εναρμονίζονται οι δράσεις των ΟΤΑ που απαιτούν την έκδοση διοικητικών εγγράφων με όσα προβλέπονται στις διατάξεις του ν. 4727/2020 αναφορικά με τη διακίνηση των ηλεκτρονικών εγγράφων. Ειδικότερα, για την ταυτοποίηση των οφειλετών των Δήμων και τη διασφάλιση της είσπραξης των εσόδων τους, με το προτεινόμενο άρθρο προβλέπεται η παροχή όλων των απαραίτητων στοιχείων από τους αρμόδιους φορείς, ατελώς, εντός προθεσμίας δυο μηνών από την υποβολή του σχετικού αιτήματος του Δήμου. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να αντλούνται από τα σχετικά μητρώα του Δημοσίου μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας της Γ.Γ.Π.Σ.Ψ.Δ. του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και σύμφωνα με το άρθρο 84 του ν. 4727/2020 (Α΄ 184), περί διαλειτουργικότητας των φορέων του δημοσίου τομέα.

Προβλέπεται, επίσης, λήψη από άλλους δήμους πιστοποιητικών εγγυτέρων συγγενών για θανόντες εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, κατά τις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων.

Η διασύνδεση και η διαλειτουργικότητα μεταξύ υπηρεσιών για την άντληση στοιχείων κρίνεται κατ' αρχήν θετική, καθώς περιορίζει τη γραφειοκρατία και ελαχιστοποιεί τις καθυστερήσεις στη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η έλλειψή της κατά τα προηγούμενα χρόνια και κυρίως κατά τα έτη πριν από το 2019, οπότε και υπήρξε πλήρης διασύνδεση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και δυνατότητα άμεσης άντλησης στοιχείων διεύθυνσης και επικοινωνίας των δημοτών από μητρώα όπως αυτό της ΑΑΔΕ, οδήγησε σε καθυστερήσεις βεβαιώσεων εσόδων και εν συνεχεία σε κατά παράβαση του νόμου αναζήτησή τους από τους οφειλότες μετά το πέρας αποσβεστικών ή αποκλειστικών προθεσμιών. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των κλήσεων Κ.Ο.Κ. για τις



οποίες οι Δήμοι ανέμεναν στοιχεία από το ΚΕΠΥΟ ή το Υπουργείο Μεταφορών που καθυστερούσαν επί σειρά ετών, με αποτέλεσμα να έχει παρέλθει εντωμεταξύ η τριετής προθεσμία βεβαίωσης ή να θεωρούν κάποιοι Δήμοι ως έναρξή της τον χρόνο παραλαβής των στοιχείων που καθιστούσαν πλήρη τον νόμιμο τίτλο, δηλαδή την κλήση.

Η διαλειτουργικότητα και οι σύντομοι χρόνοι που τίθενται για την ανταπόκριση των αρμόδιων υπηρεσιών αναμένεται να συμβάλλουν στην αποτροπή παράνομων και εκπρόθεσμων ενεργειών, που οδηγούσαν σε αιφνιδιασμό των πολιτών μετά από δεκαετίες και σε πλήρη ανατροπή του οικονομικού τους προγραμματισμού.

Άρθρο 740 – Ηλεκτρονικές επιδόσεις και κοινοποιήσεις

Με το άρθρο αυτό προβλέπεται η ηλεκτρονική επίδοση και κοινοποίηση των διοικητικών πράξεων, αποφάσεων και εγγράφων κάθε είδους που εκδίδονται από τους δήμους και τις περιφέρειες συντελείται με ηλεκτρονικά μέσα.

Ωστόσο, στην προτεινόμενη διάταξη δεν αναφέρεται τί γίνεται στην περίπτωση που ο πολίτης δεν διαθέτει ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (βέβαια, η διάταξη αποφεύγει να αναφέρει τον όρο «αποκλειστικά» για τον τρόπο ηλεκτρονικής επίδοσης και κοινοποίησης των εγγράφων), γεγονός που μπορεί να δημιουργήσει ζητήματα ειδικά για τις ευάλωτες ομάδες και τους ηλικιωμένους.

Άρθρο 741 – Εξαιρέσεις από ηλεκτρονικές επιδόσεις και κοινοποιήσεις

Αναφέρονται οι εξαιρέσεις από την ηλεκτρονική επίδοση και κοινοποίηση των εγγράφων, οι οποίες οφείλονται στη φύση του περιεχομένου των εγγράφων (και όχι σε τυχόν άλλους παράγοντες π.χ. στην έλλειψη ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ενός πολίτη).

Άρθρο 743 – Παροχή στοιχείων στους Δήμους και Περιφέρειες

Ρυθμίζεται το πλαίσιο άντλησης στοιχείων που αφορούν οφειλέτες προς Δήμους και Περιφέρειες από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Το σημαντικότερο στη ρύθμιση είναι η δυνατότητα άντλησης στοιχείων από το Κέντρο Διαλειτουργικότητας της Γ.Γ.Π.Σ.Ψ.Δ. του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθώς και η πρόβλεψη προθεσμίας για τους φορείς να ανταποκρίνονται στα σχετικά αιτήματα, προβλέψεις για τις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη εκφράζει τη συμφωνία του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄



ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρο 747 - Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Θετική κρίνεται η υπογραφή συμβολαίου απόδοσης μεταξύ του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και του Υπουργού Εσωτερικών για όλη τη θητεία του (παρ. 5). Προτείνεται να μειωθεί η διάρκεια του Συμβολαίου σε δύο έτη, ώστε να είναι περισσότερο ευχερής ο επιχειρησιακός σχεδιασμός των δράσεων, η στοχοθεσία των έργων και των αποστολών και η παρακολούθηση της υλοποίησής τους από τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Άρθρο 748 - Αρμοδιότητες Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Στην παρ. 1 περ. β' («Ο Γραμματέας της αποκεντρωμένης διοίκησης, με απόφασή του, δύναται να μεταβιβάζει αρμοδιότητες και το δικαίωμα υπογραφής στους προϊσταμένους των υπηρεσιακών μονάδων των οποίων προϊστάται»), προτείνεται να τεθεί ως ουσιαστική προϋπόθεση για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και του δικαιώματος υπογραφής του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες και το δικαίωμα υπογραφής.

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΠΑΙΔΙΚΩΝ, ΒΡΕΦΙΚΩΝ

ΚΑΙ ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΩΝ ΣΤΑΘΜΩΝ

Οι προτεινόμενες διατάξεις του Μέρους Γ΄ αφορούν στο πλαίσιο προσλήψεων του προσωπικού στους δημοτικούς παιδικούς, βρεφικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Ως σημαντικότερη προτεινόμενη μεταρρύθμιση θα πρέπει να αναφερθεί η θεσμοθέτηση ενός σταθερού και μόνιμου μηχανισμού προσλήψεων για το προσωπικό αυτό. Πιο συγκεκριμένα:

Άρθρο 760 - Επιλογή με σειρά προτεραιότητας – Ηλεκτρονικός κατάλογος Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού – Αιτήσεις και προϋποθέσεις συμμετοχής

Με το προτεινόμενο άρθρο θεσπίζεται για πρώτη φορά ειδικό σύστημα επιλογής παιδαγωγικού και βοηθητικού προσωπικού τακτικού προσωπικού και ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου σε δημοτικούς παιδικούς βρεφικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς, μέσω διαδικασιών που διενεργούνται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.). Ο σκοπός της ρύθμισης είναι η διασφάλιση της έγκαιρης, διαφανούς και



αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοτικών δομών προσχολικής αγωγής και φροντίδας και η απλούστευση και η επιτάχυνση των διαδικασιών προσλήψεων, μέσω της δημιουργίας ενιαίου μηχανισμού επιλογής προσωπικού, κατεύθυνση η οποία συμβαδίζει με επισημάνσεις και πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη μέσα από την πολύχρονη εμπειρία του στον τομέα των προσλήψεων τους ΟΤΑ⁸.

Άρθρο 763 - Διορισμός

Σημαντική είναι η πρόβλεψη για προκήρυξη από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) με την οποία καλείται, από τους εγγεγραμμένους στους ηλεκτρονικούς καταλόγους κατάταξης, αριθμός υποψηφίων πολλαπλάσιος των προς πλήρωση θέσεων. Στην αιτιολογική έκθεση διατυπώνεται, ότι σκοπός της νέας διαδικασίας που για πρώτη φορά εισάγεται είναι η ταχεία ολοκλήρωση των προσλήψεων, η αποτελεσματική αξιοποίηση των καταλόγων και η άμεση κάλυψη των αναγκών των φορέων. Παράλληλα, η πρόβλεψη για κατάρτιση πινάκων κατάταξης, διοριστέων και απορριπτέων, καθώς και η δυνατότητα υποβολής ένστασης ενώπιον του Α.Σ.Ε.Π., μπορεί να συμβάλει στη διασφάλιση της διαφάνειας, της νομιμότητας και της προστασίας των δικαιωμάτων των υποψηφίων.

Στην παράγραφο 3 του άρ. 763 του σχεδίου νόμου, έχει συμπεριληφθεί πρόβλεψη περί υποχρέωσης τουλάχιστον δεκαετούς παραμονής του νεοδιοριζόμενου προσωπικού «...εφόσον θεσπιστεί σχετικό μοριοδοτούμενο κριτήριο με το προεδρικό διάταγμα της παρ. 2 του άρθρου 766, περί εξουσιοδοτικών διατάξεων, και κάνουν χρήση αυτού»⁹.

Με την παράγραφο 4 του άρ. 763 του σχεδίου νόμου, εισάγονται εξαιρέσεις στην υποχρέωση δεκαετούς παραμονής των νεοδιοριζόμενων. Στην περίπτωση γ) προβλέπεται η δυνατότητα απόσπασης υπαλλήλων πριν από την πάροδο δεκαετίας από τον διορισμό, «...για λόγους συνυπηρέτησης σε δήμο που παρέχει όμοιες υπηρεσίες στην περιοχή όπου υπηρετεί ή

⁸ Βλ. ιδίως την Ειδική Έκθεση «Προσλήψεις» (2023) διαθέσιμη σε <https://www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh-or-proslhpseis>

⁹ Κατά την παρ. 2 του άρ. 766 ορίζεται ότι: «2. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, καθορίζονται τα κριτήρια κατάταξης των υποψηφίων για την κάλυψη θέσεων με σειρά προτεραιότητας, σύμφωνα με το άρθρο 760. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα δύναται να προβλέπεται ως μοριοδοτούμενο κριτήριο η προηγούμενη απασχόληση στους παιδικούς, βρεφικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς των φορέων του άρθρου 759, στο πλαίσιο της Δράσης «Πρώιμη και υποστήριξη παιδιών για την ένταξή τους στην προσχολική εκπαίδευση, καθώς και για την πρόσβαση παιδιών σχολικής ηλικίας, εφήβων και ατόμων με αναπηρία, σε υπηρεσίες δημιουργικής απασχόλησης», η οποία διαδέχθηκε τη δράση «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής», δυνάμει του άρθρου 104 του ν. 4941/2022 (Α' 113), εφόσον αυτή έχει διανυθεί στον φορέα για τον οποίο υποβλήθηκε η αίτηση».



εργάζεται ή δραστηριοποιείται ο σύζυγος ή συμβιών, υπό τις προϋποθέσεις: γα) του άρθρου 21 του ν. 2946/2001 (Α' 224), περί απόσπασης δημοσίων υπαλλήλων λόγω συνυπηρέτησης με στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας, των Ενόπλων Δυνάμεων και λοιπών ειδικών κατηγοριών ή γβ) των άρθρων 11, περί συνυπηρέτησης, και 11B, περί συνυπηρέτησης με εργαζόμενο - απασχολούμενο εκτός του δημόσιου τομέα, του ν. 4440/2016 όσον αφορά τρίτεκνους και πολύτεκνους».

Ενδεχομένως θα ήταν δέον να εξεταστεί και η εισαγωγή εξαίρεσης όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι υγείας που αποδίδουν υψηλό ποσοστό αναπηρίας, είτε του ιδίου του νεοδιοριζόμενου, είτε μελών της οικογένειάς του (συζύγου/τέκνου), είτε συμπαραστατούμενου, μέλους της ευρύτερης οικογένειάς του, ατόμου με αναπηρία, του οποίου ο υπάλληλος αναλαμβάνει με δικαστική απόφαση τη συμπάρσταση αλλά και την επιμέλεια του προσώπου του. Η ανωτέρω δυνατότητα θα πρέπει, βεβαίως, να τελεί υπό προϋποθέσεις (π.χ. οι ανωτέρω λόγοι υγείας να μην υπήρχαν πριν ή κατά το διορισμό, αλλά να προέκυψαν στη συνέχεια).

Επισημαίνεται, ότι ανάλογη διάταξη υπάρχει και στον ν. 4440/2016, περί κινητικότητας. Πρόκειται για τη διάταξη του άρ. 7 παρ. 5 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει, σύμφωνα με την οποία, «5. Η πράξη απόσπασης ή μετάταξης υπαλλήλου για αποδεδειγμένα ιδιαίτερους σοβαρούς λόγους υγείας του ιδίου, συζύγου ή συμβιούντος ή προσώπου με α' βαθμό συγγένειας προς τον αιτούντα ή προσώπου του οποίου ο αιτών μετά τον διορισμό ή την πρόσληψή του, διορίζεται δικαστικός συμπαραστάτης και του ανατίθεται δικαστικώς και η επιμέλεια, εφόσον η καθημερινή φροντίδα του προσώπου αυτού δεν παρέχεται από αρμόδια ιδρύματα και φορείς κοινωνικής προστασίας, εκδίδεται από το αρμόδιο για διορισμό όργανο της υπηρεσίας υποδοχής, μετά από σύμφωνη γνώμη της Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας. Για την απόδειξη των λόγων υγείας απαιτούνται έγγραφα από δημόσια αρχή. Σε περίπτωση που οι λόγοι υγείας αφορούν σε γονέα, απαιτείται βεβαίωση από το αρμόδιο Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.Π.Α.) που να πιστοποιεί ποσοστό αναπηρίας εξήντα επτά τοις εκατό (67%) και άνω. Σε κάθε περίπτωση, η αίτηση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη και να προκύπτει αιτιώδης σύνδεσμος της αναγκαιότητας για απόσπαση ή μετάταξη και των λόγων υγείας. Ειδικά κατά την εξέταση του αιτήματος δόκιμου υπαλλήλου λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας αν οι λόγοι υγείας, των οποίων γίνεται επίκληση, είναι επιγενόμενοι του διορισμού του ή προϋπήρχαν ή έχουν ληφθεί υπόψη για τον διορισμό του υπαλλήλου. Αν οι επικαλούμενοι λόγοι υγείας προϋπήρχαν του διορισμού του υπαλλήλου ή έχουν ληφθεί υπόψη για τον διορισμό του, η αίτηση



απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Στην περίπτωση υπαλλήλων με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου, εφόσον δεν υφίσταται κενή θέση προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου, ο υπάλληλος δύναται να μεταταχθεί / μεταφερθεί σε συνιστώμενη προσωποπαγή θέση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, με παράλληλη δέσμευση κενής οργανικής θέσης μόνιμου προσωπικού, για όσο χρόνο υφίσταται η προσωποπαγής θέση. Το προσωπικό, που ανήκει οργανικά σε υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα των Ο.Τ.Α. α' βαθμού δύναται να αιτηθεί απόσπαση ή μετάταξη για λόγους υγείας μόνο σε υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα άλλων Ο.Τ.Α. α' βαθμού. Αποσπάσεις, οι οποίες διενεργούνται για λόγους υγείας ανανεώνονται με απόφαση του αρμόδιου για διορισμό οργάνου του φορέα υποδοχής για μια ή και περισσότερες φορές και για όσο χρόνο εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι υγείας για τους οποίους έγιναν, οι οποίοι αποδεικνύονται, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παρούσα παράγραφο».

Άρθρο 764 - Κάλυψη παροδικών αναγκών

Με το προτεινόμενο άρθρο θεσπίζεται ειδική διαδικασία για την κάλυψη των παροδικών αναγκών προσωπικού των δημοτικών παιδικών, βρεφικών και βρεφονηπιακών σταθμών κατά τη διάρκεια ισχύος των ηλεκτρονικών καταλόγων κατάταξης του Α.Σ.Ε.Π., με σκοπό την ταχεία και αποτελεσματική στελέχωση των δομών αυτών και την απρόσκοπτη λειτουργία τους. Αξίζει να σημειωθεί η πρόβλεψη για πραγματοποίηση προσλήψεων αποκλειστικά μέσω των ηλεκτρονικών καταλόγων κατάταξης που έχουν καταρτιστεί από το Α.Σ.Ε.Π. ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα, με εφαρμογή ενιαίων και αντικειμενικών κριτηρίων επιλογής προσωπικού.

Περαιτέρω, ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου αλλά και την αναγκαία ευελιξία για την αντιμετώπιση λειτουργικών αναγκών που προκύπτουν κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους και δεν μπορούν να καλυφθούν μέσω του τακτικού προγραμματισμού προσλήψεων, με την προτεινόμενη διάταξη αποσαφηνίζεται η έννοια της παροδικής ανάγκης (όπως αύξηση του αριθμού των φιλοξενούμενων βρεφών και παιδιών, δημιουργία νέων τμημάτων ή νέων δομών, ανάγκη αναπλήρωσης προσωπικού που απουσιάζει για οποιονδήποτε λόγο).

Συμπερασματικά, η αντικατάσταση των μέχρι σήμερα μη συνεκτικών και διαφορετικών διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού σε βρεφονηπιακούς σταθμούς των Δήμων με ένα νέο σύστημα, υπό την αιγίδα και τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, καταρχήν κρίνεται θετικά. Όμως θα πρέπει να επισημανθεί ότι η νέα διαδικασία πρόσληψεων προσωπικού των βρεφονηπιακών



σταθμών των ΟΤΑ διαφαίνεται ότι θα εκκινήσει για πρώτη φορά με ορίζοντα το σχολικό έτος 2027-2028. Η αποτελεσματικότητα του νέου συστήματος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εξειδίκευσή του και την εφαρμογή του στην πράξη μέσω δευτερογενών διατάξεων - μεταξύ των οποίων προεδρικού διατάγματος για τη μοριοδότηση κριτηρίων- η έκδοση των οποίων μπορεί να καθυστερήσει .

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης,

Ευελπιστώ, ότι οι ανωτέρω παρατηρήσεις θα τύχουν της δέουσας προσοχής της υμέτερης Επιτροπής προς τον στόχο της βελτίωσης των διατάξεων του σχεδίου νόμου για τον νέο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με εκτίμηση,

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη