

ΤΑ ΟΡΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ Ο ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ

Του Μιχάλη Μικραμένου

Συμβούλου ΣτΕ

1. Το διοικητικό σύστημα της αυτοδιοίκησης συνίσταται στη δημιουργία οργανισμών που διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα, έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε μια συγκεκριμένη ύλη της δημόσιας διοικητικής δράσης. Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί υπηρετούν την εν ευρεία εννοία αποκέντρωση υπό την έννοια ότι αναλαμβάνουν τομείς διοικητικού έργου οι οποίοι αποσπώνται από τον κεντρικό θεσμό του κράτους που ελέγχει τη δράση των εν λόγω οργανισμών δια μέσου της εποπτείας. Οι οργανισμοί αυτοί δεν διαθέτουν όμως, σύμφωνα με τη συνταγματική μας τάξη, αυτονομία, δηλαδή δεν έχουν εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου παρά μόνον στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β' του Συντάγματος νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση θεμάτων με λεπτομερειακό χαρακτήρα.
2. Ειδική κατηγορία αυτοδιοικούμενων οργανισμών αποτελούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίοι κατοχυρώνονται στο ισχύον Σύνταγμα με το μακροσκελές άρθρο 102. Στις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος καθιερώνονται τα ουσιώδη συστατικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, η ανάδειξη των οργάνων διοίκησης από το τοπικό εκλογικό σώμα και η ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που αφορούν τη διοίκηση και διαχείριση όχι μόνον των τοπικών υποθέσεων αλλά και γενικών κρατικών υποθέσεων που επιλέγει ο νομοθέτης να μεταφέρει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.
3. Τα ανωτέρω στοιχεία συναπαρτίζουν το θεμελιώδες πλαίσιο επί του οποίου οικοδομείται η οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη. Τα ερωτήματα είναι: α) μπορεί ο νομοθέτης, μετά τη συγκρότηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης επί τη βάση των συστατικών

στοιχείων που προαναφέρθηκαν, να παρεμβαίνει στην οργάνωσή τους και να τους ανασυγκροτεί στη βάση διαφορετικού σχήματος; σε καταφατική περίπτωση υπόκειται σε δεσμεύσεις που συνυφαίνονται με τη συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης; β) υπάρχουν όρια στην εξουσία του νομοθέτη να καθορίζει το περιεχόμενο που προσλαμβάνει η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στις επιμέρους πτυχές της που δεν ανήκουν στον συνταγματικώς κατοχυρωμένο πυρήνα τους;

4. Με την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 3194/1990, με την οποία κρίθηκε ο θεσμός των συνενώσεων, το Δικαστήριο αποτύπωσε ορισμένες βασικές αρχές σύμφωνα με τις οποίες δεν είναι μεν δυνατή η νομοθετική κατάργηση ο.τ.α. με παράλληλη ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στην κεντρική διοίκηση, όμως δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η κατάργηση περισσότερων ο.τ.α. με τη συγχώνευση ή συνένωσή τους σε ενιαίο οργανισμό. Η συνένωση δε αυτή μπορεί να στηρίζεται όχι μόνον στη μη βιωσιμότητά τους αλλά και στην ανάγκη αναδιάρθρωση της διοικητικής διαίρεσης. Περαιτέρω έγινε δεκτό ότι η συνένωση δεν αποτελεί τοπική υπόθεση και επομένως δεν πάσχει από την άποψη του Συντάγματος αν έχει εκφρασθεί αντίθετη γνώμη των κατοίκων ή εκλογέων ή των μελών του συμβουλίου των υπό κατάργηση οργανισμών.
5. Το Γ' Τμήμα του Δικαστηρίου, έχοντας υπόψη τα κριθέντα στην ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας, αντιμετώπισε στο πλαίσιο της ανααιρετικής του αρμοδιότητας επί των εκλογικών διαφορών, λόγους περί αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 2539/1997 με τις οποίες πραγματοποιήθηκε ευρύτατη αναδιάρθρωση των ο.τ.α.. Το Γ' Τμήμα, με τις αποφάσεις 119/2001 και 1333/2000, απέρριψε τους σχετικούς λόγους στηριζόμενο στη βασική αρχή ότι ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να ανασυγκροτεί τους ο.τ.α. χωρίς να δεσμεύεται από την υφιστάμενη κατάσταση ως προς την ύπαρξη συγκεκριμένων οργανισμών κατά το χρόνο που εκδηλώνεται η νομοθετική πρωτοβουλία. Ειδικά με την απόφαση 545/2001 κρίθηκε ως προς την κοινότητα ότι δεν κατοχυρώνεται υποχρεωτικά ως οργανωτική μονάδα, η δε διάκριση δήμου-κοινότητας είναι καταρχήν ποσοτική

(πληθυσμιακή) και παρακολουθεί την ιστορική εξέλιξη των πληθυσμιακών μεγεθών. Ως εκ τούτου δεν μπορεί να συναχθεί απαγόρευση κατάργησης των υφιστάμενων ο.τ.α. με δύο όμως σημαντικές δεσμεύσεις: α) η κατάργηση ο.τ.α. δεν επιτρέπεται να οδηγήσει στην παράλληλη ανάθεση τοπικών υποθέσεων σε όργανα της κρατικής διοίκησης και β) δεν θα ήταν επιτρεπτή η δημιουργία πρωτοβάθμιων ο.τ.α. τόσο ευρείας περιφέρειας ώστε να καταργείται η έννοια της τοπικότητας σε ένα πρώτο επίπεδο. Εδώ το Δικαστήριο θεωρεί ότι η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση στηρίζεται στο μέγεθος της πόλης υπό στενή ή ευρύτερη έννοια (μικρών ή μεγαλύτερων γειτονικών οικιστικών μονάδων που αλληλοεξαρτώνται και μπορούν να αποτελέσουν λειτουργική, διοικητική και πολεοδομική ενότητα). Περαιτέρω, όμως, το Δικαστήριο έθεσε υπό τον έλεγχο του τις ρυθμίσεις του νομοθέτη σε δύο πεδία: σε ένα πρώτο πεδίο εξετάζει όχι μόνο την εισηγητική έκθεση του νόμου αλλά και το σύνολο των στοιχείων του φακέλου που συνοδεύει το νόμο αναζητώντας την αιτιολόγηση των επιλογών του νομοθέτη από την άποψη της τήρησης των κριτηρίων του Συντάγματος (γεωοικονομικά, κοινωνικά, συγκοινωνιακά κ.α.) προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης για τους κατοίκους των νέων ο.τ.α. διοίκησης και διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της ισότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ο.τ.α. σε όλους τους πολίτες της επικράτειας. Σ' ένα δεύτερο πεδίο το Δικαστήριο εξετάζει αν προβάλλεται ειδικός ισχυρισμός από τον δικαιολογούντα έννομο συμφέρον διάδικο και προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη κατάργηση έγινε χωρίς, προδήλως, να ληφθούν υπόψη τοπικά κριτήρια συναπτόμενα με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της περιοχής και χωρίς να συνδέεται με τη θεραπεία του σκοπού του νόμου.

6. Από τις ως άνω θέσεις της νομολογίας θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ναι μεν ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτατα περιθώρια για ανασυγκρότηση των ο.τ.α. πλην υπόκειται σε δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από το συνταγματικώς κατοχυρωμένο θεσμό της

αυτοδιοίκησης που επιβάλλει οι επιλογές του να είναι κατάλληλα αιτιολογημένες. Η αιτιολογία δε αυτή των νομοθετικών επιλογών πρέπει να αφορά το συνολικό σχέδιο της αναδιάρθρωσης της διοικητικής διαίρεσης καθώς και τις επιμέρους ρυθμίσεις όταν προβάλλονται ειδικοί ισχυρισμοί για πρόδηλη παραγνώριση των συνταγματικών κριτηρίων κατά την αναδιάρθρωση συγκεκριμένων ο.τ.α. Τα ανωτέρω υποδηλώνουν ότι η ανασυγκρότηση των ο.τ.α. συνιστά μείζονα μεταβολή που προϋποθέτει ενδελεχή μελέτη εκ μέρους του αρμόδιου υπουργείου, που έχει την ευθύνη της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, όλων των παραμέτρων που συγκαθορίζουν το εγχείρημα καθώς και στάδιο διαβούλευσης με τους πολίτες και τους υπό κατάργηση οργανισμούς οι οποίοι μπορούν να προβάλουν αντιρρήσεις, επικαλούμενοι στοιχεία για την προτεινόμενη μεταβολή, που πρέπει να τύχουν απάντησης με μνεία των δεδομένων που λαμβάνουν υπόψη τους οι αρμόδιες υπηρεσίες. Οι ανωτέρω υποχρεώσεις του νομοθέτη απορρέουν πρωτίστως από τη συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης των ο.τ.α. και δευτερευόντως από το δικαίωμα αποτελεσματικής παροχής έννομης προστασίας και τη συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Και τούτο διότι το διαβουλευτικό στάδιο στο οποίο μετέχουν οι πολίτες και οι υπό κατάργηση οργανισμοί, που προηγείται της εισαγωγής του νομοσχεδίου στη λαϊκή αντιπροσωπεία, λειτουργεί ανεξάρτητα από τυχόν προσφυγή στα δικαστήρια και μπορεί να έχει ως συνέπεια να πεισθούν οι αρμόδιες υπηρεσίες, οι έχουσες την ευθύνη της νομοθετικής πρωτοβουλίας, και να μεταβάλουν άποψη τόσο ως προς το σχέδιο της γενικής αναδιάρθρωσης της διοικητικής διαίρεσης όσο και ως προς τις επιμέρους διαρρυθμίσεις της προτεινόμενης μεταβολής.

7. Η ανασυγκρότηση της διοικητικής οργάνωσης του κράτους καταλαμβάνει, όπως έχει καταδείξει η εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών, τόσο τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Έτσι, το Γ' Τμήμα του Δικαστηρίου ασχολήθηκε με τη συνταγματικότητα των μετατάξεων των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων που υπηρετούσαν στις

νομαρχίες, ως αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες, στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που συστάθηκαν ως δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης με αρμοδιότητα τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου. Οι μετατάξεις αυτές εμφανίζουν δύο πτυχές: α) την εξατομικευμένη που αφορά το υπηρεσιακό καθεστώς των μετατασσομένων υπαλλήλων και τα τυχόν ζητήματα που γεννώνται β) την ευρύτερη που συνδέεται με τη στελέχωση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Εν προκειμένω ενδιαφέρει η ευρύτερη πτυχή. Σύμφωνα με τα κριθέντα στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας οι μετατάξεις εξυπηρετούν τον οργανωτικό σχεδιασμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων για την ακώλυτη εκπλήρωση της αποστολής τους, διότι με αυτές τις, μόνιμου χαρακτήρα, υπηρεσιακές μεταβολές στελεχώνεται κατά πάγιο τρόπο η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Και τούτο διότι αρχικά ο νομοθέτης είχε προβλέψει την απόσπαση των κρατικών υπαλλήλων, που στελέχωναν τις κρατικές νομαρχίες, στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αλλά αυτού του είδους η προσωρινή λύση δεν μπορούσε να συνεχισθεί επ' αόριστον. Κατόπιν αυτού ο νομοθέτης αντιμετώπισε ενιαία τις οργανικές θέσεις της κρατικής διοίκησης και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και αποφάσισε την μεταφορά τους από το νομικό πρόσωπο του κράτους στα κατ' ιδίαν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που αποτελούν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θέτοντας, έτσι, τέλος στις αποσπάσεις. Η λύση αυτή στηρίχθηκε σε αμιγώς αντικειμενικά κριτήρια, δηλαδή οι υπάλληλοι του Δημοσίου που υπηρετούσαν στις θέσεις της κρατικής νομαρχίας και είχαν αποσπασθεί αυτοδικαίως στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, μετατάχθηκαν υποχρεωτικώς σ' αυτούς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μεταβολή επήλθε ουσιαστικά από το νομοθέτη διότι οι διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν, είχαν διαπιστωτικό χαρακτήρα και δεν παρείχετο κανένα περιθώριο εκτίμησης σε όργανα της κεντρικής Διοίκησης ή σε όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς τον έλεγχο των προσόντων και της ουσιαστικής καταλληλότητας των μετατασσομένων υπαλλήλων. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης θέλησε να ενισχύσει τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην αποστολή τους δεδομένου ότι οι μεταφερθείσες

αρμοδιότητες από την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση έπρεπε να συνοδεύονται από το ανάλογο προσωπικό προκειμένου να ασκηθούν με επάρκεια και αποτελεσματικότητα.

8. Το Γ' Τμήμα ασχολήθηκε με το ζήτημα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους ο.τ.α. και την κατανομή τους μεταξύ των βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο αποφάσεις. Στην πρώτη απόφαση (ΣτΕ 389/2009) το Δικαστήριο έκρινε αίτηση ακυρώσεως κοινότητας κατά απόφασης Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας με την οποία συστήθηκε κοινοτικός παιδικός σταθμός, με την μορφή κοινοτικού νομικού προσώπου, στην εν λόγω κοινότητα ο οποίος προηγουμένως λειτουργούσε ως κρατικός παιδικός σταθμός. Το Δικαστήριο έθεσε ως κανόνα ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους ο.τ.α. πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά αντίστοιχων πόρων, η οποία συνέτρεξε στην κριθείσα υπόθεση διότι ο νομοθέτης προέβλεψε την ύπαρξη πόρων για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας του σταθμού. Συνέδεσε δηλαδή τη διοικητική με την οικονομική αυτοτέλεια των ο.τ.α. υπό την έννοια ότι η διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων προϋποθέτει οικονομικές δυνατότητες διότι σε διαφορετική περίπτωση οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες αποτελούν «γράμμα κενό περιεχομένου». Είναι αξιοσημείωτο ότι στην ίδια απόφαση κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 102 του Συντάγματος που καθιερώνει τη διοικητική αυτοτέλεια των ο.τ.α. η πρόβλεψη του νομοθέτη σύμφωνα με την οποία αν το δημοτικό συμβούλιο δεν προσαρμόσει τη συστατική πράξη του νομικού προσώπου σύμφωνα με τη δημοτική νομοθεσία εντός ορισμένης προθεσμίας που τάσσει ο νόμος, τότε είναι συνταγματικώς ανεκτή η πρόβλεψη του νομοθέτη περί ασκήσεως της σχετικής αρμοδιότητας από τον Γενικό Γραμματέα της κρατικής περιφέρειας λόγω της αδράνειας του ο.τ.α.
9. Στη δεύτερη απόφαση (ΣτΕ 506/2010 7μ. συνθ.) το Γ' Τμήμα έκρινε επί αιτήσεως ακυρώσεως που στρεφόταν κατά κανονιστικού διατάγματος με το οποίο οι αρμοδιότητες πολεοδομικών εφαρμογών περιήλθαν από δήμο σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Το Δικαστήριο ερμηνεύοντας τις διατάξεις των παρ. 2 και 5 του άρθρου 102 του

- 10.** Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο αποφάσεων είναι ότι δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στη σύνδεση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με την μεταφορά πόρων για να διασφαλισθεί η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες υπό πραγματικούς όρους. Αν αυτή η σύνδεση αρμοδιοτήτων και πόρων τηρηθεί εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, τότε ο ο.τ.α. είναι υποχρεωμένος να ασκήσει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα που του ανατίθεται και επομένως αν αδρανήσει να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες, τα όργανα του κράτους (κεντρικά ή περιφερειακά) έχουν εκ του Συντάγματος τη δυνατότητα να προβούν αυτά στις προβλεπόμενες ενέργειες υποκαθιστώντας ως ένα σημείο τους ο.τ.α. Αυτή η δυνατότητα οριοθετημένης παρέμβασης των κεντρικών ή περιφερειακών οργάνων του κράτους στη διοίκηση και διαχείριση υποθέσεων των ο.τ.α. αποδεικνύει ότι οι τελευταίοι αποτελούν τμήμα του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης που θεραπεύουν το δημόσιο συμφέρον παρέχοντας υπηρεσίες στους πολίτες οι οποίες δεν είναι πλέον μόνον τοπικού χαρακτήρα αλλά μπορεί να είναι και γενικές κρατικές υποθέσεις, για την εύρυθμη διεκπεραίωση των οποίων η κεντρική διοίκηση έχει άμεσο ενδιαφέρον.
- 11.** Ιδιαίτερη πτυχή της διοικητικής αυτοτέλειας των ο.τ.α. αποτελεί ο διορισμός και η προαγωγική εξέλιξη των υπαλλήλων που στελεχώνουν τις υπηρεσίες τους. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ασχολήθηκε ήδη από τη δεκαετία του '60 με το ζήτημα του διορισμού δημοτικών υπαλλήλων ερμηνεύοντας την πολύ πιο λιτή διάταξη του άρθρου 99 του Συντάγματος 1952 έναντι αυτών που περιέχει το ισχύον Σύνταγμα για την τοπική αυτοδιοίκηση. Με την απόφαση της

Ολομέλειας 2266/1964 κρίθηκε ότι το Σύνταγμα θεσπίζοντας την αυτοδιοίκηση των δήμων και κοινοτήτων επιφύλαξε στην Πολιτεία το δικαίωμα όπως με νόμο λαμβάνει τα αναγκαία ρυθμιστικά μέτρα με σκοπό τη διασφάλιση των προϋποθέσεων για την επιτυχή εκπλήρωση της αποστολής τους, διατηρουμένης όμως πάντοτε της υπόστασής τους ως αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Επί τη βάση της ανωτέρω ερμηνείας κρίθηκε αντισυνταγματική διάταξη που αναθέτει την κρίση περί της καταλληλότητας και εν γένει των προσόντων των υποψηφίων προς κατάληψη θέσης γραμματέα κοινότητας σε υπηρεσιακό συμβούλιο αφαιρώντας έτσι τη σχετική αρμοδιότητα από τα αιρετά όργανα των ο.τ.α. Τούτο έχει ως συνέπεια να εξαφανίζεται η εξουσία των ο.τ.α, επί ενός τόσο βασικού θέματος που αφορά όργανο απαραίτητο για τη λειτουργία του. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ο έλεγχος των διορισμών στο δημόσιο τομέα, μεταξύ των οποίων και στους ο.τ.α., ανατίθεται σε ανεξάρτητη αρχή. Αξίζει να σημειωθεί ότι με την απόφαση 373/2002 του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι ο έλεγχος προσλήψεων από το Α.Σ.Ε.Π., πριν από τη συνταγματική κατοχύρωσή του, δεν αντίκειται στη διοικητική αυτοτέλεια των ο.τ.α. εφόσον ο νόμος αναθέτει την επιλογή προσωπικού στους ο.τ.α. και στα νομικά τους πρόσωπα και το Α.Σ.Ε.Π. περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας της σχετικής επιλογής. Το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν έχει μέχρι στιγμής ασχοληθεί με το ζήτημα, όμως κατά την ορθότερη άποψη από τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 103 παρ. 7 και 102 παρ. 2 συνάγεται ότι η διαρρύθμιση της διαδικασίας προσλήψεων πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που να διαφυλάσσεται για τους ο.τ.α. η αρμοδιότητα της ουσιαστικής επιλογής και η ανεξάρτητη αρχή να ασκεί αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος βέβαια δεν οδηγεί σε αναπομπή του πίνακα διοριστέων στο όργανο επιλογής αλλά σε διαγραφή του στερουμένου τα τυπικά προσόντα διορισμού υποψηφίου από τους σχετικούς πίνακες.

12. Το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε με την απόφαση 4077/2009 7μ. συνθ., το ζήτημα της συνταγματικότητας της συγκρότησης του υπηρεσιακού συμβουλίου που είναι αρμόδιο για την

επιλογή των προϋσταμένων Γενικών Διευθύνσεων. Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου δέχθηκε ότι η κατά το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των ο.τ.α. έναντι της κρατικής εξουσίας περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου των ο.τ.α., δηλαδή την εξουσία των τοπικών οργανισμών να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων με δικά τους όργανα, καθώς και την κατοχύρωση των διοικούντων οργάνων τους, δηλαδή το δικαίωμα εκλογής των τοπικών αρχών με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους. Κατά την ίδια άποψη που επικράτησε, το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος έχει εφαρμογή και επί των τακτικών υπαλλήλων των ο.τ.α. και προβλέπει ότι τα υπηρεσιακά συμβούλια συγκροτούνται κατά τα δύο τρίτα από μονίμους υπαλλήλους, τα όργανα δε αυτά μπορεί να είναι όργανα της κρατικής διοίκησης και όχι απαραίτητα συλλογικά όργανα των ο.τ.α. Κατά μείζονα δε λόγο δύναται να είναι όργανα της κρατικής διοίκησης τα υπηρεσιακά συμβούλια που γνωμοδοτούν για τις άλλες υπηρεσιακές μεταβολές. Με τις σκέψεις αυτές κρίθηκε ως συνταγματική η διάταξη του νόμου που προβλέπει ότι το ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο είναι αρμόδιο και για την επιλογή των προϋσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων των ο.τ.α., λαμβανομένης μάλιστα υπόψη της σύνθεσης του οργάνου αυτού που αποτελείται από λειτουργούς κύρους. Η πλειοψηφία επικαλέσθηκε τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 371-2/1985 που είχαν κρίνει επί παρομοίου ζητήματος. Κατά την άποψη της μειοψηφίας η επίμαχη διάταξη του νόμου είναι αντίθετη στο Σύνταγμα διότι η ανάθεση της εν λόγω αρμοδιότητας σε όργανο της κρατικής διοίκησης περιορίζει κατά τρόπο ανεπίτρεπτο συνταγματικά, την κατοχυρωμένη από το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια η οποία δεν τελεί υπό την επιφύλαξη νόμου. Και τούτο διότι επί του σημαντικού αυτού ζητήματος που αφορά την πλήρωση μιας τέτοιας θέσης η οποία συνδέεται με την εύρυθμη λειτουργία των ο.τ.α., η εξουσία των τοπικών οργάνων εξαφανίζεται, ενώ η ουσιαστική εκτίμηση των υποψηφίων από όργανο της κρατικής διοίκησης

καθιστά κενή περιεχομένου τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι ο έλεγχος στους ο.τ.α. περιορίζεται στην εποπτεία από την άποψη της νομιμότητας. Κατά την μειοψηφούσα άποψη οι διατάξεις των παρ. 4 και 6 του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν αφορούν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της κρατικής διοίκησης και των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αλλά έχουν την έννοια ότι οι υπάλληλοι πρέπει να κρίνονται από υπαλλήλους που διαθέτουν το ίδιο επίπεδο συνταγματικής προστασίας ως προς την υπηρεσιακή τους κατάσταση και επομένως οι διατάξεις αυτές δεν μπορούν να επηρεάσουν τη συλλογιστική.

13. Αξιοσημείωτη είναι και η απόφαση ΣτΕ 2485/2000 του Γ' Τμήματος με την οποία κρίθηκε ότι είναι συνταγματικώς ανεκτή η απαγόρευση άσκησης ένστασης από ο.τ.α. κατά του εκλογικού αποτελέσματος για την ανάδειξη αιρετών αρχών διότι αν ο ο.τ.α. μπορούσε να ασκήσει ένσταση το έννομο συμφέρον του θα ταυτιζόταν όχι με εκείνο της ολότητας των δημοτών, όπως επιβάλλεται από την ίδια τη φύση του ο.τ.α. ως ν.π.δ.δ., αλλά με αυτό ορισμένων μόνον από τους δημότες μέλη του. Στην κρίση αυτή κατέληξε το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη ότι παρέχεται το ατομικό δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας σε μεγάλο κύκλο φυσικών προσώπων που συμμετέχουν στη διαδικασία της εκλογής.
14. Από την παρουσίαση της νομολογίας που προηγήθηκε, καθίσταται σαφές ότι το περιεχόμενο της αυτοδιοίκησης έχει ασφαλώς έναν πυρήνα επεξεργασμένο από τη θεωρία του δημοσίου δικαίου, αλλά σε πολλά επιμέρους ζητήματα υπάρχει ρευστότητα ως προς τα όρια του νομοθέτη να αναθέτει αρμοδιότητες σε όργανα της κεντρικής ή περιφερειακής κρατικής διοίκησης σχετιζόμενες με πτυχές της οργάνωσης και λειτουργίας των ο.τ.α. Το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας συνετέλεσε με τις αποφάσεις του στην ερμηνεία της έννοιας της αυτοδιοίκησης και των ορίων του νομοθέτη κατά τη ρύθμιση θεμάτων των ο.τ.α. Θεωρώ ότι σημαντική είναι η συμβολή του Τμήματος στο ζήτημα των ορίων του νομοθέτη για την ανασυγκρότηση των ο.τ.α. όπου θέτει το πλαίσιο των κινήσεων του, ενόψει του Συντάγματός, που διακρίνεται για την ευρύτητά του υπό

καθεστώς συγκεκριμένων δεσμεύσεων. Στο ίδιο ζήτημα το Γ' Τμήμα επιτυγχάνει να ισορροπήσει μεταξύ του ανέλεγκτου των ουσιαστικών επιλογών του νομοθέτη και της ανάγκης για αποτελεσματικό ακυρωτικό έλεγχο και εντός των ορίων αυτού. Στην ουσία ζητεί από το νομοθέτη δικαιολόγηση των βασικών του επιλογών και περαιτέρω υποδεικνύει, εμμέσως πλην σαφώς, την ανάγκη ενός σταδίου διαβούλευσης μέσω του οποίου οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να προβάλουν τις αντιρρήσεις τους και να συμβάλουν στη διαμόρφωση των επιμέρους ρυθμίσεων της γενικής αναδιάρθρωσης. Σημαντική είναι επίσης η συμβολή του Γ' Τμήματος στο κρίσιμο ζήτημα της άσκησης αρμοδιοτήτων και της σύνδεσής τους με την μεταφορά πόρων προκειμένου να υπάρξουν πραγματικοί όροι για να ασκηθούν ευδοκίμως. Αντιθέτως, το Τμήμα έδειξε να συρρικνώνει την έκταση της διοικητικής αυτοτέλειας των ο.τ.α. επ' ευκαιρία του ζητήματος του οργάνου που είναι αρμόδιο για τις επιλογές των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, κρίνοντας ότι η αυτοτέλειά τους δεν περιλαμβάνει και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους. Η νομολογιακή αυτή λύση δείχνει να περιορίζει σε σημαντικό βαθμό μη συμβαδίζει με τις σύγχρονες τάσεις για το ρόλο της αυτοδιοίκησης.

15. Μια γενικότερη τέλος παρατήρηση είναι ότι η νομολογία του Γ' Τμήματος δείχνει να μην αξιοποιεί τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989, οι διατάξεις του οποίου θα μπορούσαν να συμπληρώσουν το νομοθετικό πλαίσιο της μείζονος πρότασης των δικαστικών αποφάσεων και να εμπνεύσουν για ακόμα πιο τεκμηριωμένες λύσεις. Παράδειγμα το άρθρο 5 του Χάρτη στο οποίο προβλέπεται απλή γνώμη (και όχι σύμφωνη γνώμη) των ο.τ.α. για την μεταβολή των ορίων τους, το άρθρο 6 που ορίζει ότι οι ο.τ.α. πρέπει να δύνανται να καθορίζουν οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές τις οποίες επιθυμούν να έχουν προκειμένου να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνεται αποτελεσματική διαχείριση, το άρθρο 9 του Χάρτη που προβλέπει την μεταφορά πόρων προς άσκηση των ανατιθέμενων στους ο.τ.α. αρμοδιοτήτων.