



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Εσωτερικών

ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΟΜΗ ΕΣΠΑ ΥΠΕΣ

Παραδοτέο 14 : Πλήρες σχέδιο πρότασης Νόμου για το νέο ολοκληρωμένο θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο ικανοποιώντας τις απαιτήσεις για ένταξη στο portal της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης της Ελληνικής Νομοθεσίας

Αιτιολογική Έκθεση

Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

ΑΝΑΔΟΧΟΣ



MICHAILOPOULOS
& ASSOCIATES
Law Firm

Φεβρουάριος 2020





Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Σχέδιο Αιτιολογικής Έκθεσης..... 2

 <p>Ευρωπαϊκή Ένωση Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο</p>	<p>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ</p>	 <p>ΕΣΠΑ 2014-2020 ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη</p>
---	---	---

«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Σχέδιο Αιτιολογικής Έκθεσης

Το κείμενο του προτεινόμενου σχεδίου νόμου αποτελεί την κωδικοποίηση όλων των σχετικών νομοθετημάτων, που έχουν εκδοθεί έως και σήμερα και περιλαμβάνουν ρυθμίσεις σχετικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων και της Δημοκρατίας, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144 Α'), ο οποίος συμπορεύτηκε μαζί της σχεδόν από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους.

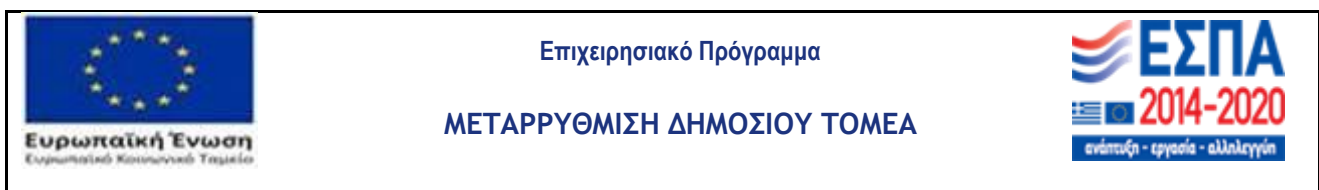
Με το ν.1065/1980 (ΦΕΚ 168'Α), ο οποίος αποτελεί ουσιαστικά τον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, τις κωδικοποιήσεις που ακολούθησαν καθώς και μια πληθώρα νομοθετημάτων τα οποία είχαν άλλοτε συστηματικό και άλλοτε αποσπασματικό χαρακτήρα διαμορφώθηκε σταδιακά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, που διέπει την οργάνωση και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε διαχρονικά αντικείμενο πολλαπλών και διαδοχικών νομοθετικών επεμβάσεων, οι οποίες είχαν άλλοτε συστηματικό και άλλοτε αποσπασματικό χαρακτήρα. Οι πιο θεμελιώδεις εξ αυτών είναι οι εξής:

α) ο Ν. 2218/1994, που μαζί με τον Ν. 2240/1994, κατήργησαν τις κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και τις αντικατέστησαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Οι διατάξεις των δύο αυτών νομοθετημάτων, καθώς και οι λοιπές διατάξεις που ακολούθησαν και αφορούσαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με το Π.Δ. 30/1996, ήτοι τον «Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

β) το Π.Δ. 410/1995, με το οποίο κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» το σύνολο της υφιστάμενης κατά το χρόνο εκείνο βασικής νομοθεσίας για τους ΟΤΑ Α' Βαθμού (μεταξύ των οποίων και οι προϊσχύσαντες Δημοτικοί και Κοινοτικοί Κώδικες, ήτοι ο Ν. 1065/1980, καθώς και τα Π.Δ. 76/1985 και 323/1989, οι διατάξεις των οποίων συμπεριελήφθησαν στην εν λόγω κωδικοποίηση).

γ) ο Ν. 2539/1997 - πρόγραμμα Καποδίστριας-, με τον οποία δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο ΟΤΑ Α' Βαθμού, με τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, με



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων.

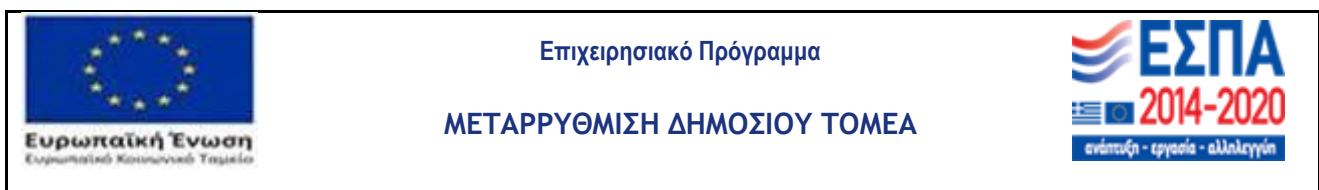
δ) ο Ν. 3463/2006, με τον οποίο εισήχθη ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και καταργήθηκε το προαναφερθέν Π.Δ. 410/1995.

ε) ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), με τον οποίο επανασχεδιάστηκε συνολικά η τοπική αυτοδιοίκηση, Α' και Β' Βαθμού, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, με την αντικατάσταση των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων από τις Περιφέρειες (και την αντίστοιχη αντικατάσταση των πρώην Περιφερειών, που αποτέλεσαν μορφή αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, από την αποκεντρωμένη διοίκηση), καθώς και με τη μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

στ) ο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), με τον οποίο εισήχθη διάκριση των Δήμων και των Περιφερειών σε επιμέρους κατηγορίες, ανάλογα με τα πληθυσμιακά και χωρικά δεδομένα της Χώρας.

Από τα ανωτέρω νομοθετήματα, κανένα δεν επιχείρησε συστηματικό και πλήρη σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο του Α', όσο και του Β' βαθμού. Κανένα νομοθέτημα δεν επιχείρησε ριζική τομή στο υφιστάμενο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ, καταργώντας συνολικά και χωρίς αμφιβολία τις προγενέστερες διατάξεις. Αντίθετα, κάθε νομοθέτημα περιορίστηκε σε έναν μεγαλύτερο ή μικρότερο τομέα του κανονιστικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργώντας ορισμένες μόνον από τις παλαιότερες διατάξεις, με αποτέλεσμα συχνά να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως παλαιές και νέες διατάξεις, οι οποίες προέρχονται από νομοθετήματα με διαφορετικό σχεδιασμό και στόχευση.

Τούτων λεχθέντων, η εικόνα της πολυνομίας στο κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ συγκροτείται από τις αντινομίες των διατάξεων, τα κενά δικαίου, τις δυσερμήνευτες και πολύπλοκες διατυπώσεις, καθώς και τα φαινόμενα εκφραστικών και άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής. Όπως είναι λογικό, χωρίς όμως τούτο να είναι το αποκλειστικό αίτιο, η πολυνομία παράγει κακονομία, αφού, μετά από κάποιο όριο αριθμητικής αύξησης των νόμων, οι αντιφάσεις μεταξύ τους είναι αναμενόμενες και δύσκολα επιλύονται. Η κακονομία, με τη σειρά της, «επανατροφοδοτεί» την πολυνομία, αφού απαιτούνται νέοι νόμοι για να επιλυθούν τα προβλήματα που προκάλεσαν οι παλαιοί κακότεχνοι νόμοι. Μια περαιτέρω συνέπεια της

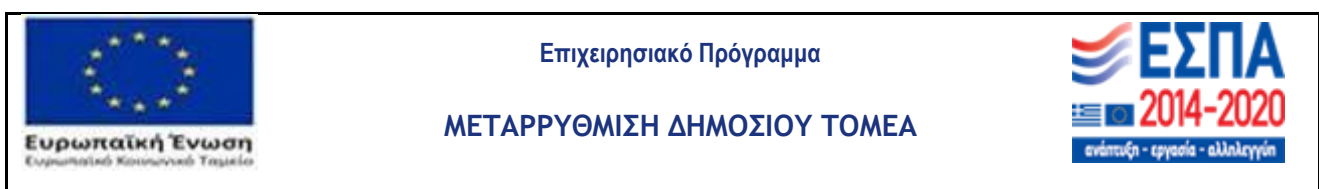


«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

πολυνομίας, εκτός από την κακονομία, είναι η δημιουργία γραφειοκρατίας, επιφορτισμένης να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή.

Απάντηση στο φαινόμενο και στις συνέπειες της πολυνομίας αποτελεί η παρούσα νομοθετική κωδικοποίηση, η οποία ασπάζεται πλήρως τις προβλεπόμενες προδιαγραφές και νομοτεχνικούς κανόνες του Εγχειριδίου Οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης - ΚΕΚ (Ν. 3133/2003 ΦΕΚ Α 85) και έχει υιοθετήσει τις σύγχρονες μεθοδολογικές πρακτικές ενοποίησης και κωδικοποίησης νομικών πράξεων.

Η ύλη της κωδικοποίησης κατανέμεται, κατά τρόπο συστηματικό, σε οκτώ Βιβλία και σε επιμέρους ενότητες σε Μέρη, Τμήματα και Κεφάλαια.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»