

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΑΡΒΑΝΙΤΟΠΟΥΛΟΥ

Εισηγητοῦ παρὰ τῆ Νομαρχία Θεσσαλονίκης

Συμπληροῦται ἤδη τριετία ἀφ' ἧς ἐτέθη εἰς ἐφαρμογὴν ὁ νέος Δημοτικὸς καὶ Κοινοτικὸς Κώδιξ, ὁ ὁποῖος συγκρινόμενος πρὸς τὰ ἀλλαγῶν ἰσχύοντα δύναται νὰ χαρακτηρισθῆ ὅτι κατέχεται μᾶλλον ἀπὸ πνεῦμα διστακτικότητος καὶ ἀτολμίας ὡς πρὸς τὴν διαπλάτυνσιν τῶν ἐξουσιῶν τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, ἐξεταζόμενος ὁμοῦ ἀπὸ ἀπόψεως ἐλληνικῆς πραγματικότητος ἀπετέλεσεν ἀναμφιβόλως σημαντικὸν βῆμα πρὸς τὴν κατεύθυνσιν ἀφ' ἐνὸς μὲν ποιᾶς τινος προσαρμογῆς τῆς περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων Νομοθεσίας εἰς τὰς ραγδαίως ἐξελισσομένας οἰκονομικοπολιτικὰς συνθήκας καὶ ἀπαιτήσεις, ἀφ' ἑτέρου δὲ τῆς μείζονος χειραφετήσεως αὐτῶν ἐκ τῆς μέχρι τοῦδε κρατικῆς κηδεμονίας, δοθέντος ὅτι διὰ τοῦ νέου Κώδικος ἐσημειώθη ἀξιόλογος χαλάρωσις τόσο τοῦ ἀνασταλτικοῦ ὅσον καὶ τοῦ κατασταλτικοῦ ἐλέγχου τῆς διοικήσεως ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως καὶ σχετικῆ ἀνακούφισις ἐκ τῆς ἀνασχετικῆς τροχοπέδης τοῦ Κρατικοῦ παρεμβατισμοῦ.

Ἡ κτηθεῖσα ὁμοῦ πείρα ἐκ τῆς τριετοῦς ἐφαρμογῆς τοῦ νέου Κώδικος ὑπῆρξεν ἤκιστα ἱκανοποιητικὴ ὡς πρὸς τὴν ὀριμότητα ἀφομοιώσεως ὑπὸ τῆς πλειονότητος τῶν φορέων τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως τῶν παραχωρηθεισῶν δικαιοδοσιῶν καὶ οὐδόλως ἐλπιδοφόρος διὰ τὸ ἐγγὺς τοῦλάχιστον μέλλον, ἐὰν ἐν τῷ μεταξὺ δὲν ληφθοῦν τὰ κατάλληλα βελτιωτικὰ ἄνωθεν μέτρα, ὡς πρὸς τὴν δυνατότητα ὀλοκληρώσεως ἐνὸς εὐρύτερου συστήματος τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, προσεγγίζοντος τὰς τελειότερας μορφὰς τὰς ἐφαρμοζόμενας εἰς τὰ προηγμένα κράτη τῆς δύσεως. Αἱ ἐκτιθέμεναι διαπιστώσεις ἀναφέρονται κατ' ἀρχὴν εἰς τὴν ἐν γένει ἐφαρμογὴν τοῦ νέου Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος, θὰ ἀρκεσθῶμεν ὁμοῦ ἐνταῦθα νὰ σχολιάσωμεν τὰς πλέον χαρακτηριστικὰς καὶ ἐκδήλους περιπτώσεις πρὸς ἀπόδειξιν τῶν ἰσχυρισμῶν μας.

Ι. Κατὰ τὴν διάταξιν τοῦ ἀρθροῦ 21 τοῦ Κώδικος τούτου «ἀνήκουν εἰς τὴν ἀποκλειστικὴν ἀρμοδιότητα τῶν Δήμων καὶ τῶν Κοινοτήτων ἡ ἐκτέλεσις τῶν ἐν τῷ ἀρθρῷ τούτῳ συγκεκριμένως καθοριζομένων ἔργων καὶ ὑπηρεσιῶν τοπικοῦ χαρακτῆρος».

Ἡ διάταξις αὕτη δύναται νὰ χαρακτηρισθῆ ὡς ἀληθῆς κατάκτησις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, διότι εἰσάγεται τὸπρωτον εἰς τὴν περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων νομοθεσίαν. Καθιεροῖ μίαν καινοτομίαν ἄγνωστον εἰς τὴν προκάτοχον τοιαύτην, ἐνθα ἐπεκράτει ἡ σύγχυσις ὡς πρὸς τὸν κύκλον τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν Δήμων καὶ Κοινοτήτων. Ἀναγνωρίζει κατὰ τρόπον ἀδιαφιλονίκητον τὴν προνομίαν τῆς ἀποκλειστικῆς δικαιοδοσίας τῶν Δήμων καὶ τῶν Κοινοτήτων ἐπὶ τῶν σαφῶς διαχωριζομένων καὶ ἐπακριβῶς προσδιοριζομένων πλέον τοπικῶν θεμάτων. Ἡ ἀπο-

κλειστικότης δὲ αὕτη εἶναι ἀπόλυτος οὐ μόνον ἔναντι παντὸς φυσικοῦ ἢ νομικοῦ προσώπου, ἀλλὰ καὶ ἔναντι αὐτοῦ τούτου τοῦ Κράτους.

Παρὰ τὴν σπουδαιότητα καὶ τὴν ἔκτασιν τῆς ἀποκλειστικότητος ταύτης παρετήρηθη τὸ συνήθες φαινόμενον τοῦ σφετερισμοῦ τῶν ὡς ἄνω ἀποκλειστικῶν δικαιοδοσιῶν ὑπὸ ἀλλοτρίων προσώπων ἢ ὑπηρεσιῶν ἄνευ ἀντιδράσεως τινος ἐκ μέρους τῶν Δήμων καὶ Κοινοτήτων, ἐξ οὗ ἀποδεικνύεται ὅτι οἱ ἐκπροσωποῦντες τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν κατέχονται ἀπὸ μίαν φοβίαν ἢ ἀδιαφορίαν ὅπως ἀξιοποιήσουν καὶ προασπίσουν τὰς ὑπὸ τῆς πολιτείας παραχωρηθείσας εἰς αὐτὴν ἐξουσίας.

II. Ἐπίσης δυνάμει τῆς διατάξεως τῆς παραγράφου 3 τοῦ ἄρθρου 206 τοῦ Δημοτικοῦ Κώδικος παρεσχέθη εἰς τοὺς Δημάρχους καὶ τοὺς Προέδρους τῶν Κοινοτήτων τὸ δικαίωμα ὅπως προέρχονται εἰς τὴν ἄνευ προηγουμένης ἀποφάσεως τῶν Συμβουλίων καὶ ἄνευ διαγωνισμοῦ συνομολόγησιν ἀπ' εὐθείας συμβάσεων διὰ τὴν ἐκτέλεσιν διαφόρων δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἔργων, προμηθειῶν, μεταφορῶν κλπ. Ἡ δικαιοδοσία αὕτη δὲν εἶναι θεβαίως ἀπεριόριστος, διότι ὁ νόμος καθορίζει τὰ χρηματικὰ ὄρια ἐντὸς τῶν ὁποίων παρέχεται τὸ δικαίωμα εἰς τοὺς Δημάρχους καὶ τοὺς Προέδρους τῶν Κοινοτήτων ὅπως προέρχονται ἀπ' εὐθείας, ἤτοι ἄνευ τῶν συνήθων ἀσθηρῶν διατυπώσεων καὶ μακρὰν τῆς κρατικῆς παρεμβάσεως, εἰς τὴν ἐκτέλεσιν διαφόρων ἔργων, προμηθειῶν κλπ. Τὰ ὄρια ταῦτα καθορίζονται εἰς δραχμὰς μέχρις ἑκατὸν χιλιάδων διὰ τοὺς τρεῖς μεγάλους Δήμους τῆς χώρας Ἀθηνῶν, Πειραιῶς καὶ Θεσσαλονίκης, μέχρι πενήντα χιλιάδων διὰ πάντας τοὺς λοιποὺς Δήμους καὶ μέχρις εἴκοσι χιλιάδων δι' ἀπάσας τὰς Κοινοτήτας.

Πρέπει νὰ ὁμολογηθῇ ὅτι τὸσον ἡ καθιέρωσις τῆς διατάξεως ταύτης ὅσον καὶ τὰ καθορισθέντα ὄρια ἐξησφάλισαν ἀξιόλογον πεδίων αὐτοτελοῦς δράσεως εἰς τοὺς τοπικοὺς Ὄργανισμοὺς ὡς πρὸς τὴν διοίκησιν τῶν τοπικῶν τῶν ζητημάτων καὶ ὡς πρὸς τὴν διαχείρισιν τῶν περιουσιακῶν τῶν στοιχείων. Καὶ θὰ ἀνέμενέ τις, καὶ πολὺ εὐλόγως, ὅτι οἱ ἡγούμενοι τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν θὰ ἐπανηγύριζον διὰ τὴν κατάκτησιν ταύτην καὶ θὰ ἐποιούντο εὐρυτάτην χρῆσιν τοῦ παρασχεθέντος αὐτοῖς προνομίου.

Παρὰ ταῦτα τὸ διαρρεῦσαν χρονικὸν διάστημα ὑπῆρξεν ἄγονον ὡς πρὸς τὴν ἀξιοποίησιν τῆς τὸσον εὐεργετικῆς διὰ τοὺς Δήμους καὶ τὰς Κοινοτήτας εὐνοίας. Ἡ αἰτία τοῦ φαινομένου δέον ν' ἀποδοθῇ εἰς δύο παράγοντας, ἀφ' ἑνὸς μὲν εἰς τοὺς διοικοῦντας τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς καὶ ἀφ' ἑτέρου εἰς τοὺς ἀσκούντας τὴν κρατικὴν ἐποπτείαν.

Οἱ μὲν πρῶτοι εὐθύνονται διότι ἐπέδειξαν ἀδράνειαν, ἢ ὀρμώμενοι ἐξ ὑποκειμενικῶν λόγων ἐπεζήτησαν νὰ μετατοπίσουν τὰς εὐθύνας ἐκτελέσεως οἰουδήποτε ἔργου ἢ προμηθείας ἐπὶ τῶν συλλογικῶν ὀργάνων. Οἱ δ' ἕτεροι εὐθύνονται διότι εἰς πλείστας ὄσας περιπτώσεις ἐπενέβησαν παρανόμως καὶ ἀπεθάρρυναν τοὺς Δημάρχους καὶ τοὺς Κοινοτάρχας εἰς τὴν ἄσκησιν τῆς ἐν λόγῳ δικαιοδοσίας τῶν.

Εἰς τὴν πρώτην περίπτωσιν δύναται νὰ ὑποστηριχθῇ ἀδιστακτως ὅτι αἱ προσδοκίαι διὰ τὴν ἐκ μέρους τῶν Δημάρχων καὶ τῶν Κοινοτάρχων ἀφομοίωσιν τῶν παρασχεθεισῶν ἐξουσιῶν δὲν ἐπληθήθυσαν, ἀντιθέτως πρέπει νὰ καταλογισθῇ ἔλλειψις συνειδητῆς ἐκτιμήσεως τῶν πλεονεκτημάτων, τῶν ἐκ τῆς ἐφαρμογῆς τῆς διατάξεως ταύτης παρεχομένων.

Εἰς τὴν δευτέραν πάλιν περίπτωσιν διαπιστοῦται ἔλλειψις ταυτότητος κατευθύνσεων καὶ ἐπιδιώξεων μεταξὺ τῶν διοικητικῶν κρατικῶν ὀργάνων καὶ τῶν φο-

ρέων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὡς πρὸς τὴν ἐφαρμογὴν τοῦ θεσπισθέντος ὑπὸ τῆς πολιτείας συστήματος τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

III. Μία ἄλλη περίπτωσις, ἐπιμαρτυροῦσα τοὺς ἰσχυρισμοὺς μας τοὺς προεκτεθέντας εἰς τὰς δύο προηγουμένας, εἶναι ἡ ἀκόλουθος: Κατὰ τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρου 124 τοῦ νέου Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος καθιεροῦται ἡ γενικὴ ἀρχὴ καθ' ἣν «αἱ πράξεις τῶν Δημοτικῶν καὶ Κοινοτικῶν Συμβουλίων καθίστανται ἐκτελεσταὶ μετὰ 10 ἡμέρας, ἀφ' ἧς περιῆλθον εἰς τὴν Νομαρχίαν, ὅσαι δὲ ἐξ αὐτῶν δὲν ἐπιβαρύνουν οἰκονομικῶς τοὺς Δήμους καὶ τὰς Κοινότητας ἢ τοὺς δημότας ἢ τοὺς κατοίκους εἶναι ἀμέσως ἐκτελεσταί».

Ἡ διάταξις βεβαίως δὲν εἶναι καθ' ὅλοκληρίαν νέα, διότι ἀντίστοιχος τοιαύτη προεβλέπετο ἐν τῷ ἄρθρῳ 36 τοῦ προἰσχύσαντος Κώδικος. Ἐνταῦθα εἰσάγονται μόνον βραχυτέρας προθεσμίας διὰ τὴν ἐκ μέρους τῆς ἐποπτευούσης ἀρχῆς—Νομαρχίας— ἄσκησιν τόσον τοῦ ἐλέγχου νομιμότητος ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν Συμβουλίων ὅσον καὶ τοῦ οὐσιαστικοῦ τοιούτου.

Φρονοῦμεν ὅτι δὲν υπερβάλλομεν ὑποστηρίζοντες ὅτι ἡ διάταξις αὕτη ἀποτελεῖ τὸν ἀκρογωνιαίον λίθον τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς παρ' ἡμῖν αὐτοδιοικήσεως. Πλέον θαρραλέαν διασφάλισιν αὐτοτελείας καὶ πλέον ἀποφασιστικὴν χειραφέτησιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἔναντι τῆς κρατικῆς διοικήσεως οὐδεὶς ὑπέρομαχος τοῦ θεσμοῦ θὰ ἠδύνατο νὰ διανοηθῇ τοῦλάχιστον ἐπὶ τοῦ παρόντος.

Ἐν τούτοις ἡ κτηθεῖσα πείρα στρέφεται κατῆγορος κατὰ τῆς πλειονότητος ἂν ὄχι τῆς ὁλότητος, τῶν διοικούντων τοὺς Δήμους καὶ τὰς Κοινότητας. Διότι ἐξ ὅσων τοῦλάχιστον εἴμεθα εἰς θέσιν νὰ γνωρίζομεν οὐδέποτε καὶ ἐν οὐδεμίᾳ περιπτώσει ἀπετολμήθη ὑπὸ τινος Δήμου ἢ Κοινότητος ἡ ἐκτέλεσις πράξεώς τινος προτοῦ ληφθῆ ἢ ἐπ' αὐτῆς ἔγγραφος ἀπάντησις τῆς Νομαρχίας, καὶ εἰς ἅς περιπτώσεις δὲν ὑπῆρχεν ὑποχρέωσις ἀναμονῆς ἐκδύσεως πράξεώς τινος τῆς ἐποπτευούσης ἀρχῆς.

Πάντα τ' ἀνωτέρω ἐκτεθέντα ἄγουν εἰς τὸ συμπέρασμα ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις παρ' ἡμῖν ὀρωμένη μὲν ἀπὸ θεωρητικῆς ἀπόψεως εὐρίσκεται εἰς ἱκανοποιητικὸν ἐλίπεδον, οἱ δὲ ἐκπονήσαντες τὸν καταστατικὸν χάρτην αὐτῆς, τὸν νέον Δημοτικὸν καὶ Κοινοτικὸν Κώδικα νὰ καυχῶνται ὅτι προσήρμοσαν τὴν νομοθεσίαν κατὰ τρόπον εὐστοχον εἰς τὰς διαμορφωθείσας ἐν Ἑλλάδι μεταπολεμικῶς οἰκονομικοπολιτικὰς συνθήκας, ὀρωμένη ὁμως ἀπὸ πρακτικῆς ἀπόψεως δύναται νὰ θαυματολογηθῇ μετρίας ἀποδόσεως.

Αἱ ἀνωτέρω διαπιστώσεις, αἵτινες εἶναι ἀπηλλαγμέναι τῶν συνήθων εἰς παρομοίας περιπτώσεις ἐπιφυλάξεων, διότι ὁγόμεθα ἀπὸ τὴν ἀρχὴν ὅτι ἡ ἀλήθεια πρέπει νὰ προβάλληται χωρὶς φωτοσκιάσεις, γίνονται οὐχὶ διὰ νὰ κακίσωμεν τοὺς ἀσκούντας τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ἀλλὰ διὰ νὰ ἐπισημάνωμεν τὴν ἀνάγκην τῆς ἐφαρμογῆς καταλλήλων μεθόδων πρὸς ἀνύψωσιν τοῦ ἐπιπέδου τῆς πολιτειακῆς ἀγωγῆς αὐτῶν. Ἐκκινοῦντες ἐκ τῆς ἀρχῆς, τῆς γενικῶς ἀποδεκτῆς ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ συνταγματικοῦ καὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, καθ' ἣν οἱ Δήμοι καὶ αἱ Κοινότητες, ὡς αὐτοδιοικούμενα πρόσωπα, δὲν ἀποτελοῦν φυσικοὺς σχηματισμοὺς, ἀλλ' εἶναι ἀπλῶς δημιουργήματα τοῦ θετικοῦ δικαίου, τὸ ὁποῖον καθ' ὄρισμένον τρόπον καὶ ὑφ' ὀρισμένας προϋποθέσεις ἀναγνωρίζει τὴν ἕπαρξιν των τοῦτέστιν ὅτι οἱ Δήμοι καὶ αἱ Κοινότητες ἔλκουν τὴν προέλευσίν των ἀπὸ τὸ Κράτος, οὐτινος ἀσκούν δοτὴν ἐξουσίαν, δέον ν' ἀποδεχθῶμεν τὴν ἄποψιν ὅτι καὶ ἡ ποιοτικὴ ἀνύψωσις καὶ ἡ κατάλληλος διάπαιδαγώγησις τῶν ἀσκούντων τὴν δοτὴν

ταύτην ἐξουσίαν προσώπων, δέον νὰ προέροχηται κατ' ἀρχὴν ἐκ τοῦ Κράτους. Διότι αὐτὸ θέτει τὰς βάσεις καὶ καθορίζει τὰ πλαίσια τῆς διοικητικῆς διαρθρώσεως τῆς Χώρας καὶ αὐτὸ προσδιορίζει τοὺς σκοποὺς οὓς ὀφείλουσαν νὰ ἐκπληρώσουν αἱ ἐπὶ μέρους διοικητικαὶ μονάδες καὶ κατὰ συνέπειαν εἰς αὐτὸ ἀνήκει κατ' ἀρχὴν καὶ ἡ εὐθύνη τῆς ἐφαρμογῆς τῶν θεσπισθέντων καὶ ἡ μέριμνα καθοδηγήσεως τῶν ἐντεταλμένων ὀργάνων ὡς πρὸς τὴν ἐκπλήρωσιν τῶν ἀνατεθέντων αὐτοῖς πολιτικῶν σκοπῶν, χωρὶς νὰ παραγνωρίζωμεν βεβαίως, ὅτι δύνανται νὰ ὑποβοηθήσουν τὴν ἀποστολὴν ταύτην τοῦ Κράτους καὶ ἄλλοι ὀργανισμοὶ εἴτε ἀμέσως εἴτε ἐμμέσως ἐξαρτώμενοι ἐξ αὐτοῦ, εἴτε καὶ ἀνεξάρτητοι τοιοῦτοι.

Ἐν πάσῃ περίπτώσει, ἐν ὄψει τῶν προεκτεθεισῶν ἀπόψεων καὶ τοῦ γεγονότος ὅτι οἱ λαοὶ διέρχονται σήμερον μίαν περίοδον ραγδαίας ἐξελίξεως καὶ ἀνόδου εἰς ἄλλους τοὺς τομεῖς τῆς ἀνθρωπίνης δραστηριότητος καὶ κατ' ἀκολουθίαν καὶ εἰς τοὺς τομεῖς τῶν πολιτικῶν καὶ κοινωνικῶν ἐκδηλώσεων, αἵτινες καθιστοῦν ὁσημέραι πλέον ἢ ἀναγκαίαν τὴν καθολικὴν συμμετοχὴν τῶν πολιτῶν εἰς τὰς ἐπιδιώξεις καὶ τὰς προσπάθειάς τοῦ Κράτους ὅπως ἀνταποκριθῆ εἰς τὰς ἀπαιτήσεις τῆς ἐποχῆς, φρονοῦμεν ὅτι ἐπιβάλλεται ἡ ἀνάληψις συστηματικῆς προσπάθειας διὰ τὴν ἀνύψωσιν τῆς στάθμης τῆς πολιτειακῆς ἀγωγῆς τοῦ ἑλληνικοῦ λαοῦ εἰς ὅ,τι ἀφορᾷ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, ἣτις ἀποτελεῖ τὸ φυτώριον τῆς πολιτικῆς ἐν γένει διαπαιδαγωγήσεως. Διότι ὅσον περισσότερο ἀνυψοῦται ἡ στάθμη τῆς πολιτειακῆς ἀγωγῆς τοῦ πολίτου, κατὰ τοσοῦτον καθίσταται οὗτος κοινωνὸς τῶν ἐπιδιώξεων τοῦ Κράτους καὶ πολῦτιμος βοηθὸς καὶ ἀνακουφίζει τοῦτο ἀπὸ σπατάλην δυνάμεων διὰ φροντίδας ἥσσονος σημασίας.

Ὅσον ἀφορᾷ τὰς ἐφαρμοστέας μεθόδους καὶ τὴν ἐπιλογὴν τῶν καταλλήλων μέσων, θὰ ἀρκεσθῶμεν νὰ μνημονεύσωμεν ἀλλὰ καὶ νὰ ἐξάρωμεν τὴν ἀναληφθεῖσαν ὑπὸ τοῦ Βασιλικοῦ Ἐθνικοῦ Ἰδρύματος πρωτοβουλίαν πρὸς μετεκπαίδευσιν τῶν ὑπηρεσιακῶν ὀργάνων τῶν Δήμων καὶ Κοινοτήτων, ἣτις θὰ ἠδύνατο νὰ χρησιμεύσῃ ὡς πρότυπον καὶ παράδειγμα καθιερώσεως παρομοίων μεθόδων καὶ διὰ τοὺς διοικοῦντας τοὺς Δήμους καὶ τὰς Κοινότητας.