



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Διπλωματική Εργασία

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. Β' ΒΑΘΜΟΥ

της

ΧΡΥΣΑΝΘΗΣ Ν. ΠΕΝΤΕΦΟΥΝΤΑ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης στη
Δημόσια Διοίκηση

Ιανουάριος 2019

Επιβλέπων καθηγητής: κ. Ιωάννης Τζιώνας

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Τζιώρα Ιωάννη, για όσα μου δίδαξε, για τις συμβουλές και την καθοδήγηση που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της απόκτησης του μεταπτυχιακού διπλώματος και της εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας. Μα πάνω από όλα θέλω να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, το σύζυγό μου, τα παιδιά μου και τους γονείς μου, για την αμέριστη βοήθεια που μου παρείχαν. Χωρίς αυτούς τίποτα δεν θα είχε έρθει εις πέρας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη των συλλογικών οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης. Παρουσιάζονται γενικά οι κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας τους και οι αρχές που τα διέπουν.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού, ήτοι των Περιφερειών, όπως αυτές διαμορφώθηκαν από το 01-01-2011 έως σήμερα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ενεργούν βάσει των αρχών της αυτοτέλειας, της νομιμότητας και της λαϊκής κυριαρχίας και έχουν συνταγματικά κατοχυρωμένο το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειας. Επειδή όμως ακριβώς αποτελούν όργανα που υπηρετούν την τοπική αυτοδιοίκηση και έχουν άμεση σχέση με τους διοικούμενους, αυτό προκαλεί προβλήματα στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Η εποπτεία τους ασκείται από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για λόγους νομιμότητας. Τελική μορφή ελέγχου, σε περίπτωση προσφυγής, είναι τα δικαστήρια.

Τέλος, παρουσιάζονται κάποια στατιστικά στοιχεία των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και του ελέγχου αυτών.

Abstract

The purpose of this paper is to study the collective bodies of the Public Administration. In the present the rules of their constitution, composition and operation, and the principles governing them, are generally presented.

A special category is the collective bodies of the 2nd level of Local Governments, that is the Regional Authorities, as they were formed since 01-01-2011 onwards with the Program "Kallikratis". The Regional Authorities act on the principles of autonomy, legitimacy and popular sovereignty and they hold the constitutionally established presumption of competence with regard to the administration of local affairs in the region. However, the Regional Authorities often face problems in the exercise of public authority, since they are bodies that serve local government and are directly related to the governors. Their supervision is exercised by the Supervisor of Local Governments of Decentralized Administration for reasons of legality. The final form of control, in case of appeal, is the courts.

Finally, this study presents some statistical data of the decisions of the collective bodies of the Region of Central Macedonia and their judicial control.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	1
1. Διοικητικό όργανο	2
2. Συλλογικά όργανα.....	2
2.1. Συγκρότηση Συλλογικού Οργάνου.....	3
2.1.1. Κλήρωση.....	3
2.1.2. Εκπροσώπηση φύλων	4
2.1.3. Αριθμός μελών συλλογικού οργάνου.....	4
2.1.4. Ορισμός Προέδρου και Γραμματέα συλλογικού οργάνου.....	5
2.1.5. Παράνομη απόκτηση ιδιότητας μέλους συλλογικού οργάνου.....	5
2.1.6. Νόμιμη συγκρότηση συλλογικού οργάνου.....	6
2.2. Σύνοψη-Συνεδριάσεις- Λειτουργία Συλλογικού Οργάνου.....	7
2.2.1. Νόμιμη σύνοψη συλλογικού οργάνου.....	7
2.2.2. Απαρτία συλλογικού οργάνου.....	7
2.2.3. Πρόσκληση για συνεδρίαση.....	8
2.2.4. Τακτικά και αναπληρωματικά μέλη.....	9
2.2.5. Εξαίρεση μέλους.....	10
2.2.6. Υποχρεωτική σύγκληση συλλογικού οργάνου.....	11
2.2.7. Ημερήσια διάταξη.....	12
2.2.8. Συνεδριάσεις συλλογικού οργάνου.....	12
2.2.9. Αρμοδιότητες Προέδρου.....	13
2.2.10. Τηλεδιάσκεψη.....	13
2.3. Αποφάσεις Συλλογικού Οργάνου.....	14
2.3.1. Ψηφοφορία.....	14
2.3.2. Διαδοχικές συνεδριάσεις.....	15
2.3.3. Πρακτικό.....	15
2.3.4. Αρχές που διέπουν τα συλλογικά όργανα.....	18

3. Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' και Β' Βαθμού.....	20
3.1. Συνταγματική κατοχύρωση.....	20
3.2. Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν. 3852/2010).....	22
3.3. Περιφέρειες.....	23
3.3.1. Ιστορική αναδρομή.....	23
3.3.2. Σημερινή μορφή Περιφερειών.....	24
3.3.3. Αρμοδιότητες Περιφερειών.....	24
3.3.4. Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι.....	25
4. Όργανα Περιφέρειας.....	26
5. Συλλογικά Όργανα Περιφέρειας.....	27
5.1. Περιφερειακό Συμβούλιο.....	27
5.1.1. Συγκρότηση Περιφερειακού Συμβουλίου.....	27
5.1.2. Αρμοδιότητες Περιφερειακού Συμβουλίου.....	27
5.1.3. Επιτροπές Περιφερειακού Συμβουλίου αποφασιστικού χαρακτήρα... ..	28
5.1.4. Επιτροπές Περιφερειακού Συμβουλίου γνωμοδοτικού χαρακτήρα... ..	29
5.1.5. Συγκρότηση-Εκλογή-Παραίτηση Προεδρείου Περιφερειακού Συμβουλίου.....	29
5.1.6. Σύγκληση – Λειτουργία Περιφερειακού Συμβουλίου.....	30
5.1.7. Υποχρεώσεις και κωλύματα περιφερειακών συμβούλων.....	33
5.2. Εκτελεστική Επιτροπή.....	33
5.2.1. Συγκρότηση Εκτελεστικής Επιτροπής.....	33
5.2.2. Αρμοδιότητες Εκτελεστικής Επιτροπής.....	34
5.3. Οικονομική Επιτροπή.....	35
5.3.1. Συγκρότηση-Σύνθεση Οικονομικής Επιτροπής.....	35
5.3.2. Αρμοδιότητες Οικονομικής Επιτροπής	36
5.3.3. Λειτουργία Οικονομικής Επιτροπής	37
5.4. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης.....	38

5.4.1. Συγκρότηση Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης	38
5.4.2. Αρμοδιότητες Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης.....	39
5.4.3. Λειτουργία Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης.....	39
5.5. Παροχή γνώμης από τα συλλογικά όργανα για ειδικά θέματα.....	40
6. Εποπτεία Ο.Τ.Α.....	40
6.1. Έννοια εποπτείας Ο.Τ.Α.....	40
6.2. Όργανο εποπτείας Ο.Τ.Α.	41
6.3. Σύσταση-Προϊστάμενος-Λειτουργία Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α.	42
6.4. Εκτελεστότητα πράξεων Ο.Τ.Α.	42
6.5. Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α.....	43
6.6. Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α.....	44
6.7. Αποφάσεις Επόπτη Ο.Τ.Α.	45
7. Ευθύνη συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α.....	45
7.1. Αστική Ευθύνη.....	45
7.2. Πειθαρχική Ευθύνη.....	46
8. Η περίπτωση της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.....	47
8.1. Περιγραφή Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.....	47
8.2. Στατιστικά στοιχεία.....	48
8.2.1. Περιφερειακό Συμβούλιο.....	48
8.2.2. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής.....	51
8.2.3. Επιτροπή Ανάπτυξης, Καινοτομίας & Αγροτικής Οικονομίας.....	52
8.2.4. Εκτελεστική Επιτροπή.....	53
8.2.5. Οικονομική Επιτροπή.....	54
8.2.6. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης.....	58
9. Επίλογος.....	58
10. Βιβλιογραφία και Νομολογία.....	60

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1.....	24
Πίνακας 2.....	47
Πίνακας 3.....	49
Πίνακας 4.....	50
Πίνακας 5.....	53
Πίνακας 6.....	54
Πίνακας 7.....	56
Πίνακας 8.....	56

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 1	48
Γράφημα 2.....	49
Γράφημα 3	49
Γράφημα 4	50
Γράφημα 5	51
Γράφημα 6	52
Γράφημα 7	53
Γράφημα 8	54
Γράφημα 9.....	55
Γράφημα 10.....	55
Γράφημα 11.....	56
Γράφημα 12.....	57
Γράφημα 13.....	57

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠ	Άρειος Πάγος
αριθ.	Αριθμός
Βλ.	Βλέπε
ΓΝΜΔ ΝΣΚ	Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου Κράτους
Δ.Δ.	Διοικητικό Δίκαιο
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΔΕΦ ΑΘ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
δηλ.	δηλαδή
ΕΙ.Σ.Ε.Π.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π.	Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
κ.τ.λ.	και τα λοιπά
Καλλικράτης	Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν. 3852/2010)
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κλεισθένης	Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου άλλες Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση άλλες Δημοκρατίας – Ενίσχυση άλλες Συμμετοχής – Βελτίωση άλλες οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -και άλλες διατάξεις
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ολ.	Ολομέλεια

Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Περιφερειακή Ενότητα
Π.Κ.Μ.	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
π.χ.	παραδείγματος χάριν
π.Χ.	Προ Χριστού
παρ.	Παράγραφος
σελ.	Σελίδα
ΣΤΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
τ.χλ.	τετραγωνικά χιλιόμετρα
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΦΕΚ	Φύλλο της Κυβέρνησης

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Δημόσια Διοίκηση διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, όλες δηλαδή οι ενέργειές της προβλέπονται από κανόνες δικαίου, που έχουν ψηφιστεί βάσει της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος που λειτουργεί στην Ελλάδα. Δημόσια Διοίκηση θεωρείται το σύνολο των νομικών προσώπων, των οποίων τα διοικητικά όργανα ασκούν δημόσια εξουσία, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους κανόνες δικαίου. Η διοίκηση μπορεί να αφορά άτομα ή το κοινωνικό σύνολο εν γένει.

Οι κανόνες που διέπουν την οργάνωση, τις σχέσεις μεταξύ των δημοσίων οργάνων και μεταξύ αυτών και τρίτων αποτελούν το Διοικητικό Δίκαιο. Βασικές θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου είναι η αρχή του κράτους δικαίου και του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου. Υπάρχουν λοιπόν από τη μία πλευρά οι κανόνες που διέπουν την έννομη τάξη και ρυθμίζουν τις δραστηριότητες των διοικούμενων και από την άλλη η υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να σέβεται τους διοικούμενους, να προασπίζει τα συμφέροντά τους και να εγγυάται την αποτελεσματική, ισόνομη και δίκαιη εφαρμογή των νόμων.

Χαρακτηριστική είναι η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη στη Γαλλία το 1789, το πιο σπουδαίο γραπτό μνημείο της Γαλλικής Επανάστασης με κοσμοϊστορική σημασία, που αποτέλεσε τη βάση για το διεθνές δίκαιο και δη το ελληνικό, που ορίζει ότι:

«Άρθρο 12 - Η εξασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη κάνει αναγκαία την ύπαρξη μιας κρατικής εξουσίας. Άρα αυτή η εξουσία έχει θεσπιστεί για το καλό όλων και όχι για την ιδιωτική ωφέλεια αυτών, στους οποίους έχει ανατεθεί.

Άρθρο 14 - Όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα, αυτοπροσώπως ή με τους αντιπροσώπους τους, ν'αποδέχονται ελεύθερα την αναγκαιότητα της δημόσιας εισφοράς, να παρακολουθούν τη χρήση της και να καθορίζουν την ποσότητα, τη διάθεση, την είσπραξη και τη διάρκειά της.

Άρθρο 15 - Η κοινωνία έχει το δικαίωμα να ζητήσει ευθύνη από κάθε δημόσιο λειτουργό για τον τρόπο που άσκησε το λειτουργημά του»¹.

Σήμερα στην Ελλάδα οι κανόνες που διέπουν τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών και καθορίζουν την επικοινωνία των διοικούμενων με τα διοικητικά όργανα αποτελούν τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε) και στηρίζονται στην αρχή της νομιμότητας και της προστασίας του διοικούμενου.

¹ Βλ. <https://gr.ambafrance.org/>

1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

Διοικητικά όργανα είναι όλα τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία και δεν ανήκουν στη δικαστική και νομοθετική εξουσία. Η σύσταση ενός διοικητικού οργάνου ορίζεται στο Σύνταγμα, σε νομοθετική πράξη, ή σε κανονιστική πράξη της Διοίκησης.

Το διοικητικό όργανο με κριτήριο των αριθμό των προσώπων που το συγκροτούν διακρίνεται σε : α) μονοπρόσωπο και β) συλλογικό. Μονοπρόσωπο είναι ο Δήμαρχος, ο Υπουργός, ο Περιφερειάρχης και συλλογικό το Δημοτικό Συμβούλιο, το Περιφερειακό Συμβούλιο, επιτροπές ενστάσεων κ.τ.λ.². Διαφορετικό είναι το σύνθετο όργανο, που μπορεί να αποτελείται από μονοπρόσωπα και συλλογικά όργανα, τα οποία ενεργούν από κοινού προκειμένου να προβούν στην έκδοση μιας συγκεκριμένης πράξης ³. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα υπάρχουν και στις δύο μορφές οργάνων. Πολύπλευρη έρευνα των θεμάτων, αμεροληψία, έλεγχος, συνεργασία είναι μερικά από τα πλεονεκτήματα των συλλογικών οργάνων, που αντιπαραβάλλονται με την μονοκρατική και μονόπλευρη πλευρά ενός μονοπρόσωπου οργάνου. Από την άλλη όμως η έλλειψη συνεργασίας λόγω διαφορετικών ανθρώπων, ο απαιτούμενος χρόνος για τη συγκρότηση, η έλλειψη πρωτοβουλίας και το χαμηλό αίσθημα ευθύνης είναι μερικά από τα μειονεκτήματα των συλλογικών οργάνων⁴.

2. ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Οι διατάξεις που διέπουν σήμερα τα συλλογικά όργανα είναι ο Ν. 2690/1999 και συγκεκριμένα τα άρθρα 13-15. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α' 45/9.3.1999, έθεσε κάποιους βασικούς κανόνες και διαδικασίες για τα συλλογικά όργανα στο Δημόσιο, που μέχρι πρότινος ήταν ασαφείς και διάσπαρτες σε διάφορους νόμους και διατάξεις και σε δικαστικές αποφάσεις, «με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του σεβασμού της προσωπικότητας και έτσι συμβάλλει στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη και στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης»⁵. Συγκεκριμένα ο νομοθέτης ήθελε να αποτυπώσει σε έναν νόμο όλες τις πάγιες θέσεις της νομολογίας. Οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα

² Βλ. Γέροντας, 2014, σελ. 259

³ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 201

⁴ Βλ. Δαγτόγλου, 2004, σελ. 549

⁵ Βλ. Εισηγητική Έκθεση Ν. 2690/1999

άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, εκτός αν ορίζεται κάτι διαφορετικό σε άλλες ειδικότερες διατάξεις.

2.1. Συγκρότηση Συλλογικού Οργάνου (Άρθρο 13)

Η συγκρότηση των συλλογικών οργάνων είναι ο ορισμός των προσώπων που θα αποτελούν τα μέλη του. Γίνεται με διοικητική πράξη στην οποία ορίζονται τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη του οργάνου, τα οποία έχουν την ίδια ιδιότητα. Η πράξη αυτή είναι ατομική και δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται κάτι διαφορετικό⁶. Δεν απαιτείται η αναγραφή ονομάτων των μελών αλλά αρκεί η αναγραφή της υπηρεσιακής τους ιδιότητας. Τα συλλογικά όργανα φέρουν ονομασία που είναι σχετική με το έργο τους, π.χ. Περιφερειακό Συμβούλιο. Η συγκρότησή τους πρέπει να γίνει εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης. Το ίδιο άτομο δεν μπορεί να έχει περισσότερες από μία ιδιότητες, γιατί τότε θα είχε περισσότερες από μία ψήφους στην έκδοση της απόφασης του συλλογικού οργάνου. Αυτό φυσικά δεν εμποδίζει να συμμετέχει κάποιος σε διαφορετικά συλλογικά όργανα για την έκδοση μιας σύνθετης διοικητικής πράξης⁷.

Υπάρχουν συλλογικά όργανα που μέλη τους εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους. Στην περίπτωση που η εκλογή ή η υπόδειξη δεν γίνει εγκαίρως ή δεν γίνει καθόλου⁸, το όργανο λειτουργεί κανονικά αρκεί να υπάρχει απαρτία από τα υπόλοιπα μέλη⁹.

2.1.1. Κλήρωση

Για τις περιπτώσεις των συλλογικών οργάνων που τα μέλη τους δεν εκλέγονται ούτε ορίζονται εκ της θέσεώς τους, ο νόμος 4024/2011 με το άρθρο 26 προέβλεψε τη διαδικασία της κλήρωσης ανάμεσα σε όσους πληρούν τις προϋποθέσεις. Με την αριθ. ΔΙΣΚΠΟΠ/Φ.18/οικ.21508/04-11-2011 απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ρυθμίστηκαν τα θέματα και οι διαδικασίες της κλήρωσης, η οποία είναι δημόσια, συντάσσεται πρακτικό και γίνεται υποχρεωτικά για τα όργανα που διεξάγουν δημόσιους διαγωνισμούς ή αναθέτουν/αξιολογούν/παραλαμβάνουν προμήθειες,

⁶ Βλ. ΣΤΕ 2938/2012

⁷ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 204

⁸ Βλ. ΣΤΕ 3707/2010

⁹ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 205

υπηρεσίες, έργα¹⁰. Πεδίο εφαρμογής του άρθρου είναι το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. και ρητά επισημαίνεται ότι τα μέλη ανάμεσα στα οποία θα γίνει η κλήρωση πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις προκειμένου να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον και να διατυπώσουν μία αντικειμενική και εμπεριστατωμένη κρίση¹¹.

2.1.2. Εκπροσώπηση φύλων

Σε κάποιες περιπτώσεις συλλογικών οργάνων του Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρα 157-160 Ν. 3528/2007), όπως το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), το Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π.), το Υπηρεσιακό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, ο νόμος θέτει ως βασικό όρο για τη συγκρότηση του οργάνου την εκπροσώπηση κάθε φύλου τουλάχιστον σε ποσοστό 1/3 του συνόλου, εφόσον φυσικά υπάρχει επαρκής αριθμός υπαλλήλων με τις νόμιμες προϋποθέσεις. Έτσι επιδιώκεται η ισόρροπη συμμετοχή ανδρών και γυναικών για την προώθηση της πραγματικής ισότητας των φύλων στον χώρο της απασχόλησης, όπως αυτή κατοχυρώνεται σε επίπεδο εθνικό, ενωσιακό και διεθνές¹².

2.1.3. Αριθμός μελών συλλογικού οργάνου

Ο αριθμός του συλλογικού οργάνου πρέπει να είναι τουλάχιστον τρία (3). Είναι αυτονόητο ότι ο περιττός αριθμός του οργάνου διευκολύνει την έκδοση απόφασης. Παρόλα αυτά, από καμία διάταξη δεν προκύπτει η υποχρέωση της Διοίκησης να συγκροτεί επιτροπές με περιττό αριθμό μελών¹³. Επομένως νόμιμη είναι η συγκρότηση οργάνου με ζυγό αριθμό και η λήψη απόφασης, αρκεί να υπάρχει η νόμιμη απαρτία¹⁴.

¹⁰ Βλ. και Ν.4412/2016

¹¹ Βλ. ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.21526/04-11-2011, ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.23243/23-11-2011, ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.21700/19-09-2012 εγκύκλιοι

¹² Βλ. ΣΤΕ 1414/2018

¹³ Βλ. ΣΤΕ 3033/2015, 4376/2015, 1626/2008

¹⁴ Βλ. Επιτροπή Ενστάσεων άρθρο 4 του Π.Δ. 267/1998

2.1.4. Ορισμός Προέδρου και Γραμματέα συλλογικού οργάνου

Στην πράξη ορισμού του συλλογικού οργάνου ορίζεται ο Πρόεδρος και ο Γραμματέας του οργάνου, στοιχεία απαραίτητα για τη νόμιμη συγκρότησή του. Όταν σε κάποιο συμβούλιο συμμετέχει δικαστικός λειτουργός ή Υπουργός, η προεδρία ανατίθεται σε αυτούς. Ο Γραμματέας δεν είναι μέλος του οργάνου. Πλημμέλεια όσον αφορά τον ορισμό του γραμματέα δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου, καθότι αυτός δεν αποτελεί μέλος του οργάνου, στερείται δυνατότητας ψήφου ή διατύπωσης γνώμης και δεν συμμετέχει στη λήψη αποφάσεως¹⁵. Στην περίπτωση που το όργανο αποτελείται μόνο από αιρετά μέλη, ο Πρόεδρος και ο Γραμματέας εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από όλα τα μέλη¹⁶.

2.1.5. Παράνομη απόκτηση ιδιότητας μέλους συλλογικού οργάνου

Τι γίνεται όμως σε περίπτωση που κάποιο μέλος αποκτά την ιδιότητα του μέλους ενός συλλογικού οργάνου με παράνομο τρόπο? Το άρθρο 13 παρ. 4 ορίζει ότι η νομιμότητα του οργάνου δεν επηρεάζεται. Όποια πλημμέλεια έχει τυχόν λάβει χώρα, δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να έχει ως συνέπεια το ανυπόστατο ή το ακυρώσιμο των πράξεων των οργάνων¹⁷, αποσκοπώντας στην ομαλή και συνεχή λειτουργία τους και στη διασφάλιση της έννομης σχέσης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου.

Υπάρχουν τρεις περιπτώσεις:

- το συλλογικό όργανο έχει νόμιμη συγκρότηση, όταν σε όργανο που αποτελείται από αιρετά μέλη μόνο, υπάρχει ακυρότητα στην εκλογή του.
- το συλλογικό όργανο έχει νόμιμη συγκρότηση, όταν ο διορισμός ή εκλογή των μελών του οργάνου έχει ακυρότητα
- το συλλογικό όργανο δεν έχει νόμιμη συγκρότηση, όταν η πράξη συγκρότησης πάσχει από ακυρότητα¹⁸.

Στις πρώτες δύο περιπτώσεις οι αποφάσεις είναι νόμιμες. Καθίστανται μη νόμιμες στην περίπτωση που αυτές εκδίδονται μετά την ακύρωση/ανάκληση του διορισμού ή της εκλογής του μέλους του συλλογικού οργάνου¹⁹.

¹⁵ Βλ. ΣΤΕ 2671/2017, 2455/2016, 3355/2015

¹⁶ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2017, σελ. 117

¹⁷ Βλ. ΣΤΕ 1620/2007

¹⁸ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2017, σελ. 118

2.1.6. Νόμιμη συγκρότηση συλλογικού οργάνου

Η νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου παύει να υφίσταται όταν εκλείπει ένα ή περισσότερα από τα μέλη του. Νόμιμα λειτουργεί για ένα τρίμηνο, που αποτελεί αποκλειστική ημερομηνία²⁰. Έλλειψη μέλους υπάρχει σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης, απόλυσης λόγω συνταξιοδότησης, έκπτωσης²¹, αργίας, μετάθεσης ή σε περίπτωση που χάσει την ιδιότητα βάσει της οποίας διορίστηκε ως μέλος του συλλογικού οργάνου. Αν, λοιπόν, συντρέξει τέτοια περίπτωση μεταβολής, «το συλλογικό όργανο δύναται λόγω της ανάγκης εξασφάλισης της συνέχειας της λειτουργίας του να λειτουργεί νομίμως με ελλιπή συγκρότηση, εφόσον κατά τις συνεδριάσεις του τα λοιπά μέλη του επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία, αλλά μόνον για ένα τρίμηνο από τον χρόνο επέλευσης της μεταβολής, μετά την παρέλευση του οποίου κρίνεται επιβεβλημένη από τον νομοθέτη η αποκατάσταση της πληρότητας της συγκρότησής του»²².

Όταν επέλθει το τρίμηνο το συλλογικό όργανο παύει να υφίσταται και επαναλειτουργεί με το διορισμό του μέλους που εκλείπει. Το αναπληρωματικό μέλος που υπάρχει δεν μπορεί να αναπληρώσει το τακτικό στις ανωτέρω περιπτώσεις. Αναπληρώνει μόνο όταν το τακτικό μέλος απουσιάζει ή κωλύεται. Αν δεν τηρηθούν τα ανωτέρω υπάρχει παράνομη συγκρότηση του οργάνου²³.

Επίσης, σε πολλά συλλογικά όργανα, που νόμος ορίζει συγκεκριμένη θητεία, αντικατάσταση μέλους πριν τη λήξη της θητείας γίνεται μόνο για λόγο σοβαρό που έγκειται στην άσκηση καθηκόντων του. Αυτό φυσικά πρέπει να αναγράφεται αιτιολογημένα στη σχετική πράξη αντικατάστασης. Μόνη εξαίρεση αν το ίδιο το μέλος υπέβαλλε την παραίτησή του²⁴. Παράνομη αντικατάσταση μέλους συνιστά κακή συγκρότηση του συλλογικού οργάνου²⁵.

Όταν υπάρχουν δύο βαθμοί κρίσεως, ήτοι δύο συλλογικά όργανα που πρέπει να συμπράξουν για την έκδοση της διοικητικής πράξης, η κακή ή παράνομη σύνθεση του πρωτοβάθμιου οργάνου δεν αποτελεί λόγο ακυρώσεως. Η εξέταση του θέματος από το δευτεροβάθμιο όργανο καλύπτει κάθε πλημμέλεια σύνθεσης του πρωτοβάθμιου²⁶. Εξαίρεση αποτελεί η κακή σύνθεση του πρωτοβάθμιου οργάνου, όταν πρόκειται για πειθαρχικό όργανο, που συνεπάγεται ακυρότητα

¹⁹ Βλ. ΣΤΕ ΟΛ 3058/2009

²⁰ Βλ. ΣΤΕ 914/2012, 95/2004, 894/1997

²¹ Βλ. Χατζηπαύλου, 2001, σελ. 1100

²² Βλ. ΣΤΕ 49/2015

²³ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2017, σελ. 120

²⁴ Βλ. ΣΤΕ 2485/2010

²⁵ Βλ. ΣΤΕ 1945/2003 και Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 213

²⁶ Βλ. ΣΤΕ 1924/2013, 2037/2011, 1188/1980

καθότι ο πειθαρχικά διωκόμενος στερείται τον α' βαθμό δίκαιης πειθαρχικής δικαιοδοσίας²⁷.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όταν η συγκρότηση ενός συλλογικού οργάνου παρουσιάζει τυπικές πλημμέλειες, πρέπει να εξετάζεται αν «οι πλημμέλειες αυτές είτε μπορούσαν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, να ασκήσουν επιρροή στο περιεχόμενο της ληφθείσας απόφασης, είτε αποστέρησαν τον διοικούμενο από μία διαδικαστική εγγύηση, τεθείσα υπέρ του από το νομοθέτη»²⁸.

2.2. Σύνθεση-Συνεδριάσεις-Λειτουργία Συλλογικού Οργάνου (Άρθρο 14)

2.2.1. Νόμιμη σύνθεση συλλογικού οργάνου

Σύνθεση θεωρείται η συμμετοχή των μελών του συλλογικού οργάνου σε μία συγκεκριμένη συνεδρίαση. Υπάρχει περίπτωση το όργανο να είναι νόμιμα συγκροτημένο και να έχει κακή σύνθεση²⁹. Νόμιμη σύνθεση έχει όταν πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις, ώστε το συλλογικό όργανο να μπορεί να αποφασίζει νομίμως. Ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών του, η κλήση για τη συνεδρίασή του, η μορφή της συνεδρίασης και η τήρηση της αρχής της αμεροληψίας είναι κάποιες από αυτές τις προϋποθέσεις. Έτσι, διαφορετική είναι η σύνθεση, που αναφέρεται στην ενέργεια του συλλογικού οργάνου και πρέπει να υπάρχει σε κάθε συνεδρίαση, και διαφορετική η συγκρότηση, που αναφέρεται στην υπόσταση του οργάνου³⁰.

2.2.2. Απαρτία συλλογικού οργάνου

Στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ΚΔΔ ορίζεται η έννοια της απαρτίας που απαιτείται να υπάρχει σε ένα συλλογικό όργανο, προκειμένου αυτό να συνεδριάσει νόμιμα. Απαρτία, λοιπόν, είναι η συμμετοχή περισσότερων των μισών, τακτικών ή αναπληρωματικών, μελών του οργάνου. Πολλές φορές με ειδική διάταξη του νόμου απαιτείται η ύπαρξη περισσότερων των ήμισυ μελών³¹.

²⁷ Βλ. Κόρσος, 2005, σελ. 395

²⁸ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 216

²⁹ Βλ. <https://www.prevedourou.gr>, 2018

³⁰ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2005, σελ. 95

³¹ Βλ. Σολδάτος, 2000, σελ. 151

Στα τριμελή συλλογικά όργανα απαρτία υπάρχει με τη συμμετοχή και των τριών μελών για να παρθεί απόφαση³².

Αν κατά την πρώτη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου δεν υπάρχει απαρτία, γίνεται νέα κλήση εντός είκοσι τεσσάρων (24) ωρών στον ίδιο τόπο και με τα ίδια θέματα ημερήσιας διάταξης. Στη δεύτερη αυτή συνεδρίαση η συμμετοχή του ενός τρίτου (1/3) των μελών αποτελεί απαρτία. Ελάχιστος αριθμός συμμετεχόντων ορίζεται ο αριθμός τρία (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών.

Η απαρτία του οργάνου απαιτείται να υπάρχει σε όλες τις συνεδριάσεις του και όχι μόνο στην αρχική ή την τελική, που εκδίδεται η απόφαση³³. Επίσης πρέπει να υπάρχει καθ' όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης. Δεν είναι αποδεκτή η πλασματική απαρτία, η απαρτία δηλαδή που υφίσταται στην αρχή της συνεδρίασεως αλλά έπειτα κάποια μέλη αποχωρούν με αποτέλεσμα τα εναπομείναντα μέλη να μην σχηματίζουν απαρτία. Η αποχώρηση αυτών μελών δεν επηρεάζει τον υπολογισμό της απαρτίας που απαιτείται για τη λήψη της απόφασης³⁴.

Σκοπός της εισαγωγής της έννοιας της απαρτίας στις διατάξεις του νόμου ήταν η διευκόλυνση της λειτουργίας και της λήψης απόφασης του συλλογικού οργάνου, καθότι η παρουσία όλων των μελών σε κάθε συνεδρίασή του θα ήταν ανέφικτη και θα καθυστερούσε κάθε διαδικασία³⁵.

2.2.3. Πρόσκληση για συνεδρίαση

Η συνεδρίαση του οργάνου είναι νόμιμη, εφόσον γίνεται με έγγραφη πρόσκληση του Προέδρου, που καθορίζει τον τόπο και το χρόνο της συνεδρίασης. Η πρόσκληση απευθύνεται στα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη και γνωστοποιείται από τον γραμματέα τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν τη συνεδρίαση. Μπορεί να γίνει και τηλεφωνικά ή με τηλεμοιοτυπία, τηλεγράφημα ή κάθε άλλο πρόσφορο τρόπο, που να αποδεικνύεται όμως εγγράφως σε ειδικό βιβλίο με υπογραφή και χρονολογία³⁶. Πρόσφορος τρόπος, πλέον, θεωρείται και η χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου³⁷. Το σημαντικό είναι ότι πρέπει να αποδεικνύεται με αναμφίβολα στοιχεία η νόμιμη κλήτευση των μελών³⁸. Σε οποιαδήποτε διαφωνία η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να

³² Βλ. ΣΤΕ 1403/2002

³³ Βλ. ΣΤΕ 1505/2005, 1096/1989.

³⁴ Βλ. ΣΤΕ 6376/1995

³⁵ Βλ. Σιούτη, 1990, σελ. 115

³⁶ Βλ. ΣΤΕ 3094/2014, 2932/2013 και Κοϊμτζόγλου, 2005, σελ. 142

³⁷ Βλ. Ν. 2672/1998 και Ν. 3979/2011

³⁸ Βλ. ΣΤΕ 2928/2015, 3589/2013

αποδειξεί τη νόμιμη κλήτευση των μελών³⁹. Σύντμηση της προθεσμίας επιτρέπεται σε περίπτωση κατεπείγοντος και γίνεται μόνο με έγγραφη πρόσκληση, στην οποία αναφέρονται οι λόγοι⁴⁰.

Η πρόσκληση των αναπληρωματικών μελών, για να πάρουν μέρος στη συνεδρίαση, πρέπει να γίνεται όπως και στα τακτικά μέλη και η αναφορά «με την παράκληση να ενημερωθούν τα αναπληρωματικά μέλη σε περίπτωση κωλύματος» δεν καθιστά νόμιμη την πρόσκληση και κατ' επέκταση τη συγκρότηση του οργάνου⁴¹.

Αν το τακτικό μέλος δεν προσκληθεί νόμιμα και απουσιάζει, τότε η συνεδρίαση είναι παράνομη και η ληφθείσα απόφαση άκυρη. Η παρουσία του αναπληρωματικού μέλους δεν θεραπεύει τη νομιμότητα. Επίσης η παρουσία των μελών που αποτελούν τη νόμιμη απαρτία δεν αρκεί για τη νόμιμη συγκρότηση του οργάνου, αλλά θεωρείται απαραίτητο να αποδεικνύεται με στοιχεία πριν τη συνεδρίαση η νόμιμη πρόσκληση προς όλα τα μέλη, τακτικά και αναπληρωματικά⁴². Έτερη θεωρία διατυπώνει την άποψη ότι αν παρόλα αυτά το τακτικό μέλος είναι παρόν στη συνεδρίαση και δε διατυπώνει καμία διαφωνία, τότε το όργανο συνεδριάζει νομίμως⁴³.

Πρόσκληση δεν απαιτείται όταν το συλλογικό όργανο συνεδριάζει σε τακτές ημερομηνίες, που είναι αποδεδειγμένα γνωστές με απόφαση στα μέλη του⁴⁴ ή όταν κάποιος μέλος έχει δηλώσει πριν τη συνεδρίαση ότι δεν μπορεί να συμμετάσχει ή όταν ο ίδιος ο Πρόεδρος γνωρίζει την αδυναμία του μέλους να παραστεί. Τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να είναι όταν απουσιάζει το μέλος με κανονική ή αναρρωτική άδεια, όταν λείπει στο εξωτερικό, όταν απουσιάζει εκτός έδρας λόγω εκτέλεσης υπηρεσίας, όταν βρίσκεται σε διαθεσιμότητα⁴⁵.

2.2.4. Τακτικά και αναπληρωματικά μέλη

Σύμφωνα με το Διοικητικό Δίκαιο και τις γενικές αρχές του Δ.Δ. το συλλογικό όργανο πρέπει να συνεδριάζει με τα τακτικά μέλη και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις κωλύματος ή απουσίας αυτών να αναπληρώνονται από τα αναπληρωματικά μέλη, που έχουν οριστεί επί τούτου⁴⁶. Το κώλυμα μπορεί να είναι φυσικό (π.χ. ασθένεια) ή νομικό (π.χ. εξαίρεση) και από πουθενά, ούτε από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ούτε από άλλες διατάξεις,

³⁹ Βλ. Τάχος, 2005, σελ. 415

⁴⁰ Βλ. ΣΤΕ 915/2014

⁴¹ Βλ. ΣΤΕ 2932/2013

⁴² Βλ. Χιώλος, 2009, σελ. 652

⁴³ Βλ. Γέροντας, 2014, σελ. 263

⁴⁴ Βλ. ΣΤΕ 327/2012, 3542/2010

⁴⁵ Βλ. Σολδάτος, 2000, σελ. 162

⁴⁶ Βλ. ΣΤΕ 1094/2014, 380/2007

απαιτείται να αναγράφεται στην απόφαση του συλλογικού οργάνου, η δε παράλειψη αναγραφής του καθιστά νόμιμη τη σύνθεσή του⁴⁷.

Τα αναπληρωματικά μέλη που συμμετέχουν μπορούν να είναι και περισσότερα από τα τακτικά σε μια συνεδρίαση, αρκεί αυτά να αναπληρώνουν νόμιμα⁴⁸. Στις συνεδριάσεις μπορούν να συμμετέχουν, χωρίς δικαίωμα ψήφου, και εισηγητές για να ενημερώνουν τα μέλη του οργάνου για τα θέματα με την παράθεση στοιχείων⁴⁹.

Αν το συλλογικό όργανο χρειαστεί να πραγματοποιήσει πολλές συνεδριάσεις, η εναλλαγή των μελών που συμμετέχουν δεν επηρεάζει τη νόμιμη συγκρότηση. Αν κάποιο μέλος συμμετέχει σε δευτεροβάθμιο όργανο και είχε συμμετάσχει και στο πρωτοβάθμιο ή είχε εκφέρει τη γνώμη του και πάλι δεν καθιστά παράνομη τη σύνθεση του οργάνου και τη λήψη της απόφασης⁵⁰.

2.2.5. Εξαίρεση μέλους

Στην παράγραφο 6 του άρθρου 14 ρητά αναφέρεται ότι αν κάποιο μέλος του οργάνου είναι σύζυγος ή συγγενής μέχρι τετάρτου βαθμού εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, αυτό πρέπει να απέχει από τη συνεδρίαση και από τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης. Αυτό είναι λογικό αφού το όργανο της Διοίκησης πρέπει να αποφασίζει αμερόληπτα και να δημιουργεί την εντύπωση ότι οι πράξεις που εκδίδει είναι αδιάβλητες. Η αρχή της αμεροληψίας, που αποτυπώθηκε στο άρθρο 7 του ΚΔΔ, συμβάλει στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, της δημοκρατίας, ενδυναμώνει την εμπιστοσύνη των διοικούμενων στο κράτος και κρατά γερά τα θεμέλια της οργανωμένης κοινωνίας πέρα από πολιτικές, προσωπικές, επιστημονικές, θρησκευτικές διαφορές⁵¹.

Εκτός από τη συγγένεια υπάρχουν και άλλοι λόγοι, όπως η ιδιαίτερη σχέση ή έχθρα που να είναι σαφής⁵², η δημόσια έκφραση γνώμης ή η υπόνοια ότι το μέλος έχει ήδη σχηματίσει άποψη επί του θέματος⁵³. Η απλή γνωριμία ή φιλία δεν δημιουργεί υποχρέωση στο μέλος να απέχει⁵⁴. «Αλλά για να συναχθεί

⁴⁷ Βλ. ΣΤΕ 1180/2014

⁴⁸ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 229

⁴⁹ Βλ. Τάχος, 2005, σελ. 415

⁵⁰ Βλ. Κοϊμτζόγλου, 2005, σελ. 143

⁵¹ Βλ. Τομαράς, 2017, σελ. 114

⁵² Βλ. ΣΤΕ 3330/1999

⁵³ Βλ. ΣΤΕ 374/2016

⁵⁴ Βλ. <https://www.prevedourou.gr>, 2018

τεκμήριο επηρεασμού από αθέμιτα ελατήρια πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του κωλυόμενου σοβαροί, αξιόχρεοι και αποχρώντες λόγοι»⁵⁵.

Αν, λοιπόν, συντρέχει κάποιος από τους παραπάνω λόγους και το συλλογικό όργανο εκδώσει μία διοικητική πράξη αυτή είναι άκυρη, «λόγω του δημιουργουμένου τεκμηρίου επηρεασμού του ενεργήσαντος οργάνου, έστω και αν δεν αποδεικνύεται ότι η επί του θέματος εκδοθείσα διοικητική πράξη υπήρξε πράγματι μεροληπτική»⁵⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ΚΔΔ, η εξαίρεση μπορεί να γίνει από αίτηση του ίδιου του μέλους (αυτοεξαίρεση), είτε από αίτηση των ενδιαφερόμενων μελών, οπότε το ίδιο το όργανο θα αποφασίσει⁵⁷, είτε αυτεπαγγέλτως⁵⁸.

Επιπλέον, μπορεί να ζητηθεί η εξαίρεση ορισμένων μελών του συλλογικού οργάνου και όχι όλων. Μάλιστα το άρθρο 7 παρ. 6 του ΚΔΔ αναφέρει ότι είναι δυνατή η εξαίρεση τόσων μελών ώστε τα εναπομείναντα να σχηματίζουν απαρτία. Και αυτό γίνεται για να μην παρακωλύεται η λειτουργία των συλλογικών οργάνων και κατ' επέκταση η άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Η αίτηση αυτοεξαίρεσης ή η αίτηση εξαίρεσης απευθύνεται στον Πρόεδρο του συλλογικού οργάνου και η απόφαση πρέπει να βγει το ταχύτερο δυνατόν. Αν τελικά το μέλος εξαιρεθεί, δεν υπολογίζεται στην απαρτία, πρέπει να απέχει από κάθε ενέργεια του οργάνου, να μην εκφέρει καμία γνώμη και να μην επηρεάζει κανένα άλλο μέρος⁵⁹.

Η ανωτέρω διάταξη δεν μπορεί να εφαρμοστεί στα συλλογικά όργανα με αποκλειστικά αιρετά μέλη, όπως π.χ. στο Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο, γιατί αν αυτό εφαρμοστεί καταλύεται η αρχή του αυτοδιοίκητου των Ο.Τ.Α., η δημοκρατική δηλαδή εκλογή των αιρετών μελών⁶⁰.

2.2.6. Υποχρεωτική σύγκληση συλλογικού οργάνου

Όταν το ένα τρίτο (1/3) των τακτικών μελών ζητήσει εγγράφως από τον Πρόεδρο του οργάνου τη σύγκληση του οργάνου για ένα συγκεκριμένο θέμα, αυτός είναι υποχρεωμένος να συγκαλέσει το όργανο σε συνεδρίαση.

⁵⁵ Βλ. Κόρσος, 2003, σελ. 398

⁵⁶ Βλ. ΣΤΕ 4242/2015, 3237/2015

⁵⁷ Βλ. ΣΤΕ 1666/2002

⁵⁸ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2017, σελ. 123

⁵⁹ Βλ. Δαγτόγλου, 2008, σελ. 117

⁶⁰ Βλ. Τάχος, 2005, σελ. 421

2.2.7. Ημερήσια διάταξη

Η ημερήσια διάταξη συντάσσεται από τον Πρόεδρο, ο οποίος μπορεί να λάβει υπόψη και απόψεις μελών του συλλογικού οργάνου. Στη συνεδρίαση συζητούνται μόνο τα θέματα που είναι στην ημερήσια διάταξη⁶¹, τα οποία περιλαμβάνονται στην πρόσκληση του Προέδρου, έτσι ώστε τα μέλη να ενημερωθούν εγκαίρως και να μην βρεθούν προ εκπλήξεως. Εντούτοις μπορεί να συζητηθούν και θέματα εκτός ημερησίας διατάξεως σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης ή αν συμφωνούν όλα τα τακτικά μέλη που είναι παρόντα⁶². Αν δεν το απαγορεύει κάποια διάταξη, επιτρέπεται η αναβολή της συζητήσεως θεμάτων της ημερησίας διατάξεως ύστερα από απόφαση του συλλογικού οργάνου⁶³.

2.2.8. Συνεδριάσεις συλλογικού οργάνου

Στην παράγραφο 10 θεσπίζεται ο κανόνας της μυστικότητας των συνεδριάσεων, εκτός αν ορίζεται κάτι διαφορετικό σε κάποια διάταξη νόμου. Συγχρόνως οριοθετεί τις περιπτώσεις που μπορούν να παρίστανται τρίτα πρόσωπα, όπως υπηρεσιακοί παράγοντες ή πρόσωπα που θα παρέχουν κάθε είδους πληροφορία επί των θεμάτων της ημερησίας διατάξεως. Μόλις όμως αρχίσει η συζήτηση και ψηφοφορία για τη λήψη της σχετικής αποφάσεως του οργάνου, τα πρόσωπα που δεν είναι μέλη του συλλογικού οργάνου οφείλουν να αποχωρήσουν, διότι, διαφορετικά, η παρουσία τους επάγεται την ακυρότητα των πράξεων του συλλογικού οργάνου λόγω κακής συνθέσεώς του⁶⁴.

Υπάρχουν περιπτώσεις που το συλλογικό όργανο συνεδριάζει δημόσια, όπως π.χ. το δημοτικό συμβούλιο, το περιφερειακό συμβούλιο, το πειθαρχικό συμβούλιο των αιρετών των Δήμων και Κοινοτήτων⁶⁵. Στις περιπτώσεις αυτές η ανακοίνωση για τον τόπο και το χρόνο πρέπει να γίνεται τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν τη συνεδρίαση, ώστε να μπορούν να παρευρίσκονται οι ενδιαφερόμενοι. Η μη τήρηση της ανωτέρω προθεσμίας αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου⁶⁶. Απαραίτητο είναι να αναφέρεται στο πρακτικό, που θα συνταχθεί, η τήρηση της δημοσιότητας⁶⁷. Ακόμα όμως και αν δεν αναφέρεται ρητά, αν προκύπτει ξεκάθαρα από το περιεχόμενο του πρακτικού ότι η

⁶¹ Βλ. ΣΤΕ 3400/2003

⁶² Βλ. Τάχος, 2005, σελ. 414

⁶³ Βλ. ΣΤΕ 3124/1979

⁶⁴ Βλ. ΣΤΕ 389/2008, 3136/2003 και Ρηγόπουλος, 2010, σελ. 202

⁶⁵ Βλ. Τάχος, 2003, σελ. 417

⁶⁶ Βλ. ΣΤΕ 2072/2006

⁶⁷ Βλ. Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 239

συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου έγινε δημοσίως και δεν αποδεικνύει το αντίθετο κάποιος ενδιαφερόμενος, τότε η απόφαση δεν είναι πλημμελής⁶⁸.

2.2.9 Αρμοδιότητες Προέδρου

Η παρ. 12 του άρθρου 14 του ΚΔΔ ορίζει ότι: «Ο Πρόεδρος κηρύσσει την έναρξη και τη λήξη των συνεδριάσεων, διευθύνει τις εργασίες και φροντίζει για την εφαρμογή του νόμου και την εύρυθμη λειτουργία του συλλογικού οργάνου». Παραθέτει δηλαδή τα καθήκοντα του Προέδρου.

2.2.10. Τηλεδιάσκεψη

Ενώ ο αρχικός νόμος δεν το είχε προβλέψει, ήρθε το άρθρο 6 παρ. 7 του Ν. 3242/2004 και πρόσθεσε στο άρθρο 14 την 13^η παράγραφο, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα στα συλλογικά όργανα να συνεδριάζουν με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, όπως η τηλεδιάσκεψη. Με την αριθ. ΔΙΑΔΠ/Α/7841/19-04-2005 κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του Υπουργού Οικονομικών⁶⁹ καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις και κάθε λεπτομέρεια για τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν ώστε τα συλλογικά όργανα της Διοίκησης να μπορούν να συνεδριάζουν με τηλεδιάσκεψη, τη διάσκεψη δηλαδή από απόσταση μέσω συστημάτων ήχου, εικόνας, ηλεκτρονικών υπολογιστών και οποιοδήποτε άλλου ηλεκτρονικού μέσου. Σε κάθε λοιπόν δημόσια υπηρεσία πρέπει να υπάρχει ο κατάλληλος χώρος, τα απαραίτητα μέσα και η τεχνική υποστήριξη. Η υπουργική απόφαση, επίσης, ορίζει τον τρόπο διαπίστωσης της απαρτίας, η οποία πιστοποιείται και καταγράφεται στα πρακτικά από τον Πρόεδρο του οργάνου και τον τρόπο καταγραφής και υπογραφής του πρακτικού. Ιδιαίτερα τονίζεται η ανάγκη της διασφάλισης της μυστικότητας των συνεδριάσεων. Αυτονόητος είναι ο στόχος της τηλεδιάσκεψης, αφού έτσι τα συλλογικά όργανα μπορούν να συνεδριάζουν χωρίς τη φυσική παρουσία όλων των μελών στο χώρο της συνεδρίασης. Αυτό εξασφαλίζει χρόνο, ταχύτητα, εξοικονόμηση χρημάτων και εξυπηρετεί τα μέλη που δεν μπορούν να παρευρεθούν λόγω καιρικών συνθηκών, ανωτέρας βίας, απομακρυσμένων περιοχών κ.τ.λ.

⁶⁸ Βλ. ΣΤΕ 3585/2013

⁶⁹ Βλ. ΦΕΚ 539/Β/2005

2.3. Αποφάσεις Συλλογικού Οργάνου (Άρθρο 15)

2.3.1. Ψηφοφορία

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 15 ορίζεται ο τρόπος λήψης των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων. Ρητά αναφέρεται ότι απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών (δηλ. ένα συλλογικό όργανο πενταμελές θέλει τρεις ψήφους για μια απόφαση). Αυτονόητο είναι ότι καμία απόφαση συλλογικού οργάνου δεν μπορεί να παρθεί με μία μόνο ψήφο, αφού αυτό είναι αντίθετο με την έννοια του συλλογικού χαρακτήρα του οργάνου⁷⁰. Επίσης αποκλείεται και η ομοφωνία, που θα είχε ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην έκδοση των αποφάσεων και στην εξάρτηση του οργάνου από τη συμφωνία όλων των μελών⁷¹.

Απόλυτη πλειοψηφία σύμφωνα με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα είναι: «ο ακέραιος αριθμός, που είναι αμέσως μεγαλύτερος από το ένα δεύτερο του αριθμού τους». Ο Ν. 2690/1999 καθιέρωσε την απόλυτη πλειοψηφία σε αντίθεση με τον προηγούμενο Ν. 1599/1986, που αρκούσαν στην απλή πλειοψηφία, γιατί σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση με αυτόν τον τρόπο η απόφαση ενός συλλογικού οργάνου «είναι, κατά τεκμήριο, ευκολότερα και ευρύτερα αποδεκτή». Αντίθετα σχετική πλειοψηφία υπάρχει όταν πλειοψηφήσει η γνώμη των περισσοτέρων μελών του οργάνου. Όπου λοιπόν δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό, ισχύει η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, που σχηματίζουν ασφαλώς απαρτία⁷². Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί με την πρώτη ψηφοφορία του οργάνου, αυτή επαναλαμβάνεται με την υποχρεωτική προσχώρηση των μειοψηφούντων μελών σε μέλη που εκφράζουν επικρατέστερες γνώμες. Σε περίπτωση άρνησης το μέλος θεωρείται απόν⁷³. Όταν το μέλος δηλώσει αποχή ή δώσει λευκή ψήφο, θεωρείται, κατά πλάσμα δικαίου, απόν και επομένως δεν συνυπολογίζεται στα παρόντα μέλη⁷⁴.

Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός αν ορίζεται κάτι διαφορετικό από άλλη διάταξη νόμου. Αυτό γίνεται στα πλαίσια της φανερής δράσης της Διοίκησης και βοηθάει στο να γίνεται μία εποικοδομητική συζήτηση και ανταλλαγή απόψεων στα θέματα της ημερήσιας διάταξης. Κάθε μέλος με ονομαστική κλήση διατυπώνει τη γνώμη του και ψηφίζει υπέρ ή κατά της πρότασης. Η ψήφος κάθε μέλους είναι ισοδύναμη⁷⁵. Μόνο σε περίπτωση ισοψηφίας η ψήφος του Προέδρου μετράει διπλή. Αυτό βοηθάει στην ταχύτερη έκδοση των αποφάσεων.

⁷⁰ Βλ. Τάχος, 2005, σελ. 422

⁷¹ Βλ. Δαγτόγλου, 2004, σελ. 558

⁷² Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2005, σελ. 100

⁷³ Βλ. ΣΤΕ 2360/2004

⁷⁴ Βλ. ΣΤΕ Ολ 410/2008

⁷⁵ Βλ. ΣΤΕ 1225/1998

Ερώτημα όμως δημιουργείται στα ολιγομελή συλλογικά όργανα, που με αυτήν την επιλογή ο Πρόεδρος αποκτά ιδιαίτερη δύναμη⁷⁶.

Σε κάποιες περιπτώσεις ο νόμος ρητά αναφέρει ότι η ψήφος πρέπει να είναι αιτιολογημένη.

Επίσης σε μερικές περιπτώσεις ο νόμος προβλέπει μυστική ψηφοφορία (π.χ. όταν αφορά την ανάδειξη των μελών του οργάνου). Γίνεται με ψηφοδέλτια και αν προκύψει θέμα ισοψηφίας (αφού η ψήφος Προέδρου δεν μετράει για διπλή), η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται. Νέα ισοψηφία σημαίνει απόρριψη της πρότασης⁷⁷. Σε αυτό κατέληξε η Επιτροπή του νόμου, βάσει της εισηγητικής έκθεσης, γιατί σε διαφορετική περίπτωση δεν θα υπήρχε απόφαση του οργάνου, γεγονός που δεν συνάδει με την αρχή της χρηστής διοίκησης⁷⁸.

2.3.2. Διαδοχικές συνεδριάσεις

Ορίζεται ότι «Η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις»⁷⁹. Δίνεται λοιπόν η δυνατότητα σε ένα συλλογικό όργανο να συνεδριάζει πλέον της μίας φορές. Αυτό σημαίνει ότι τα μέλη του μπορεί να εναλλάσσονται. Η απόφαση όμως λαμβάνεται στην τελευταία συνεδρίαση, αφού τα μέλη που παίρνουν μέρος σε αυτήν ενημερώνονται πλήρως για τα σημαντικά στοιχεία των συνεδριάσεων που δεν συμμετείχαν και αυτό καταγράφεται επίσημα στα πρακτικά⁸⁰. Έτσι θεσπίζεται το τεκμήριο ενημερώσεως των μελών που μετέχουν για πρώτη φορά στην τελευταία συνεδρίαση, το οποίο συνάγεται από μόνη τη συμμετοχή τους⁸¹.

2.3.3. Πρακτικό

Για τις συνεδριάσεις των συλλογικών οργάνων συντάσσεται πρακτικό. Με την παρ. 4 του άρθρου 15 καθορίζεται η μορφή και το περιεχόμενο του πρακτικού, που αποτελεί την απόφαση του οργάνου. Στο πρακτικό αναγράφονται τα ονόματα και η ιδιότητα των παρόντων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική και περιεκτική

⁷⁶ Βλ. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2005, σελ. 143*

⁷⁷ Βλ. *Σολδάτος, 2000, σελ. 183*

⁷⁸ Βλ. *Τάχος, 2003, σελ. 373*

⁷⁹ Βλ. *Τάχος, 2005, σελ. 421*

⁸⁰ Βλ. *ΣΤΕ 1235/2016, 3552/2013, 1484/2013*

⁸¹ Βλ. *ΣΤΕ 5541/1995, 4078/1989*

αναφορά, η μορφή και το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. Τα ονόματα και η ιδιότητα των μελών αναφέρονται ώστε να μπορεί να ελεγχθεί αν το συλλογικό όργανο συγκροτήθηκε νόμιμα.

Ως προς τη νομική τους υπόσταση, σύμφωνα με το άρθρο 438 του ΚΠολΔ : «Έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συντάξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο να κάνει αυτή τη βεβαίωση. Ανταπόδειξη επιτρέπεται μόνον με προσβολή του εγγράφου ως πλαστού.» Το πρακτικό λοιπόν είναι δημόσιο έγγραφο, παρέχει πλήρη απόδειξη ως προς αυτό που αναφέρει και απέναντι σε όλους και μπορεί μόνο να προσβληθεί για πλαστότητα με νόμιμο τρόπο.

Ωστόσο υπάρχουν κάποιες ελλείψεις που αν υφίστανται στο πρακτικό, δεν επιφέρουν την ακυρότητά του σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΤΕ. Αυτές είναι:

- μη αναφορά της πράξης συγκρότησης του οργάνου και διορισμού των μελών του⁸²
- μη αναφορά των διατάξεων που καθορίζουν τη σύνθεση του οργάνου
- μη αναφορά της συγκεκριμένης υπαλληλικής ή επαγγελματικής ιδιότητας των μελών του οργάνου⁸³
- η μη επικύρωση πρακτικών προηγούμενης συνεδρίασης⁸⁴
- η έλλειψη αναφοράς στο πρακτικό ότι εκδόθηκε ανακοίνωση σχετικά με τον τόπο και το χρόνο της συνεδρίασης⁸⁵
- η παράλειψη αναφοράς στο πρακτικό του τόπου και του χρόνου της συνεδρίασης⁸⁶
- η παράλειψη αναφοράς στο πρακτικό του τρόπου πρόσκλησης των μελών και του είδους κωλύματος για τη μη συμμετοχή ενός μέλους⁸⁷.

Στο πρακτικό καταγράφονται όλες οι γνώμες των μελών που διατυπώθηκαν. Η γνώμη της πλειοψηφίας είναι και η απόφαση που λαμβάνει το συλλογικό όργανο. Καταχωρούνται όμως και οι γνώμες αυτών που μειοψήφησαν, ονομαστικά δε σε περίπτωση φανεράς ψηφοφορίας. Με αυτόν τρόπο καταγράφεται ο διάλογος και αποκαλύπτονται τα τυχόν ελαττώματα της αιτιολογίας της απόφασης, σύμφωνα με τη αιτιολογική έκθεση του νόμου⁸⁸.

⁸² Βλ. ΣΤΕ 531/2014, 417/2013

⁸³ Βλ. ΣΤΕ 4050/2015, 2634/2005, 2636/2005

⁸⁴ Βλ. ΣΤΕ 4771/2013

⁸⁵ Βλ. ΣΤΕ 1791/2014

⁸⁶ Βλ. ΣΤΕ 3340/2007

⁸⁷ Βλ. ΣΤΕ 930/2015, 1738/2014 και Γκέρτσος και Πυργάκης, 2015, σελ. 253

⁸⁸ Βλ. Ρηγόπουλος, 2010, σελ. 209

Ακυρωτέα όμως είναι η απόφαση της πλειοψηφίας και όχι της μειοψηφίας, που δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα⁸⁹.

Επιπλέον, τα συλλογικά όργανα ανάλογα με την αρμοδιότητά τους χωρίζονται σε αποφασιστικά και γνωμοδοτικά. Όταν πρόκειται για αποφασιστικό συλλογικό όργανο, αυτό διατυπώνει τη βούλησή του με την απόφασή του, που αποτελεί την εκτελεστή διοικητική πράξη. Αν δεν ληφθεί απόφαση, δεν υπάρχει διοικητική πράξη. Το ίδιο ισχύει και όταν πρόκειται για γνωμοδοτικό όργανο, που πρέπει να διατυπώσει απλή ή σύμφωνη γνώμη ή πρόταση. Σε αυτήν την περίπτωση νομίμως το όργανο διατυπώνει τη γνώμη του, καταγράφοντας στο πρακτικό όλες τις γνώμες που εκφράστηκαν και τις ψήφους που συγκέντρωσαν.⁹⁰

Κάποιες φορές το αρμόδιο όργανο μπορεί να ζητήσει οικειοθελώς τη γνώμη ενός άλλου οργάνου. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 3 του ΚΔΔ για την απλή γνώμη. Το όργανο, λοιπόν, μπορεί, χωρίς να είναι υποχρεωμένο, να ζητήσει τη σύμπραξη ενός άλλου οργάνου, αυτοδεσμεύεται δηλαδή προκειμένου να κατοχυρώσει τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης που πρόκειται να εκδώσει. Αφού χορηγηθεί η απλή γνώμη του έτερου οργάνου, το αποφασίζον όργανο είναι υποχρεωμένο να την αποδεχτεί. Μπορεί μόνο να αποκλίνει μερικώς αιτιολογώντας το ειδικά. Ειδική αιτιολογία είναι «τόσο ποσοτικά, δηλ. ως προς την εξαντλητική πληρότητα των στοιχείων όσο και ποιοτικά, δηλ. ως προς την αποδεικτική αξία των στοιχείων με άλλες λέξεις πρέπει να είναι πλήρως πειστική»⁹¹.

Μερικές φορές πρακτικό και απόφαση του συλλογικού οργάνου είναι το ίδιο έγγραφο και άλλες φορές διαφορετικό. Τηρείται δηλαδή πρακτικό κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης και έπειτα εκδίδεται και απόφαση. Εννοείται ότι πρακτικό και απόφαση εναρμονίζονται⁹².

Το πρακτικό συντάσσεται από τον γραμματέα και επικυρώνεται από τον Πρόεδρο. Μόνη η υπογραφή του Προέδρου ή του νόμιμου αναπληρωτή του αρκεί για να είναι νόμιμη και εκτελεστή η απόφαση του συλλογικού οργάνου⁹³. Αυτό εξυπηρετεί τη Διοίκηση, γιατί θα παρουσιαζόταν πρόβλημα αν τα μέλη που μειοψήφησαν δεν δέχονταν να υπογράψουν⁹⁴. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου τα πρακτικά πρέπει να υπογράφονται από όλα τα μέλη του οργάνου, π.χ. το πρακτικό του Υπουργικού Συμβουλίου.

Είναι αυτονόητο και ρητά αναφέρεται και στη νομολογία ότι η ολοκλήρωση της σύνταξης του πρακτικού και η επικύρωσή του δεν είναι υποχρεωτικό να γίνει με το πέρας της συνεδρίασης του συλλογικού οργάνου, «όταν αυτό είναι αδύνατο ή

⁸⁹ Βλ. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2005, σελ. 147*

⁹⁰ Βλ. *Σπηλιωτόπουλος 2017, σελ. 125*

⁹¹ Βλ. *Τάχος, 2003, σελ. 567*

⁹² Βλ. *Σολδάτος, 2000, σελ. 188*

⁹³ Βλ. *ΣΤΕ 2920/1998*

⁹⁴ Βλ. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2005, σελ. 146*

ιδιαίτερος δυσχερές ιδίως λόγω του μεγέθους του, αλλά σε εύλογο χρονικό διάστημα και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση μετά από αυτό».⁹⁵

Τέλος, η πρόσβαση στα πρακτικά ενός συλλογικού οργάνου ορίζεται από το άρθρο 5 του ΚΔΔ, που ορίζει ότι : « 1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις..... 6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες». Ο διοικούμενος, λοιπόν, έχει το δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα προκειμένου να ενημερωθεί για στοιχεία που τον αφορούν και κατά συνέπεια για να προασπίσει τα συμφέροντά του, στα πλαίσια της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της διαφάνειας της διοικητικής διαδικασίας. Μόνη προϋπόθεση η κατάθεση μίας αίτησης. Η πρόσβαση όμως στα διοικητικά έγγραφα ζητείται στα πλαίσια κάποιας έννομης σχέσης μεταξύ του αιτούντα και του διοικητικού στοιχείου και όχι στα πλαίσια του ενδιαφέροντος κάθε πολίτη για την εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης⁹⁶. Η ικανοποίηση φυσικά του αιτήματος πρέπει να σταθμίζεται με τα δικαιώματα άλλων ατόμων, για να μην οδηγούμαστε σε καταχρηστική άσκηση δικαιώματος⁹⁷. Ο διαχωρισμός όμως των δικαιωμάτων της πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων δεν είναι πάντα ξεκάθαρος και δημιουργούνται συγκρούσεις στην άσκησή τους. Υποχρέωση της διοίκησης είναι να παρέχει πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, προστατεύοντας παράλληλα τα προσωπικά στοιχεία που μπορεί να περιέχονται σε αυτά, εφαρμόζοντας τους νόμους περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁹⁸.

2.4. Αρχές που διέπουν τα συλλογικά όργανα

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω και για να κατανοήσουμε την ύπαρξη, τη λειτουργία και το στόχο που υπηρετούν, μπορούμε να πούμε ότι τα συλλογικά όργανα ρυθμίζονται από κανόνες που αποσκοπούν στην προστασία του διοικούμενου και στην αμερόληπτη, αντικειμενική και εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης⁹⁹. Οι αρχές που τα διέπουν, ως διοικητικά όργανα, είναι οι αρχές του διοικητικού δικαίου, που πηγάζουν από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές του κράτους

⁹⁵ Βλ. ΣΤΕ 2357/2014

⁹⁶ Βλ. Αργυρός, 2016, σελ. 801

⁹⁷ Βλ. Σπανού, 2010, σελ. 20

⁹⁸ Βλ. Βενέρης, 2017, σελ. 370

⁹⁹ Βλ. Σηλιωτόπουλος, 2017, σελ. 117

δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου¹⁰⁰. Όλες συλλειτουργούν και συνυπάρχουν για να διαμορφωθεί μία ανοικτή, νόμιμη και ποιοτική διοίκηση. Άλλες είναι καταγεγραμμένες στο Σύνταγμα και το νόμο και άλλες συνάγονται από τη νομολογία του ΣΤΕ. Μερικές από αυτές ενδεικτικά είναι:

- Αρχή νομιμότητας, δηλαδή όλες οι πράξεις των συλλογικών οργάνων βρίσκουν έρεισμα στο νόμο, συμφωνούν με το νόμο. Έτσι λειτουργεί μία δημοκρατική κοινωνία με σύστημα αξιών, προφυλαγμένη από αυθαιρεσίες και προσωπικές πρωτοβουλίες, έχοντας ως στόχο την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος¹⁰¹.
- Αρχή ασφάλειας δικαίου, η αρχή δηλαδή που «επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου, όσον αφορά την εκ μέρους του τήρηση των κανόνων της σχετικής με τις ανωτέρω επιβαρύνσεις νομοθεσίας, να μη μπορεί να τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω»¹⁰².
- Αρχή χρηστής διοίκησης, η αμερόληπτη δηλαδή, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων κάθε προσώπου από τα συλλογικά όργανα¹⁰³.
- Αρχή συνέχειας των οργάνων, η απρόσκοπτη δηλαδή και συνεχής λειτουργία των οργάνων για την κάλυψη των αναγκών του κοινωνικού συνόλου¹⁰⁴.
- Αρχή ισότητας, η υποχρέωση δηλαδή των συλλογικών οργάνων να αντιμετωπίζουν ισότιμα και όμοια τις όμοιες υποθέσεις όλων των διοικουμένων¹⁰⁵.
- Αρχή αμεροληψίας, η αντικειμενική δηλαδή και αδιάβλητη εκτέλεση του έργου των συλλογικών οργάνων που καταξιώνει τη Διοίκηση στα μάτια των διοικουμένων. Η αρχή «...επιβάλλει στους φορείς της δημόσιας εξουσίας την υποχρέωση να ασκούν τα καθήκοντά τους δίχως να λαμβάνουν υπ' όψη τα συγκεκριμένα πρόσωπα των εμπλεκόμενων πολιτών.....θεωρείται ως απόρροια της αρχής της ισότητας, κατ' άλλους θεωρείται επιμέρους αρχή από τη γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης, τέλος κατ' άλλους προέρχεται από συγκερασμό της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης με την αρχή της ισότητας.»¹⁰⁶
- Αρχή αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, η παράθεση δηλαδή των αιτιών και στοιχείων που οδήγησαν το συλλογικό όργανο να λάβει μία απόφαση¹⁰⁷. «Συνεπώς η αιτιολογία αναφέρεται τόσο στη νομιμότητα

¹⁰⁰ Βλ. άρθρα 2 και 25 του Συντάγματος

¹⁰¹ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2014, σελ. 646

¹⁰² Βλ. ΣΤΕ 173/2018

¹⁰³ Βλ. ΣΤΕ 3009/2017

¹⁰⁴ Βλ. ΣΤΕ 2322/2007, ΔΕΦ ΑΘ 1996/2012

¹⁰⁵ Βλ. ΣΤΕ 686/2018

¹⁰⁶ Βλ. Μπέης, 2009, σελ. 62 και ΣΤΕ 4242/2015, 3237/2015

¹⁰⁷ Βλ. ΣΤΕ 1168/2017

όσο και στη σκοπιμότητα της πράξεως». ¹⁰⁸ Είναι μία μορφή αυτοελέγχου των πράξεων του οργάνου.

- Αρχή ακροάσεως του διοικούμενου, η κλήση δηλαδή του διοικούμενου ενώπιον του συλλογικού οργάνου και η έκθεση των απόψεών του ¹⁰⁹
- Αρχή μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων, η χρονική δηλ. ισχύς των πράξεων αρχίζει από την ημερομηνία νόμιμης έκδοσής της, εκτός αν ο νόμος ορίζει κάτι άλλο ¹¹⁰
- Αρχή αναλογικότητας μέσου και σκοπού, η στάθμιση δηλ. του δημόσιου σκοπού που θέλουν να επιτύχουν τα συλλογικά όργανα με το μέσο που θα χρησιμοποιήσουν ¹¹¹
- Αρχή διαφάνειας ή φανεράς διοίκησης, η επιβολή δηλ. της δημοσιότητας των ενεργειών των συλλογικών οργάνων ¹¹². Η αρχή αυτή που κατοχυρώνεται τόσο στο ελληνικό όσο και στο κοινοτικό δίκαιο, αποσκοπεί στον έλεγχο της δράσης των δημοσίων αρχών και στην ελεύθερη πρόσβαση των διοικούμενων στα εθνικά και κοινοτικά όργανα. Ισχύει και εφαρμόζεται παράλληλα και όχι ιεραρχικά με την αρχή προστασίας των προσωπικών δεδομένων ¹¹³.

3. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ

3.1. Συνταγματική κατοχύρωση

Η δημιουργία και η σύσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού κατοχυρώνεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος: « 1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.... 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει...5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την

¹⁰⁸ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 2014, σελ. 653

¹⁰⁹ Βλ. ΣΤΕ 1431/2016

¹¹⁰ Βλ. ΕΣ 63/2016

¹¹¹ Βλ. ΣΤΕ 1307/2017, 1649/2016

¹¹² Βλ. ΣΤΕ Ολ 3319/2010

¹¹³ Βλ. Αργυρός, 2016, σελ. 797

εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.....»

Το Σύνταγμα λοιπόν καθιέρωσε τον πρώτο και δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης που είναι υπεύθυνος για τις τοπικές υποθέσεις και έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια έναντι της κρατικής διοίκησης. Τοπική υπόθεση μπορεί να χαρακτηριστεί κάθε δραστηριότητα που καλύπτει βασικές ανάγκες και προάγει κοινωνικά, πνευματικά, πολιτιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά συμφέροντα των κατοίκων ενός Ο.Τ.Α. και η οποία μπορεί να ικανοποιηθεί μέσα στα όρια του Ο.Τ.Α.¹¹⁴. Ο ίδιος ο Ο.Τ.Α. αποφασίζει με ιδίους πόρους πως θα διεκπεραιώσει μία τοπική υπόθεση με δικά του όργανα και έχει οργανική, προσωπική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Το Κράτος όμως μεριμνά να εξασφαλίσει στους Ο.Τ.Α. τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Η καινοτομία λοιπόν της τελευταίας αυτής αναθεώρησης του Συντάγματος ήταν ότι για πρώτη φορά υπήρχε η υποχρέωση πρόβλεψης πόρων σε περίπτωση μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. και η δυνατότητα θέσπισης με νόμο της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. να καθορίζουν και να εισπράττουν τοπικά έσοδα, χωρίς να παρεμβαίνει το κράτος. Παρατηρήθηκε όμως το φαινόμενο η κεντρική διοίκηση να μεταβιβάζει συνεχώς αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α., αναβάλλοντας την υποχρέωση μεταφοράς πόρων και αφήνοντας μετέωρο τον χρόνο μεταβίβασης αυτών. Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση αδυνατεί να ασκήσει αποτελεσματικά τις νέες αρμοδιότητες, δημιουργούνται προστριβές ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τους Ο.Τ.Α. και δυσλειτουργεί το Κράτος εις βάρος των πολιτών¹¹⁵.

Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια.

Οι πράξεις τους ελέγχονται για τη νομιμότητά τους από το Κράτος. Αυτή η διοικητική εποπτεία έχει ως σκοπό να διασφαλίσει τη σωστή και αποδοτικότερη λειτουργία των Ο.Τ.Α. και την ενότητα του κράτους, αφού αποτελούν μαζί με τα κεντρικά όργανα, τη Δημόσια Διοίκηση. Η αρχή όμως που εποπτεύει δεν μεταρρυθμίζει τις πράξεις των οργάνων ούτε υποκαθίσταται στην αρμοδιότητά τους. Γιατί έτσι θα καταργούνταν η έννοια της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.¹¹⁶.

Η εποπτεία μπορεί να είναι προληπτική, όταν δηλαδή οι πράξεις των οργάνων, αφού ελεγχτούν για τη νομιμότητά τους και τη σκοπιμότητά τους, εγκρίνονται, ή κατασταλτική, όταν ακυρώνεται ή αναστέλλεται η εκτέλεση των πράξεων μετά από τον έλεγχο νομιμότητας που ασκείται. Σε κάποιες περιπτώσεις υπάρχει και η υποκατάσταση, όταν δηλαδή αυτός που εποπτεύει εκδίδει επιβαλλόμενη πράξη

¹¹⁴ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2010, σελ. 100

¹¹⁵ Βλ. Περιφέρεια Αττικής, 2017

¹¹⁶ Βλ. Μπεσίλα-Βήκα, 2007, σελ. 354

γιατί αρνείται να την εκδώσει ο εποπτευόμενος Ο.Τ.Α.. Κατά όλων αυτών των πράξεων μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης στα διοικητικά δικαστήρια από όποιον έχει έννομο συμφέρον¹¹⁷.

3.2 Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν. 3852/2010)

Η «Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», που υπεγράφη το 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009, είχε ως βασικούς στόχους την εδαφική, την οικονομική και κοινωνική συνοχή των μελών-κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα πλαίσια λοιπόν της εδαφικής συνοχής δόθηκε μεγάλη σημασία στους θεσμικούς κανόνες που αφορούν την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Ο νέος νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», που ψηφίστηκε στις 04-06-2010 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 87/Α/07-06-2010 και ισχύει από 01-01-2011, εναρμονίστηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας «τόσο στις αρχές και τις αξίες, που την διέπουν όσο και στο πλαίσιο, που προσδιορίζει σε ό, τι αφορά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»¹¹⁸. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι υπάρχουν μόνο δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, ο πρώτος βαθμός οι Δήμοι και οι Κοινότητες και ο δεύτερος, μετά τις καταργούμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι Περιφέρειες, και ότι μεταξύ των δύο βαθμών δεν υπάρχει έλεγχος και ιεραρχία, παρά μόνο συνεργασία και κοινές δράσεις για το δημόσιο συμφέρον. Άλλωστε απαιτείται να υπάρξει μία οργανωμένη και θεσμικά οριοθετημένη συνεργασία μεταξύ των δύο βαθμών, αναπτύσσοντας δημοκρατικές διαδικασίες, έτσι ώστε να ενισχυθεί η θέση τους και να αυξηθεί η αυτονομία τους¹¹⁹. Επιπλέον η διαφάνεια και οι συμμετοχικές δημοκρατικές λειτουργίες διέπουν τους δύο αυτούς θεσμούς. Θεσμικό ρόλο επίσης έχουν τα συλλογικά τους όργανα, γεγονός που συμφωνεί με την κοινοτική δράση και δίνει μεγάλες δυνατότητες στους Ο.Τ.Α. να αναπτυχθούν. Το πρόγραμμα Καλλικράτης συνέπεσε στην Ελλάδα με την οικονομική κρίση, τις επιταγές των διαδοχικών «Μνημονίων» και τον περιορισμό σε πόρους, γεγονός που έβαλε φρένο στις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν μεγάλο οικονομικό κόστος. Παρά τις όποιες διαφορετικές απόψεις που έχουν διατυπωθεί, η εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος, που αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων, στην ενίσχυση της καινοτομίας, στη

¹¹⁷ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2010, σελ. 102

¹¹⁸ Βλ. Λαδιάς, 2013, σελ. 30

¹¹⁹ Βλ. Κατσούλης, 2018

συμμετοχική δημοκρατία και στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, μπορεί να οδηγήσει στην έξοδο από την οικονομική και κοινωνική κρίση¹²⁰.

3.3. Περιφέρειες

3.3.1. Ιστορική Αναδρομή

Στην Ελλάδα η ονομασία περιφέρεια εμφανίζεται πρώτη φορά στο Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός», που βάσει του άρθρου 61 εκδόθηκε το Π.Δ. 51/1987 και ίδρυσε δεκατρείς (13) περιφέρειες. Ακολούθησαν πολλοί νόμοι που τροποποιούσαν ή συμπλήρωναν τον ανωτέρω νόμο, όπως ο Ν. 1832/1989 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2130/1993 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων..... και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2273/1994 «Εθνικό θέατρο.....και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2297/1994 «Οργάνωση ...και άλλες διατάξεις», ο Ν. 2346/1995 «Δαπάνες κίνησηςκαι άλλες διατάξεις», ο Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις». Τη μορφή που είχαν μέχρι το 2010 καθόριζε ο νόμος Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

Η ίδρυση των περιφερειών από το 1986 συνδέεται με την Ευρώπη και τις απαιτήσεις των αναπτυξιακών προγραμμάτων, προκειμένου η Ελλάδα να εξασφαλίσει οικονομικούς πόρους. Επίσης ήταν βασική ανάγκη το Ελληνικό Κράτος να έχει μία περιφερειακή δομή ενιαία. Η βασική αλλαγή έγινε με το Ν. 2218/1994 που θεσμοθέτησε τη σύσταση των πενήντα τεσσάρων (54) πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ως δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και τις δεκατρείς (13) περιφέρειες ως διοικητικές μονάδες διοίκησης του κράτους και ο οποίος περιλήφθηκε στην κωδικοποίηση των διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με το Π.Δ. 30/1996. Τελευταία προσπάθεια έγινε με το Ν. 2503/1997, ο οποίος έδωσε στις περιφέρειες επιτελικό ρόλο και την αποστολή

¹²⁰ Βλ. Λαδιάς, 2013, σελ. 36

για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης¹²¹.

3.3.2. Σημερινή Μορφή Περιφερειών

Σύμφωνα με τον Καλλικράτη (Ν. 3852/2010), συστάθηκαν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτοδιοικούμενα οι Περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης. Η αρμοδιότητα των Περιφερειών είναι σε περιφερειακό επίπεδο και διέπονται από τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, σύμφωνα με τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές (άρθρο 3).

Δημιουργήθηκαν δεκατρείς (13) Περιφέρειες. Κάθε Περιφέρεια αποτελείται από περιφερειακές ενότητες (πρώην νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις), των οποίων η πρωτεύουσα είναι και η έδρα κάθε περιφερειακής ενότητας. Έδρα κάθε Περιφέρειας είναι η μεγαλύτερη πόλη.

Πίνακας 1

	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΔΡΑ
1	Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	Κομοτηνή
2	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Θεσσαλονίκη
3	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	Κοζάνη
4	Περιφέρεια Ηπείρου	Ιωάννινα
5	Περιφέρεια Θεσσαλίας	Λάρισα
6	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	Κέρκυρα
7	Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	Πάτρα
8	Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	Λαμία
9	Περιφέρεια Αττικής	Αθήνα
10	Περιφέρεια Πελοποννήσου	Τρίπολη
11	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	Μυτιλήνη
12	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	Ερμούπολη
13	Περιφέρεια Κρήτης	Ηράκλειο

3.3.3. Αρμοδιότητες Περιφερειών

Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών αναφέρονται στο άρθρο 186 του Καλλικράτη. Στόχος του ήταν η μεταφορά πολλών αρμοδιοτήτων της πρώην Νομαρχιακής

¹²¹ Βλ. Πετράκος-Ψυχάρης, 2016, σελ. 256

Αυτοδιοίκησης στους Δήμους και η ενίσχυση του ρόλου της Περιφέρειας στην ανάπτυξη, στα έργα και τις υποδομές. Εξάλλου όπως ανέφερε και ο πρώην Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ. Ι.Ραγκούσης σε ομιλία του : «Ο Καλλικράτης είναι η μεγαλύτερη μεταφορά πολιτικής ισχύος που ποτέ μετακινήθηκε και μεταφέρθηκε από το κεντρικό πολιτικό κράτος, από το εθνικό κεντρικό κράτος, στις τοπικές κοινωνίες.....είναι τέτοια η μεταφορά των αρμοδιοτήτων, τέτοια η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και στο δεύτερο βαθμό και στο επίπεδο των δήμων, που προηγούμενο της δεν έχει.....»¹²².

Η καινούρια αναδιοργάνωση του Κράτους που επιχειρήθηκε με τον Καλλικράτη είχε πολλές προσδοκίες. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες ανέλαβαν αυξημένες τοπικές υποθέσεις, που αποτελούν αποστολή του Κράτους και έτσι αποσυμφορήθηκε η κρατική διοίκηση, έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στη διαφάνεια και στην πολιτική λογοδοσία σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια και απελευθέρωσαν τις αναπτυξιακές δυνάμεις της Περιφέρειας. Προσπάθησαν δηλαδή να ανασυγκροτηθεί η δημόσια διοίκηση με αφετηρία τους φορείς που είναι εγγύτερα στον πολίτη, είτε με τις απλές και σε μεγάλο αριθμό καθημερινές υποθέσεις είτε με τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις στην ελληνική περιφέρεια. Η Ελλάδα είχε τον τίτλο του πιο «συγκεντρωτικού» κράτους στην Ευρώπη. Επιχειρήθηκε λοιπόν η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ουσιαστική αυτοδυναμία των νέων Ο.Τ.Α., με την ολοκληρωμένη και ξεκάθαρη άσκηση αρμοδιοτήτων και την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων από τα αρμόδια αιρετά και διοικητικά στελέχη κάθε τοπικής κοινότητας. Αντιμετώπισε τα προβλήματα που είχαν προκύψει από το προηγούμενο πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» και συγκεκριμένα αναγνώρισε το πρόβλημα των πρώην νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που καθιστούσε ανέφικτη την ανάπτυξη και την ανάληψη ευθυνών στα περιορισμένα σύνορα των νομών. Έτσι ανασυγκρότησε σε επίπεδο Περιφέρειας τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και την ενίσχυσε αποφασιστικά με τους απαραίτητους πόρους, οικονομικούς και ανθρώπινους, για την εκπλήρωση της αποστολής της. Ποια είναι όμως η αποστολή της? «Ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών»¹²³.

3.3.4. Πρόγραμμα ΚΑΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι

Με το νόμο 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής -

¹²² Βλ. Δελτίο Τύπου ΥΠΕΣΑΗΔ 21/10/2010 σχετικά με την ομιλία του Υπουργού στα Χανιά στις 20/10/2010

¹²³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη

Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -και άλλες διατάξεις», που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 133/Α/2018, επήλθαν κάποιες σημαντικές αλλαγές στον Καλλικράτη. Η αρμόδια επιτροπή για το σχέδιο νόμου κατέγραψε τα προβλήματα, τις αστοχίες και αδυναμίες που προέκυψαν από ένα τόσο μεγάλο εγχείρημα, αναγνωρίζοντας ασφαλώς την ένδεια των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων που αντιμετωπίζει η χώρα μας, και κατέθεσε την πρότασή της στοχεύοντας στην εμβάθυνση της δημοκρατίας, στην ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και στη διεύρυνση της συμμετοχής. Το πρόγραμμα Κλεισθένης, που πήρε το όνομά του από το δημιουργό του πολιτειακού προτύπου της δημοκρατίας του 6^{ου} π.Χ. αιώνα, είναι ένα πρώτο βήμα -εξ ου και ο αριθμητικός δείκτης 'I'- για την ολοκλήρωση του μεταρρυθμιστικού σχεδίου για την τοπική αυτοδιοίκηση, που ξεκίνησε με τον Καλλικράτη. Αλλαγές σε Δήμους, στο εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, η αποσύνδεση από τις ευρωεκλογές, αναβάθμιση των δημοτικών και περιφερειακών επιτροπών διαβούλευσης, αλλαγές στην εποπτεία των Ο.Τ.Α., ενίσχυση των οργάνων πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών, θέσπιση του δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος, ενίσχυση των επιχειρησιακών προγραμμάτων και πολλά άλλα συμπεριλαμβάνονται στις αλλαγές του Κλεισθένη. Ο νομοθέτης επιθυμεί να υπερκεράσει τα εμπόδια και τις δυσκολίες του Καλλικράτη, να αποκεντρώσει ακόμα περισσότερο τους Ο.Τ.Α., να κάνει ακόμα πιο αντιπροσωπευτική την εκπροσώπηση των δημοτών και να ενισχύσει ακόμα περισσότερο τη συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες¹²⁴.

4. ΟΡΓΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Τα όργανα της Περιφέρειας σύμφωνα με το άρθρο 113 του Ν. 3852/2010 είναι ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Οικονομική Επιτροπή.

¹²⁴ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Κλεισθένη

5. ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

5.1. Περιφερειακό Συμβούλιο

5.1.1. Συγκρότηση Περιφερειακού Συμβουλίου

Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελείται από τους εκλεγμένους περιφερειακούς συμβούλους και έχει σαράντα ένα (41) μέλη σε περιφέρειες με πληθυσμό έως 300.000 κατοίκους, πενήντα ένα (51) μέλη σε περιφέρειες με πληθυσμό από 300.001 έως 800.000 κατοίκους και εβδομήντα ένα (71) μέλη σε περιφέρειες άνω των 800.000 κατοίκων. Ειδικά το συμβούλιο της Περιφέρειας Αττικής αποτελείται από εκατόν ένα (101) μέλη και του Νοτίου Αιγαίου από πενήντα ένα (51).

5.1.2. Αρμοδιότητες Περιφερειακού Συμβουλίου

Το Περιφερειακό Συμβούλιο, ύστερα από κάποιες τροποποιήσεις, ασκεί σήμερα τις κάτωθι αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 163 του Ν. 3852/2010:

- α) την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας,
- β) την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία,
- γ) την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας,
- δ) την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων,
- ε) την απαλλοτρίωση ακινήτων,
- στ) την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων,
- η) τη σύναψη δανείων,
- θ) την έγκριση του κανονισμού των εργασιών του, του κανονισμού των εργασιών της οικονομικής επιτροπής και των επιτροπών του άρθρου 164, καθώς και του οργανισμού των υπηρεσιών της περιφέρειας,
- ι) την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της περιφέρειας,

ια) το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών,

ιβ) τη σύσταση επιτροπών στις οποίες μεταβιβάζει αρμοδιότητές του κατά τις διατάξεις του άρθρου 164.

Η αρμοδιότητα της αγοράς, παραχώρησης χρήσης, μίσθωσης και εκμίσθωσης κινητών και ακινήτων της Περιφέρειας που ίσχυε αρχικά, καταργήθηκε με το Ν. 4071/2012 και μεταβιβάστηκε στο έτερο όργανο, την Οικονομική Επιτροπή.

Μία ακόμα αρμοδιότητα που προστέθηκε με το Ν. 4182/2013 είναι η συμμετοχή μελών του περιφερειακού συμβουλίου στη διοίκηση κληροδοτήματος με έδρα την περιφερειακή ενότητα στην οποία εκλέγονται, στις περιπτώσεις που προβλέπεται από την πράξη σύστασης του ή κατ' άλλο νόμιμο τρόπο, η συμμετοχή μελών του νομαρχιακού συμβουλίου της καταργούμενης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Επίσης το άρθρο 185 του Καλλικράτη ορίζει ότι μία φορά το χρόνο σε ειδική συνεδρίαση το Περιφερειακό Συμβούλιο κάνει απολογισμό του έργου του Περιφερειάρχη και της Εκτελεστικής Επιτροπής, όσον αφορά το ετήσιο πρόγραμμα δράσης της Περιφέρειας, τα οικονομικά και τη διοίκηση. Η συνεδρίαση γίνεται στην αρχή κάθε έτους για τον απολογισμό του παρελθόντος έτους, είναι δημόσια και μεταδίδεται με κάθε πρόσφορο ηλεκτρονικό μέσο και προσκαλούνται τα μέλη της Επιτροπής Διαβούλευσης, οι δήμαρχοι των δήμων της περιφέρειας και εκπρόσωποι πολιτικών κομμάτων. Αρχικά παρουσιάζει τα πεπραγμένα ο Περιφερειάρχης και έπειτα τοποθετούνται όλοι οι συμμετέχοντες.

Όλες οι ανωτέρω αρμοδιότητες καθιστούν το Περιφερειακό Συμβούλιο ως το ανώτερο αποφασιστικό όργανο της Περιφέρειας και έτσι θεσπίζεται το τεκμήριο της αρμοδιότητας για όλα τα θέματα εκτός από εκείνα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Περιφερειάρχη ή άλλων οργάνων. Είναι δηλαδή το ανώτατο διοικητικό όργανο, όπως τα διοικητικά συμβούλια στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου¹²⁵. Το γεγονός επίσης ότι αποτελείται από τους άμεσα εκλεγμένους περιφερειακούς συμβούλους σηματοδοτεί το δημοκρατικό του χαρακτήρα.

5.1.3. Επιτροπές Περιφερειακού Συμβουλίου αποφασιστικού χαρακτήρα

Στη συνέχεια το άρθρο 164 δίνει τη δυνατότητα στο Περιφερειακό Συμβούλιο να συστήσει μέχρι δύο (2) επιτροπές αποφασιστικού χαρακτήρα από μέλη του και να μεταβιβάσει σε αυτές κάποιες αρμοδιότητες ανάλογα με τα προβλήματα και τα χαρακτηριστικά της κάθε περιφέρειας. Η απόφαση συγκρότησης λαμβάνεται

¹²⁵ Βλ. Κατσούλης, 2018

με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών, προϋπόθεση που συμπληρώθηκε με τον Κλεισθένη. Επίσης αλλαγή έγινε και στον ορισμό του Αντιπροέδρου. Με τον Καλλικράτη αντιπρόεδρος εκλεγόταν μέλος της μειοψηφίας, περιορισμός που καταργήθηκε με τον Κλεισθένη. Παρά την ύπαρξη των ανωτέρω επιτροπών, το Περιφερειακό Συμβούλιο μπορεί οποτεδήποτε να αποφασίσει για θέμα που έχει μεταβιβαστεί στις επιτροπές ή οι ίδιες οι επιτροπές μπορούν να παραπέμψουν ένα θέμα.

5.1.4. Επιτροπές Περιφερειακού Συμβουλίου γνωμοδοτικού χαρακτήρα

Ένα καινούριο είδος επιτροπής εισάγει ο Ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης» προσθέτοντας το άρθρο 164Α στο Ν. 3852/2010, που θα ισχύει με την καινούρια αυτοδιοικητική περίοδο, ήτοι από 01-09-2019. Γνωμοδοτικές επιτροπές, χωρίς περιορισμό στον αριθμό τους, μπορούν να συστήνονται με πρόταση του Προέδρου του Περιφερειακού Συμβουλίου προκειμένου να εξετάσουν και να εισηγηθούν διάφορα θέματα που απασχολούν την Περιφέρεια. Τα θέματα μπορεί να είναι της ημερήσιας διάταξης του Περιφερειακού Συμβουλίου και να τα παραπέμψει ο Περιφερειάρχης ή το 1/5 των μελών του, μπορεί να είναι θέμα πριν την εγγραφή του στην ημερήσια διάταξη και να το παραπέμψει ο Πρόεδρος ή μπορεί να είναι θέμα που έθεσε η Οικονομική Επιτροπή ή οι επιτροπές του άρθρου 164 και παραπέμπεται με απόφαση απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του Περιφερειακού Συμβουλίου. Τα μέλη των επιτροπών αυτών μπορεί να είναι περιφερειακοί σύμβουλοι από όλες τις παρατάξεις, υπάλληλοι της Περιφέρειας, ιδιώτες και εκπρόσωποι φορέων της περιοχής. Μάλιστα το Περιφερειακό Συμβούλιο με απόφαση πλειοψηφίας 2/3 μπορεί να αποφασίσει την καταβολή εξόδων κίνησης στο εσωτερικό ή εξωτερικό για υπηρεσιακούς λόγους για τους ιδιώτες, μέλη των ανωτέρω επιτροπών.

5.1.5. Συγκρότηση-Εκλογή-Παραίτηση Προεδρείου Περιφερειακού Συμβουλίου

Στο άρθρο 165 του Καλλικράτη ορίζεται ο τρόπος συγκρότησης και εκλογής του Προεδρείου του Περιφερειακού Συμβουλίου, που θα ισχύει με την καινούρια αυτοδιοικητική περίοδο, ήτοι από 01-09-2019. Το Προεδρείο, δηλαδή ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και ο Γραμματέας, έχει διετή θητεία και εκλέγεται το πρώτο και το τρίτο έτος της περιφερειακής περιόδου ύστερα από μυστική ψηφοφορία. Η μεγάλη αλλαγή που επήλθε με το «Πρόγραμμα Κλεισθένης» στο εκλογικό σύστημα, επηρέασε και την εκλογή του Προεδρείου του Περιφερειακού Συμβουλίου. Ο Πρόεδρος πρέπει να προέρχεται από την

παράταξη του εκλεγμένου Περιφερειάρχη είτε είναι πρώτη είτε δεύτερη δύναμη, ενώ με τον Καλλικράτη ο Πρόεδρος ήταν πάντα από την πρώτη εκλογική δύναμη. Αντιπρόεδρος εκλέγεται από την πρώτη ή δεύτερη εκλογική δύναμη, που δεν ανέδειξε όμως Περιφερειάρχη, και γραμματέας εκλέγεται από την τρίτη εκλογική παράταξη, ενώ με τον Καλλικράτη αντιπρόεδρος και γραμματέας μπορούσε να εκλεγεί οποιοσδήποτε από όλες τις παρατάξεις της μειοψηφίας. Στη συνέχεια περιγράφεται λεπτομερώς η διαδικασία εκλογής, ορίζοντας τις απαιτούμενες πλειοψηφίες για την ανάδειξη κάθε μέλους του Προεδρείου, τις περιπτώσεις που δεν τηρηθεί η διαδικασία της πρόσκλησης, τις περιπτώσεις μη σχηματισμού απαρτίας κ.τ.λ.. Τα πρακτικά εκλογής διαβιβάζονται στον Επόπτη Ο.Τ.Α. , τέως Ελεγκτής Νομιμότητας, σε πέντε (5) ημέρες για να αποφανθεί εντός πέντε (5) ημερών για τη νομιμότητα της εκλογής. Το επιπλέον που πρόσθεσε ο Κλεισθένης είναι ότι ο Αντιπρόεδρος και ο Γραμματέας δεν κωλύονται να συμμετάσχουν στις άλλες επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου.

Η παραίτηση μέλους του Προεδρείου υποβάλλεται στο Περιφερειακό Συμβούλιο και οριστικοποιείται μόλις πληρωθεί η θέση από το νέο μέλος. Αυτό γίνεται με γνώμονα την απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας και με σκοπό να αποφευχθούν φαινόμενα δυσλειτουργίας των συλλογικών οργάνων¹²⁶. Ο παραιτούμενος παραμένει σύμβουλος και δεν αποκλείεται να επανεκλεγεί τη νέα διετία, περιορισμός που υπήρχε με τον Καλλικράτη. Μάλιστα ο Κλεισθένης όρισε χρονικό όριο την πρώτη Κυριακή μετά την παραίτηση να συνεδριάσει το Περιφερειακό Συμβούλιο, για να την αποδεχτεί και να εκλεγεί το νέο μέλος. Οι ανωτέρω αλλαγές θα ισχύσουν με την νέα αυτοδιοικητική περίοδο, ήτοι από 01-09-2019.

5.1.6. Σύγκληση – Λειτουργία Περιφερειακού Συμβουλίου

Στο άρθρο 167, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4555/2018 και ισχύει για τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο, περιγράφει τον τρόπο σύγκλησης του Περιφερειακού Συμβουλίου. Συνεδριάζει μία φορά το μήνα σε τακτική συνεδρίαση ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου, σε δημόσιες συνεδριάσεις. Μυστική συνεδρίαση μπορεί να αποφασιστεί με πλειοψηφία 3/5 έναντι 4/5, που ήταν με τον Καλλικράτη, με αιτιολογημένη απόφαση. Προστίθεται επίσης η δυνατότητα τηλεδιάσκεψης για όλες τις Περιφέρειες σε κατεπείγουσες περιπτώσεις. Η πρόσκληση είναι γραπτή, απευθύνεται σε όλους τους περιφερειακούς συμβούλους, γίνεται πέντε (5) ημέρες πριν τη συνεδρίαση και περιλαμβάνει όλα τα θέματα της ημερήσιας διάταξης μαζί με τις εισηγήσεις τους. Ρητά περιγράφεται και τονίζεται ο τρόπος επίδοσης της πρόσκλησης.

¹²⁶ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη και Κλεισθένη

Εκτός από τις τακτικές συνεδριάσεις, ο Περιφερειάρχης, η Οικονομική Επιτροπή και το 1/3 του συνολικού αριθμού των μελών του Περιφερειακού Συμβουλίου μπορούν να ζητήσουν την έκτακτη σύγκληση. Ο περιορισμός που υπήρχε με τον Καλλικράτη ότι δεν μπορούσαν να συγκαλέσουν πάνω από μία έκτακτη συνεδρίαση καταργήθηκε. Η αδικαιολόγητη μάλιστα παράλειψη του Προέδρου τιμωρείται με αργία ή έκπτωση από το αξίωμα. Ο Κλεισθένης όμως πρόσθεσε έναν χρονικό περιορισμό δύο (2) μηνών επαναυποβολής του ίδιου αιτήματος, εκτός αν προέκυψαν καινούρια στοιχεία.

Στις συνεδριάσεις καλείται και ο Περιφερειάρχης, που δεν έχει δικαίωμα ψήφου αλλά μπορεί να εκφράσει τις απόψεις του. Αντίθετα ο νόμιμος αναπληρωτής του έχει δικαίωμα ψήφου, διάταξη που προστέθηκε με τον Κλεισθένη. Αν ο Περιφερειάρχης δεν κληθεί, υπάρχει ακυρότητα στη συνεδρίαση. Το ίδιο ίσχυε και για τους εκλεγμένους Αντιπεριφερειάρχες, που όμως καταργήθηκε με τον Κλεισθένη. Τον λόγο στη συνεδρίαση μπορούν να πάρουν με χρονικούς περιορισμούς οι Αντιπεριφερειάρχες, οι επικεφαλές των παρατάξεων και οι ειδικοί αγορητές. Επίσης για πρώτη φορά με τον Ν. 4555/2018, δίνεται το δικαίωμα σε εκπροσώπους φορέων ή πολιτών να εκφράσουν τη γνώμη τους, ύστερα από απόφαση απλής πλειοψηφίας των παρόντων μελών του Συμβουλίου.

Τα θέματα, που καταγράφονται στην ημερήσια διάταξη από τον Πρόεδρο, προτείνονται εκτός από τον Περιφερειάρχη και την Οικονομική Επιτροπή, που ίσχυε ως σήμερα, και από την Εκτελεστική Επιτροπή και τους Αντιπεριφερειάρχες. Μπορεί επίσης το Περιφερειακό Συμβούλιο χωρίς συζήτηση και με απλή πλειοψηφία των παρόντων και όχι απόλυτη, όπως ίσχυε με Καλλικράτη, να συζητήσει ένα κατεπείγον θέμα εκτός ημερήσιας διάταξης.

Ο Πρόεδρος σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος αναπληρώνεται από τον Αντιπρόεδρο. Αν απουσιάζει ή κωλύεται και ο Αντιπρόεδρος, καθήκοντα Προέδρου ασκεί ο πρώτος σε ψήφους από τους παρόντες της παράταξης του Περιφερειάρχη, αντί του επιτυχόντος συνδυασμού, που ίσχυε με τον Καλλικράτη.

Ο Πρόεδρος μπορεί να ζητά στοιχεία και διευκρινίσεις και να καλεί στις συνεδριάσεις υπαλλήλους της Περιφέρειας, διευθύνει τη συζήτηση και είναι υπεύθυνος για την ομαλή διεξαγωγή της συζήτησης, χρησιμοποιώντας κάθε μέσο ακόμα και αυτό της αποβολής.

Γραμματείς υπάλληλοι της Περιφέρειας, ορισμένοι από τον Περιφερειάρχη, παρέχουν τις υπηρεσίες τους έναντι αποζημίωσης.

Τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου ανήκουν σε περιφερειακές παρατάξεις με τις οποίες έχουν εκλεγεί και επικεφαλής κάθε παράταξης είναι ο υποψήφιος Περιφερειάρχης. Όπως ειπώθηκε και ανωτέρω, εκφράζουν τις απόψεις τους μετά τον Περιφερειάρχη με σειρά εκλογής. Κατά τη διάρκεια της θητείας μπορεί κάποιο μέλος να ανεξαρτητοποιηθεί από την παράταξη με την οποία είχε αρχικά

εκλεγεί. Επίσης κάποιο μέλος μπορεί να διαγραφεί από μία παράταξη με πλειοψηφία των 2/3 των μελών του, όταν η παράταξη αποτελείται από τουλάχιστον τρία (3) μέλη. Το μέλος αυτό που ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε μπορεί με το νέο Ν. 4555/2018 να ενταχθεί σε άλλη παράταξη, εφόσον το υπογράψουν τα 2/3 των μελών της παράταξης με τουλάχιστον τρία (3) μέλη ή όλα τα μέλη σε παράταξη λιγότερων από τρία (3) μελών. Με το Καλλικράτη δεν υπήρχε η παραπάνω δυνατότητα για λόγους δημοσίου συμφέροντος που συνίστανται στη διατήρηση της σταθερότητας της πλειοψηφίας που έχει την ευθύνη διακυβέρνησης της περιφέρειας¹²⁷. Αν όμως δεν ενταχθεί σε κάποια παράταξη δεν μπορεί να συνεχίσει να είναι μέλος του Προεδρείου. Από το νέο νόμο επίσης αφαιρέθηκε ο αποκλεισμός συμμετοχής του στην Οικονομική Επιτροπή και τις επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου και στη θέση του Αντιπεριφερειάρχη. Επίσης προβλέπεται η επανένταξή του στην παράταξη με τις απαραίτητες πλειοψηφίες. Τέλος καινούρια διάταξη στο άρθρο 168 είναι η δυνατότητα συνένωσης υφιστάμενων παρατάξεων. Παράλληλα λαμβάνονται μέτρα για τη διευκόλυνση του έργου των παρατάξεων με την υποχρέωση της περιφερειακής αρχής να παραχωρεί στις περιφερειακές παρατάξεις κατάλληλα εξοπλισμένο χώρο και γραμματειακή υποστήριξη.

Στο άρθρο 169 ορίζεται η απαρτία του Περιφερειακού Συμβουλίου ως «τα παρόντα μέλη είναι περισσότερα από τα απόντα». Οι αποφάσεις παίρνονται με απόλυτη πλειοψηφία, εκτός εξαιρέσεων, και σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου, σύμφωνα με το άρθρο 15 του ΚΔΔ. Αλλαγή που επήλθε με τον Κλεισθένη είναι ο υπολογισμός της άρνησης ψήφου και της λευκής ψήφου. Το μέλος λογίζεται ως παρόν για τον υπολογισμό της απαρτίας αλλά ενώ με τον Καλλικράτη οι δύο αυτές περιπτώσεις θεωρούνταν αρνητικές ψήφοι, από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο με τον Κλεισθένη δεν θα προσμετρώνται ούτε στις θετικές ούτε στις αρνητικές ψήφους, έτσι ώστε να διευκολύνεται η λήψη απόφασης από το συμβούλιο¹²⁸. Ρητά αναφέρεται στην παράγραφο 3 του άρθρου ότι η απαρτία υπολογίζεται κατά την έναρξη της συνεδρίασης και αν κατά τη διάρκεια της συζήτησης των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης αποχωρήσει ένα ή περισσότερα μέλη, η πλειοψηφία για τη λήψη μια απόφασης υπολογίζεται βάσει της απαιτούμενης αρχικής απαρτίας και όχι βάσει των παρόντων μελών.

Όπως κάθε συλλογικό όργανο, έτσι και το Περιφερειακό Συμβούλιο τηρεί πρακτικά, χρησιμοποιεί κάθε πρόσφορο ηλεκτρονικό ή μη μέσο για την καταγραφή τους, υπογράφονται από το Προεδρείο, τηρούνται σε αρχεία και η μη τήρησή τους αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα για τον Πρόεδρο και το Γραμματέα. Επίσης υπάρχει υποχρέωση ανάρτησης όλων των αποφάσεων του στην επίσημη ιστοσελίδα της περιφέρειας και η μη τήρησή της αποτελεί λόγο ακυρότητας της απόφασης του Περιφερειακού Συμβουλίου. Αντίγραφο έντυπο ή ηλεκτρονικό

¹²⁷ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη

¹²⁸ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Κλεισθένη

μπορεί να ζητήσει κάθε μέλος του καθώς και όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον, σύμφωνα με το άρθρο 40 του Π.Δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία».

5.1.7. Υποχρεώσεις και κωλύματα περιφερειακών συμβούλων

Οι περιφερειακοί σύμβουλοι υποχρεούνται να παίρνουν μέρος στις συνεδριάσεις των οργάνων που είναι μέλη και να ψηφίζουν κατά συνείδηση. Σε περίπτωση όμως αδικαιολόγητης απουσίας σε τρεις (3) συνεχείς συνεδριάσεις ή σε περίπτωση μη εκπλήρωσης των καθηκόντων τους για τρεις (3) μήνες, δίνεται η δυνατότητα επιβολής πειθαρχικής ποινής ενώ ρητώς προβλέπεται και η υποχρέωση του προέδρου του συμβουλίου να ενημερώνει εγγράφως τον Επόπτη Ο.Τ.Α. (πρώην Ελεγκτή Νομιμότητας), με συνέπειες πειθαρχικού παραπτώματος σε περίπτωση μη τήρησης της ανωτέρω υποχρέωσης. Επίσης τα μέλη των επιτροπών του άρθρου 164 έχουν την υποχρέωση δήλωσης περιουσιακής κατάστασης σύμφωνα με το νόμο. Τέλος υποχρέωση του συμβούλου είναι να μη συμμετάσχει σε συνεδρίαση, είτε για παροχή γνωμοδότησης, είτε για λήψη απόφασης, εφόσον το θέμα αφορά τον ίδιο ή άμεσο συγγενή του έως και β' βαθμό. Η συμμετοχή του επιφέρει ακυρότητα της απόφασης και επισύρει πειθαρχικές ποινές.

5.2. Εκτελεστική Επιτροπή

5.2.1. Συγκρότηση Εκτελεστικής Επιτροπής

Ένα άλλο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας είναι η Εκτελεστική Επιτροπή. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη, ως πρόεδρο, και τους Αντιπεριφερειάρχες, χωρικούς και θεματικούς. Όταν συνεδριάζει η Εκτελεστική Επιτροπή, δικαίωμα συμμετοχής αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου έχει ο Εκτελεστικός Γραμματέας, μετακλητός υπάλληλος που διορίζεται από τον Περιφερειάρχη για την υποβοήθησή του στα καθήκοντά του και έχει τις αρμοδιότητες που ορίζει το άρθρο 242 του Καλλικράτη, όπως και υπηρεσιακοί παράγοντες, αν αυτό κριθεί απαραίτητο.

5.2.2. Αρμοδιότητες Εκτελεστικής Επιτροπής

Η εκτελεστική επιτροπή ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 174 του Ν. 3852/2010 «Καλλικράτης»:

α) Συντονίζει την κατάρτιση, εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο και έχει την ευθύνη της υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος και των τομεακών προγραμμάτων δράσης της περιφέρειας

β) Συγκεντρώνει, αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της περιφέρειας και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού προς την Οικονομική Επιτροπή, του οποίου έχει την ευθύνη πιστής εκτέλεσης.

γ) Συντάσσει και εισηγείται προς το περιφερειακό συμβούλιο τις προβλεπόμενες εκθέσεις πεπραγμένων.

δ) Παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει τη δράση των υπηρεσιών της περιφέρειας.

ε) Εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο το σχέδιο οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας, τον κανονισμό λειτουργίας υπηρεσιών και τον κανονισμό μέτρησης και αξιολόγησης της απόδοσης των περιφερειακών υπηρεσιών, όπως και το σχέδιο χάρτας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών και μεριμνά για την έκδοση, ενημέρωση και διακίνηση οδηγού του πολίτη για τις παρεχόμενες υπηρεσίες της περιφέρειας σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή. Εισηγείται επίσης το σχέδιο του κανονισμού πληροφόρησης των πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης.

στ) Εισηγείται τα σχέδια αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών και φυσικών καταστροφών, σε εναρμόνιση με τα αντίστοιχα σχέδια της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

ζ) Παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει τη δράση των νομικών προσώπων που ανήκουν στην εποπτεία της περιφέρειας και καταρτίζει τον κανονισμό λειτουργίας της.

Όπως φαίνεται και από τις ανωτέρω αρμοδιότητες, «Ο ρόλος της, είναι κυρίως ο συντονισμός της εκτελεστικής λειτουργίας της περιφέρειας και ειδικότερα της υλοποίησης του προγράμματος της περιφερειακής αρχής. Η άμεση εκλογή των Αντιπεριφερειάρχων ενισχύει τη νομιμοποίηση της εκτελεστικής επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν από κοινού με τον περιφερειάρχη και τους ορισμένους από αυτόν αντιπεριφερειάρχες, χωρίς όμως να μειώνει τη θεσμική δυναμική του

περιφερειάρχη, ο οποίος διευθύνει την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής και καθορίζει το περιεχόμενο της αρμοδιότητας των αντιπεριφερειάρχων»¹²⁹.

5.3. Οικονομική Επιτροπή

Το τρίτο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας είναι η Οικονομική Επιτροπή, ένα όργανο κυρίως οικονομικού ελέγχου και υλοποίησης του προϋπολογισμού της περιφέρειας.

5.3.1. Συγκρότηση-Σύνθεση Οικονομικής Επιτροπής

Το άρθρο 175 του Καλλικράτη, που αφορά τη σύνθεση και την εκλογή των μελών της Οικονομικής Επιτροπής, άλλαξε ριζικά με το άρθρο 103 του Κλεισθένη. Καταρχήν είχαμε αλλαγή στον αριθμό των μελών του. Ενώ με τον Καλλικράτη μέλη της Επιτροπής ήταν ο Περιφερειάρχης ή άλλος οριζόμενος αντιπεριφερειάρχης ως πρόεδρος και έξι (6) μέλη στις περιφέρειες με πληθυσμό έως 300.000 ή οκτώ (8) στις περιφέρειες με πληθυσμό έως 800.000 ή δέκα (10) στις περιφέρειες με πληθυσμό άνω των 800.000 κατοίκων, με τον Κλεισθένη προστέθηκαν δύο ακόμη μέλη, δύο αντιπεριφερειάρχες οριζόμενοι από τον Περιφερειάρχη. Τα μέλη της εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από το Περιφερειακό Συμβούλιο και η θητεία τους από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο θα είναι δύο (2) έτη, έναντι δυόμισι (2,5) που ήταν με τον Καλλικράτη. Επίσης ο περιορισμός του προέδρου του Περιφερειακού Συμβουλίου να μην μπορεί να είναι μέλος της Οικονομικής Επιτροπής καταργήθηκε.

Στις παραγράφους 2-8 του άρθρου περιγράφεται η διαδικασία εκλογής. Οι περιφερειακές παρατάξεις καταρτίζουν τα ψηφοδέλτιά τους και ο κάθε σύμβουλος επιλέγει τους υποψηφίους με σταυρό προτίμησης. Το εκλογικό μέτρο που ορίζει των αριθμών των εδρών που καταλαμβάνει κάθε παράταξη είναι το πηλίκο των έγκυρων ψηφοδελτίων με τον αριθμό των εδρών των εκλεγμένων μελών. Υποψηφιότητα μπορούν να θέσουν και μεμονωμένοι σύμβουλοι. Οι υποψήφιοι που πήραν τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης ανάλογα με τις έδρες της παράταξής τους εκλέγονται τακτικά μέλη της Επιτροπής και αναπληρωματικά είναι οι υποψήφιοι με τους λιγότερους ψήφους προτίμησης ανά παράταξη. Και αυτά τα πρακτικά εκλογής διαβιβάζονται στον Επόπτη Ο.Τ.Α., τέως Ελεγκτής Νομιμότητας, σε πέντε (5) ημέρες για να αποφανθεί εντός πέντε (5) ημερών για τη νομιμότητα της εκλογής. Μία ακόμα αλλαγή που έφερε ο

¹²⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη, 2010, σελ.47

Κλεισθένης είναι η εκλογή του αντιπροέδρου, αναπληρωτή του Προέδρου σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, που θα γίνεται πλέον με φανερή ψηφοφορία έναντι μυστικής που ίσχυε με Καλλικράτη. Τέλος, παύση ιδιότητας μέλους περιφερειακής παράταξης συνεπάγεται έκπτωση από τη θέση μέλους της Οικονομικής Επιτροπής και άμεση αντικατάστασή του.

5.3.2. Αρμοδιότητες Οικονομικής Επιτροπής

Η Οικονομική Επιτροπή είναι αρμόδια, σύμφωνα με το άρθρο 176 του Ν. 3852/2010 «Καλλικράτης», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, για:

α) Την κατάρτιση σχεδίου του προϋπολογισμού της περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση, καθώς και την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο.

β) Για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης εκτέλεσης έργων, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών που δεν υπάγονται στις διατάξεις του ν. 3316/2005 (Α` 42), σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις, που προστέθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 4071/2012.

Επίσης για την άπαξ λήψη αιτιολογημένης απόφασης περί τροποποίησης έως πέντε τοις εκατό (5%) του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων ποσού έως εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ, πλέον Φ.Π.Α. σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις. Στις συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου εγκρίνει τα πρωτόκολλα παραλαβής με αιτιολογημένη απόφασή της, αρμοδιότητα που προστέθηκε με τον Κλεισθένη.

γ) Τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, καθώς και τη συγκρότηση επιτροπών διεξαγωγής και αξιολόγησης.

δ) Τη σύναψη δανείων και την υποβολή της σχετικής εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο.

ε) Την εισήγηση προς το περιφερειακό συμβούλιο της επιβολής τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, που προστέθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 4071/2012.

στ) Την απόφαση για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών και για την αγορά, παραχώρηση χρήσης, μίσθωση και εκμίσθωση κινητών και ακινήτων, που προστέθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 4071/2012.

ζ) Την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για το ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας της περιφέρειας, που προστέθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 4071/2012.

η) Την απόφαση για την άσκηση ή μη όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων, καθώς και για την παραίτηση από αυτά, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 54 του Ν. 4447/2016 και την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές Αρχές. Για αυτές τις περιπτώσεις απαιτείται γνωμοδότηση δικηγόρου, η ανυπαρξία της δε επιφέρει την ακυρότητα της απόφασης.

θ) Το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχει αντικείμενο μέχρι ποσού των σαράντα πέντε χιλιάδων (45.000) ευρώ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 του Ν. 4071/2012 και το άρθρο 54 του Ν. 4447/2016.

ι) Την πρόσληψη πληρεξούσιου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητας του, όταν δεν έχει προσληφθεί δικηγόρος με πάγια αντιμισθία ή ο προσληφθείς δεν έχει δικαίωμα παράστασης στο δικαστήριο που είναι διάδικος η περιφέρεια.

Αν και το άρθρο 176 του Καλλικράτη, όπως τροποποιήθηκε ισχύει, ορίζει ρητά τις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής, παρόλα αυτά αν το Περιφερειακό Συμβούλιο κρίνει ένα θέμα ιδιαίτερα σοβαρό, μπορεί με ειδική αιτιολογία και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, να αποφασίζει το ίδιο. Όπως επίσης μπορεί να μεταβιβάσει με την ίδια πλειοψηφία στην οικονομική επιτροπή επιπλέον συναφείς αρμοδιότητες. Τέλος, μπορεί και η οικονομική επιτροπή με ειδική απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών της να παραπέμπει θέμα της αρμοδιότητας της στο περιφερειακό συμβούλιο, αν κρίνει ότι είναι ιδιαίτερα σοβαρό.

5.3.3. Λειτουργία Οικονομικής Επιτροπής

Η Οικονομική Επιτροπή σαν συλλογικό όργανο συνεδριάζει μετά από πρόσκληση του προέδρου, σε δημόσια συνεδρίαση, μία φορά το μήνα τουλάχιστον. Με απόφαση των 3/5 του συνολικού αριθμού των μελών της, έναντι 4/5 που ήταν με τον Καλλικράτη, μπορεί να αποφασίσει να συνεδριάσει κεκλεισμένων των θυρών. Απαρτία υπάρχει όταν τα μέλη που είναι παρόντα είναι περισσότερα από αυτά απουσιάζουν. Λήψη απόφασης υπάρχει με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερτερεί η ψήφος του προέδρου. Άρνηση ψήφου ή λευκή ψήφος δεν υπολογίζεται ούτε στις θετικές ούτε στις αρνητικές, σε αντίθεση με τον Καλλικράτη που θεωρούνταν αρνητικές ψήφοι. Κάτι ακόμα που πρόσθεσε ο Κλεισθένης ήταν η δυνατότητα παρουσίας και λόγου εκπροσώπων φορέων και πολιτών σε συνεδρίαση της Οικονομικής Επιτροπής ύστερα από απόφαση της απλής πλειοψηφίας των μελών της.

5.4. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης

Με το άρθρο 178 του Καλλικράτη εισάγεται ένας νέος θεσμός, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, που συγκροτείται για να αποκτήσει η περιφέρεια σημαντικό αναπτυξιακό ρόλο, ενισχύοντας τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και για να πετύχει την ελάττωση των ανισοτήτων και την αξιοποίηση του αναπτυξιακού δυναμικού της. Η συγκρότηση, λοιπόν, ενός οργάνου διαβούλευσης σε κάθε περιφέρεια, με τις τροποποιήσεις που έγιναν με τον Κλεισθένη για την καλύτερη οργάνωσή του, για τη διασφάλιση της διαβουλευτικής διαδικασίας και για την ενίσχυσή του ως γνωμοδοτικό όργανο, έχει ως βασικό έργο την παράθεση και ανάπτυξη διαφόρων απόψεων και συμφερόντων. Στόχος είναι να αναπτυχθεί μια ενιαία και ρεαλιστική αναπτυξιακή πολιτική για την περιφέρεια, με τη συμμετοχή όλων. Μέσα από τη λειτουργία και το έργο του οργάνου αυτού κατοχυρώνεται η ελεύθερη και ειλικρινής ανταλλαγή επιχειρημάτων και απόψεων, ο ανοικτός διάλογος και η δημιουργική ικανοποίηση όλων των επιμέρους συμφερόντων και αναπτύσσεται η συνεργασία και ο συντονισμός των διαφόρων επιπέδων και φορέων διοίκησης και αυτοδιοίκησης¹³⁰. Αξιοσημείωτο είναι ότι ενώ είναι ένα συλλογικό όργανο της Περιφέρειας, δεν αναφέρεται στα συλλογικά όργανα του άρθρου 113 του Καλλικράτη.

5.4.1. Συγκρότηση Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης

Κάθε περιφέρεια, με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και όχι του Περιφερειάρχη όπως ίσχυε με τον Καλλικράτη, συστήνει Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης σαν γνωμοδοτικό όργανο, με θητεία ίδια με τις περιφερειακές αρχές. Η σύνθεσή της αποτελείται από εκπροσώπους φορέων της τοπικής κοινωνίας, όπως οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, επιμελητηρίων, επιστημονικών και συνεταιριστικών οργανώσεων, αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων, εργαζομένων της περιφέρειας και πολίτες. Με τον Καλλικράτη συμμετείχαν και οι δήμαρχοι της περιφέρειας, διάταξη που καταργήθηκε με τον Κλεισθένη και ισχύει από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο, ήτοι από 01-09-2019. Επίσης αφαιρέθηκαν από μέλη και οι εκπρόσωποι της αποκεντρωμένης διοίκησης και άλλων κρατικών υπηρεσιών, οι οποίοι όμως μαζί με τους δημάρχους και τον περιφερειακό διαμεσολαβητή μπορούν να καλεστούν και να εκφράσουν την άποψή τους σε θέματα που τους αφορούν. Πρόεδρος είναι ο πρόεδρος του περιφερειακού συμβουλίου και στις συνεδριάσεις μπορούν να καλεστούν ακόμη ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, εκπρόσωποι

¹³⁰ Βλ. Αιτιολογικές Εκθέσεις Καλλικράτη και Κλεισθένη

κομμάτων στη Βουλή και οι επικεφαλές των παρατάξεων του περιφερειακού συμβουλίου με δικαίωμα λόγου. Ο αριθμός των μελών της κυμαίνεται από τριάντα (30) έως εξήντα (60). Το ένα τρίτο (1/3) των μελών αποτελείται από πολίτες που κληρώνονται και είναι εγγεγραμμένοι σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους που καταρτίζονται σε κάθε περιφέρεια. Διενεργείται μάλιστα πρόσκληση προς τους πολίτες για την ανωτέρω εγγραφή τους από τον περιφερειάρχη. Τα μέλη αυτά έχουν δικαίωμα ψήφου αλλά δεν υπολογίζονται στην απαρτία της επιτροπής.

5.4.2. Αρμοδιότητες Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης σαν γνωμοδοτικό όργανο έχει τις κάτωθι αρμοδιότητες:

α) εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας.

β) γνωμοδότηση για θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος.

γ) εξέταση και διατύπωση γνώμης για την επίλυση των προβλημάτων και αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της περιφέρειας. Παράλληλα οι πολίτες μέσω του διαδικτύου κάνουν τις δικές τους προτάσεις, που συζητούνται στη συνεδρίαση της επιτροπής.

δ) εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για τη διεξαγωγή περιφερειακού δημοψηφίσματος και διατύπωση απλής γνώμης επί του προσχεδίου του προϋπολογισμού, δύο νέες αρμοδιότητες που εισήγαγε ο Κλεισθένης.

5.4.3. Λειτουργία Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης συνεδριάζει δημόσια υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο για τη σύνταξη της απλής γνώμης επί του προσχεδίου του προϋπολογισμού και επί του ετήσιου προγράμματος δράσης και μία φορά τουλάχιστον ανά τρίμηνο για όλα τα υπόλοιπα θέματα. Θέμα μπορεί να προτείνει είτε ο πρόεδρος ή κάποιος εκπρόσωπος φορέα είτε το 1/3 των πολιτών. Η συνεδρίαση γίνεται μετά από πρόσκληση του προέδρου και ισχύουν οι κανόνες των συλλογικών οργάνων. Τηρούνται πρακτικά, στα οποία αποτυπώνονται όλες οι γνώμες που εκφράστηκαν.

Νέες δυνατότητες που εισήχθησαν με τον Κλεισθένη είναι η συζήτηση θεμάτων εκτός ημερήσιας διάταξης, όταν συμφωνεί το ένα πέμπτο (1/5) των μελών της, και η δημοσιοποίηση και πληροφόρηση των πολιτών με κάθε πρόσφορο ηλεκτρονικό μέσο της πρόσκλησης και των θεμάτων της Επιτροπής, προκειμένου να παρακολουθήσουν και να πάρουν το λόγο, με κάποιες προϋποθέσεις, πολίτες που παρευρίσκονται στη συνεδρίαση. Επίσης προστέθηκε η υποχρεωτική ανάρτηση στην ιστοσελίδα της περιφέρειας των αποφάσεων και η δυνατότητα του περιφερειακού συμβουλίου να ψηφίζει κανονισμό διαβούλευσης με λεπτομέρειες για τη λειτουργία της επιτροπής.

5.5. Παροχή γνώμης από τα συλλογικά όργανα για ειδικά θέματα

Το άρθρο 188 του Καλλικράτη αναφέρει ότι τα αιρετά συλλογικά όργανα της Περιφέρειας οφείλουν να παρέχουν τη γνώμη τους, πριν η Κρατική Διοίκηση εκδώσει οποιαδήποτε κανονιστική πράξη, η οποία θα αφορά την αιεφόρο ανάπτυξη, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια καθώς και τη χωροθέτηση εγκαταστάσεων, γεγονός που δείχνει τον ενεργό και συμμετοχικό ρόλο της περιφέρειας στα ανωτέρω σημαντικά ζητήματα. Το συλλογικό όργανο πρέπει να παρέχει τη γνώμη του εντός ενός (1) μηνός. Αντίστοιχα εκπρόσωποι των περιφερειών συμμετέχουν στα συλλογικά όργανα της Κρατικής Διοίκησης, που καταρτίζουν προγράμματα για την περιφερειακή ανάπτυξη, τη χωροταξία και την αιεφόρο ανάπτυξη.

6. ΕΠΟΠΤΕΙΑ Ο.Τ.Α.

6.1. Έννοια εποπτείας Ο.Τ.Α.

Τα συλλογικά όργανα της Περιφέρειας, σαν διοικητικά όργανα Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, υπόκεινται σε κρατική εποπτεία. Μέχρι τη ψήφιση και την εφαρμογή του Καλλικράτη η εποπτεία στους Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, δηλ. στους δήμους, τις κοινότητες και τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ασκούσαν από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μετακλητό υπάλληλο διορισμένο από την εκάστοτε κυβέρνηση, και από Ειδικές Επιτροπές των Δήμων και των Νομαρχιών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη διαπιστώθηκε ότι το σύστημα αυτό δεν ήταν αξιόπιστο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο. Υπήρχαν σοβαρές δυσλειτουργίες και προβλήματα που καθιστούσαν δύσκολο το έργο της εποπτείας των Ο.Τ.Α.

Έτσι στο άρθρο 214 του Καλλικράτη, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα με τον Κλεισθένη, αναλύεται η έννοια της κρατικής εποπτείας ως έλεγχος νομιμότητας, είτε προληπτικός είτε κατασταλτικός, των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και ως πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών. Το σκεπτικό του νομοθέτη ήταν να μην εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α., ούτε να κρίνεται η σκοπιμότητα των δράσεων τους, ούτε να θίγεται η οικονομική και διοικητική αυτοτέλειά τους. Παρόλα αυτά όμως, ο Κλεισθένης πρόσθεσε τη διάταξη που αναφέρει ότι όσον αφορά επιμέρους αρμοδιότητες και ειδικά θεσμικά πλαίσια, αρμόδιο είναι το καθ' ύλην Υπουργείο, το οποίο δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τις αρμοδιότητές του, παρόλο που αυτές έχουν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α. Μία τέτοια «παρέκκλιση» θα ήταν αντίθετη με την ενιαία διοίκηση του Ελληνικού Κράτους και θα εμπόδιζε την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής. Το Υπουργείο Εσωτερικών δε έχει επιτελικό ρόλο για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των νόμων στους Ο.Τ.Α.¹³¹.

6.2. Όργανο εποπτείας Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τον Καλλικράτη, το όργανο που ασκεί την κρατική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. είναι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, που ιδρύθηκε στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το όργανο αυτό επιτελεί το σημαντικό του έργο, τον έλεγχο δηλ. μεγάλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς κομματικές παρεμβάσεις και με ανεξαρτησία. Μεγάλη καινοτομία αποτελεί η έκδοση οδηγιών αυτεπαγγέλτως, οι οποίες δεν είναι μεν δεσμευτικές από τα όργανα των Ο.Τ.Α., συμβάλλουν όμως στην έκδοση πράξεων με εγγυήσεις νομιμότητας¹³². Με το άρθρο 20 του νόμου 4257/2014, που ίσχυε από 14-04-2014, η ανωτέρω υπηρεσία υπάγεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και το Γενικό της Γραμματέα και παύει να είναι αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου. Η τελική μορφή του οργάνου που ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τον Κλεισθένη και ισχύει από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο, είναι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας, που είναι και πάλι αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενη στον ίδιο τον Υπουργό. Ο ρόλος της συνεχίζει να είναι ίδιος, ελεγκτικός και επιτελικός, δηλ. έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών, έκδοση οδηγιών, σύμφωνες με τις γενικές κατευθύνσεις των αρμοδίων υπουργείων για τη διασφάλιση της νομιμότητας και διαβίβαση εγκύκλιων των υπουργείων¹³³.

¹³¹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Κλεισθένη

¹³² Βλ. Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη

¹³³ Βλ. Αιτιολογικές εκθέσεις Καλλικράτη, Ν. 4257/2014, Κλεισθένη και ΔΕΦ ΑΘ 1339/2015

6.3. Σύσταση-Προϊστάμενος-Λειτουργία Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Συστάθηκαν επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. Ο προϊστάμενος της υπηρεσίας ονομαζόταν «Ελεγκτής Νομιμότητας», είχε πενταετή θητεία, ήταν ανώτατος υπάλληλος με νομικές γνώσεις και αυξημένα προσόντα, επιλεγόταν με αξιοκρατικό και διάφανο τρόπο, προϋποθέσεις που παρέχουν εγγύηση ότι ο έλεγχος νομιμότητας γινόταν από νομικό με αυξημένο κύρος και εμπειρία. Το άρθρο 216 του Καλλικράτη με τις τροποποιήσεις του άρθρου 20 του Ν. 4257/2014 καθόριζε λεπτομερώς τα προσόντα, τη διαδικασία επιλογής και τις περιπτώσεις αναπλήρωσης του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Με τον Κλεισθένη όμως επήλθε μία ακόμα αλλαγή. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας από τη νέα αυτοδιοικητική περίοδο θα ονομάζεται «Επόπτης Ο.Τ.Α.», για να αντικατοπτρίζει καλύτερα το ρόλο του¹³⁴. Τα προσόντα είναι περίπου ίδια με πριν, δίνοντας περισσότερη βάση σε άτομα με νομική παιδεία. Η επιλογή γίνεται και πάλι με αξιοκρατική διαδικασία αλλά ταυτόχρονα προστίθενται κάποια κωλύματα στους υποψηφίους Επόπτες Ο.Τ.Α., αποκλείοντας όσους δεν μπορούν να εγγραφούν στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, τους αιρετούς με κάποιες προϋποθέσεις και τους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Οι κανόνες αναπλήρωσης συνεχίζουν να ισχύουν, όπως τροποποιήθηκαν με το Ν.4257/2014.

6.4. Εκτελεστότητα πράξεων Ο.Τ.Α.

Οι πράξεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., και δη της περιφέρειας, είναι εκτελεστές εφόσον εκδοθούν¹³⁵, επιφέρουν δηλ. άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Οι έννομες συνέπειες τους παράγονται υποχρεωτικά τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τον διοικούμενο από την έκδοσή τους, χωρίς να απαιτείται κάποια άλλη διαδικασία ή απόφαση¹³⁶.

Όταν εκδίδει το συλλογικό όργανο μία απόφαση ή όταν παραλείπει να εκδώσει μία απόφαση ενώ είναι υποχρεωμένο, όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να την προσβάλει με την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής ή αίτηση θεραπείας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α., μόνο για λόγους νομιμότητας, εντός δεκαπέντε (15) ημερών. Αυτός είναι υποχρεωμένος να εκδώσει απόφαση εντός δύο (2) μηνών, σε περίπτωση δε που παρέλθει άπρακτο το παραπάνω διάστημα, θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί. Μαζί με την ειδική διοικητική

¹³⁴ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Κλεισθένη

¹³⁵ Βλ. ΣΤΕ 2171/2014

¹³⁶ Βλ. <https://www.prevedourou.gr>

προσφυγή ή την αίτηση θεραπείας ο προσφύγων μπορεί να ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης των οργάνων της περιφέρειας και των δήμων¹³⁷. Είναι η μόνη λοιπόν περίπτωση που οι πράξεις των οργάνων δεν είναι εκτελεστές, καθότι ο Επόπτης Ο.Τ.Α., αφού ζητήσει και την άποψη του οργάνου, μπορεί να αποφασίσει την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης¹³⁸.

Η διάταξη ότι ο πρώην Ελεγκτής Νομιμότητας ήταν αρμόδιος επί των αιτήσεων θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 3316/2005 και αφορούν δήμους και περιφέρειες, καταργήθηκε με τον Κλεισθένη.

6.5. Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α.

Το άρθρο 225 του Καλλικράτη αναφέρει ποιες πράξεις των συλλογικών οργάνων των περιφερειών και των δήμων υπάγονται υποχρεωτικά στον έλεγχο νομιμότητας από τον Επόπτη Ο.Τ.Α.¹³⁹.

Αυτές, σύμφωνα με την τελική μορφή του άρθρου 225 που πέρασε πολλές αλλαγές με τους Ν. 4071/2012, 4257/2014 και 4555/2018, είναι:

- α) οι ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου
- β) η ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.. Ο χρηματικός περιορισμός εισήχθη με τον Κλεισθένη, αφού πριν δεν υπήρχε.
- γ) η αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,
- δ) η κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,
- ε) η μίσθωση ακινήτων από τρίτους, αρμοδιότητα που προστέθηκε με τον Κλεισθένη,
- στ) η σύναψη πάσης φύσεως δανείων,
- ζ) η ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, η συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και η λύση και η θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων και η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, αρμοδιότητες που προστέθηκαν με τον Κλεισθένη

¹³⁷ Βλ. ΣΤΕ 484/2012

¹³⁸ Βλ. άρθρα 227 και 228 του Καλλικράτη

¹³⁹ Βλ. ΣΤΕ 2814/2017

και η) η διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού (αντί τοπικού, που ίσχυε μέχρι τον Κλεισθένη) δημοψηφίσματος.

Αρμοδιότητες, όπως η σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων και οι διαδικασίες κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων, που υπάγονταν υποχρεωτικά στον Επόπτη Ο.Τ.Α. καταργήθηκαν με τον Κλεισθένη. Ειδικές αποφάσεις που αφορούν τις Δ.Ε.Υ.Α. και εισήχθησαν με το Ν. 4071/2012 συνεχίζουν να ισχύουν.

Η απόφαση του συλλογικού οργάνου αποστέλλεται μαζί με όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά εντός δεκαπέντε (15) ημερών στον Επόπτη Ο.Τ.Α. και αυτός πρέπει να αποφανθεί για τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική ημερομηνία τριάντα (30) ημερών¹⁴⁰. Η μείωση του χρόνου ελέγχου νομιμότητας έγινε για την επιτάχυνση της όλης διαδικασίας καθότι «η ειλημμένη απόφαση, παρότι είναι άμεσα εκτελεστή, βρίσκεται εν αμφιβολία. Ο χρόνος αυτός ουσιαστικά αποτρέπει τον Ο.Τ.Α. να προβεί στην εκτέλεσή της και συνεπώς δημιουργούνται πολλά προβλήματα στη λειτουργία και στην υλοποίηση των προγραμμάτων δράσης των δήμων και των περιφερειών.»¹⁴¹. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. εκδίδει υποχρεωτικά πράξη, η μη έκδοση δε συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, διάταξη που προστέθηκε με τον Κλεισθένη. Επιπλέον ο Κλεισθένης πρόσθεσε την υποχρέωση αποστολής στον Επόπτη Ο.Τ.Α. όλων των εκθέσεων που γίνονται από αρμόδια όργανα ελέγχου Ο.Τ.Α..

6.6. Αυτεπάγγελτος Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α.

Με το άρθρο 226, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Κλεισθένη, παρέχεται η δυνατότητα στον Επόπτη Ο.Τ.Α. να ακυρώσει εντός δύο (2) μηνών από τη δημοσίευση ή την έκδοσή της, οποιαδήποτε απόφαση των μονομελών ή συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, αντιμετωπίζοντας όμοια τους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης σε αντίθεση με το παρελθόν που διαφοροποιούσε τη διαδικασία και τα όργανα του ελέγχου για δήμους και κοινότητες αφενός και νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αφετέρου¹⁴². Στον έλεγχο αυτό, όποιο στοιχείο ζητηθεί από τον Επόπτη, τα όργανα είναι υποχρεωμένα να το παρέχουν. Ουσιώδης καινοτομία αποτελεί η πρόβλεψη έκδοσης υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό λεπτομερειών διαφόρων θεμάτων που αφορούν τον έλεγχο που διενεργεί αυτεπάγγελτα ο Επόπτης¹⁴³.

¹⁴⁰ Βλ. ΔΕΦ ΑΘ 1339/2015, 291/2014

¹⁴¹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση Ν.4071/2012, σελ. 8

¹⁴² Βλ. άρθρα 149 Κ.Δ.Κ. και 68 Κ.Ν.Α.

¹⁴³ Βλ. Αιτιολογικές εκθέσεις Καλλικράτη και Κλεισθένη

6.7. Αποφάσεις Επόπτη Ο.Τ.Α.

Οι αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α. κοινοποιούνται εντός πέντε (5) ημερών στο όργανο που εξέδωσε την πράξη, στον οικείο Δημοτικό ή Περιφερειακό Διαμεσολαβητή και σε αυτόν που έχει άσκησε την προσφυγή. Το μονομελές ή συλλογικό όργανο είναι υποχρεωμένο να συμμορφωθεί άμεσα, μη τήρηση της υποχρέωσης συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τους αιρετούς και το προσωπικό. Επίσης δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου Ο.Τ.Α. και στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, παράλειψη δε της δημοσίευσης αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα για τον Επόπτη Ο.Τ.Α..

Τέλος, οι αποφάσεις αυτές επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων προσβάλλονται ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων, ως τελικός βαθμός κρίσης.

Είναι βέβαιο ότι για να λειτουργήσει η Διοίκηση απαιτούνται αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω. Χωρίς όμως να παραβλέπεται η αξία των ανωτέρω μηχανισμών, είναι σίγουρο ότι η πιο έγκυρη μορφή ελέγχου είναι η ανεπηρέαστη και ανεξάρτητη δικαστική κρίση. Η ελεγκτική αποστολή των διοικητικών δικαστηρίων παίζει σημαντικό ρόλο «στην ανάπτυξη, στην εξειδίκευση και στην εμπέδωση της αρχής της νομιμότητας...»¹⁴⁴. Επιπλέον μία διοικητική δίκη ενισχύει την αρχή ασφάλειας δικαίου, αφού η δίκη διεξάγεται με τυπικούς και αυστηρούς κανόνες, εκδίδεται μία απόφαση με εγγυήσεις για τα διάδικα μέλη και με την αίσθηση πιστής εφαρμογής του δικαίου. Έτσι και οι διοικούμενοι αισθάνονται ασφαλείς και η διοίκηση συμμορφώνεται στις υποχρεώσεις της.

7. ΕΥΘΥΝΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ Ο.Τ.Α.

7.1. Αστική Ευθύνη

Με τον Κλεισθένη προστέθηκε η αστική ευθύνη των μελών των συλλογικών οργάνων έναντι του Ο.Τ.Α. και όχι έναντι τρίτων, οφείλουν δηλαδή αποζημίωση, αν προξενήσουν θετική ζημία από δόλο ή βαριά αμέλεια. Ο αμέσως ζημιωθείς από την πράξη ή παράλειψη, που τέλεσαν τα όργανα των Ο.Τ.Α, κατά την άσκηση της νόμιμης εξουσίας, μπορεί να παραστεί ως πολιτικώς ενάγων σε

¹⁴⁴ Βλ. Σκουρή, 1996, σελ. 34

βάρος αυτών προς υποστήριξη μόνο της κατηγορίας, αφού τα όργανα αυτά δεν ευθύνονται προσωπικά για την προκληθείσα ζημία σε τρίτο¹⁴⁵.

Ο καταλογισμός γίνεται με αιτιολογημένη απόφαση τριμελούς επιτροπής που συστήνεται στην έδρα κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου. Λεπτομέρειες για τη σύσταση και τη λειτουργία της επιτροπής αναφέρονται στο άρθρο 232 του Καλλικράτη, όπως τροποποιήθηκε με τον Κλεισθένη.

7.2. Πειθαρχική Ευθύνη

Οι περιφερειακοί σύμβουλοι, ως μέλη συλλογικών οργάνων, έχουν πειθαρχική ευθύνη, την οποία εξετάζει ο Επόπτης Ο.Τ.Α.. Οι περιπτώσεις απόδοσης πειθαρχικής ευθύνης υφίστανται όταν τα αιρετά όργανα έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους από βαριά αμέλεια ή δόλο ή όταν έχουν διαπράξει παράβαση καθήκοντος που τους έχει ανατεθεί με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Επίσης και σε περιπτώσεις που τα όργανα με τις πράξεις τους «εκμεταλλεύονται την ιδιότητά τους, κατά τρόπο που θίγει καίρια το κύρος του αξιώματός τους»¹⁴⁶. Πειθαρχική ευθύνη στοιχειοθετείται ακόμα και όταν δεν υπάρχει βλάβη του Δημοσίου¹⁴⁷.

Οι ποινές που μπορούν να επιβληθούν είναι η ποινή της αργίας έως έξι (6) μήνες και η έκπτωση από το αξίωμα. Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή και η διαδικασία πειθαρχικής διαδικασίας περιγράφεται αναλυτικά στο άρθρο 234 του Καλλικράτη, όπως τροποποιήθηκε με τον Κλεισθένη. Για να αποτρέψει ο νομοθέτης την καταχρηστική άσκηση της πειθαρχικής δίωξης και για να διασφαλίσει την αντικειμενική κρίση του Επόπτη Ο.Τ.Α., για τις ποινές της αργίας ή της έκπτωσης, που θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικές, επέβαλλε υποχρεωτικά τη σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου, που αποτελείται στην πλειοψηφία του από δικαστικούς λειτουργούς. Πρόσθετη εγγύηση αποτελεί ο ουσιαστικός δικαστικός έλεγχος, που γίνεται έπειτα από προσφυγή ουσίας που μπορεί να κατατεθεί από τον αιρετό¹⁴⁸. Το δικαστήριο «εξετάζει την υπόθεση κατά τον νόμο και την ουσία, ήτοι προβαίνει σε αυτοτελή διαπίστωση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και στον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των αποδιδόμενων στον πειθαρχικώς διωκόμενο πειθαρχικών παραπτωμάτων, εκφέρει δε δική του

¹⁴⁵ Βλ. ΑΠ 887/2013

¹⁴⁶ Βλ. Μαυρίκας, 2016, σελ. 78

¹⁴⁷ Βλ. ΣΤΕ 1600/2015

¹⁴⁸ Βλ. ΓΝΜΔ ΝΣΚ 38/2014

ουσιαστική κρίση ως προς την τέλεση των παραπτωμάτων και τη σοβαρότητά τους, καθώς και ως προς την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής»¹⁴⁹.

8. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

8.1. Περιγραφή Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας

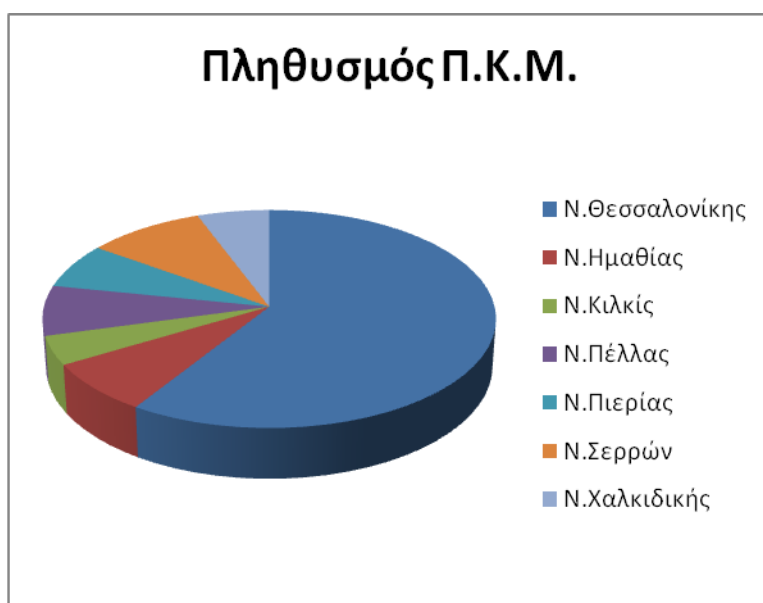
Η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας είναι η μεγαλύτερη σε έκταση περιφέρεια της Ελλάδας με δεκαοχτώ χιλιάδες οχτακόσια ογδόντα ένα (18.881 τ.χιλ.) τετραγωνικά χιλιόμετρα και η δεύτερη σε πληθυσμό με ένα εκατομμύριο οχτακόσιες ογδόντα δύο χιλιάδες εκατόν οκτώ (1.882.108) κατοίκους, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (2011). Περιλαμβάνει επτά νομούς και χωρίζεται ως εξής:

Πίνακας 2

Νομός	Πληθυσμός
Θεσσαλονίκη	1.110.551
Ημαθία	140.611
Κιλκίς	80.419
Πέλλα	139.680
Πιερία	126.698
Σέρρες	176.430
Χαλκιδική (και Άγιο Όρος αυτοδιοίκητο)	107.719
Σύνολο	1.882.108

¹⁴⁹ Βλ. ΣΤΕ 1603/2018

Γράφημα 1



Διοικητικά διαιρείται σε επτά (7) Περιφερειακές Ενότητες, που ταυτίζονται γεωγραφικά με τους αντίστοιχους νομούς, ήτοι Π.Ε. Θεσσαλονίκης, Π.Ε. Ημαθίας, Π.Ε. Κιλκίς, Π.Ε. Πέλλας, Π.Ε. Πιερίας, Π.Ε. Σερρών, Π.Ε. Χαλκιδικής.

8.2. Στατιστικά στοιχεία

Παρακάτω παρατίθενται κάποια στατιστικά στοιχεία επί των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για το έτος 2018 (ήτοι από την 01-01-2018 έως 13-11-2018). Η έρευνα περιορίστηκε σε αυτό το διάστημα καθότι ο όγκος των αποφάσεων είναι πολύ μεγάλος και πολλά στοιχεία που απαιτούνται να συλλεχθούν δεν υπάρχουν σε ηλεκτρονική μορφή παρά μόνο σε έντυπη, γεγονός που καθιστά σχεδόν ανέφικτη και χρονοβόρα τη συλλογή τους.

8.2.1. Περιφερειακό Συμβούλιο

Το Περιφερειακό Συμβούλιο της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αποτελείται από εβδομήντα ένα (71) αιρετούς περιφερειακούς συμβούλους, που εκλέχτηκαν στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές του έτους 2014, με δικαίωμα ψήφου. Ο Περιφερειάρχης και οι Αντιπεριφερειάρχες συμμετέχουν στις συνεδριάσεις, χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Για το έτος 2018 (από 01-01-2018 έως 02-11-2018), πραγματοποίησε δεκαεπτά (17) συνεδριάσεις.

Εκδόθηκαν διακόσια σαράντα δύο (242) αποφάσεις και για ένα (1) θέμα ενημερώθηκε το συμβούλιο.

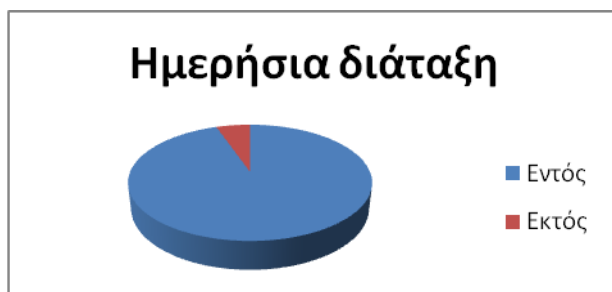
Από αυτές οι εξήντα ένα (61) ελήφθησαν ομόφωνα και οι εκατόν ογδόντα ένα (181) ελήφθησαν κατά πλειοψηφία.

Γράφημα 2



Τα θέματα, για τα οποία εκδόθηκε απόφαση, ήταν διακόσια είκοσι εννιά (229) εντός ημερήσιας διάταξης και δεκατρία (13) θέματα εκτός ημερήσιας διάταξης.

Γράφημα 3



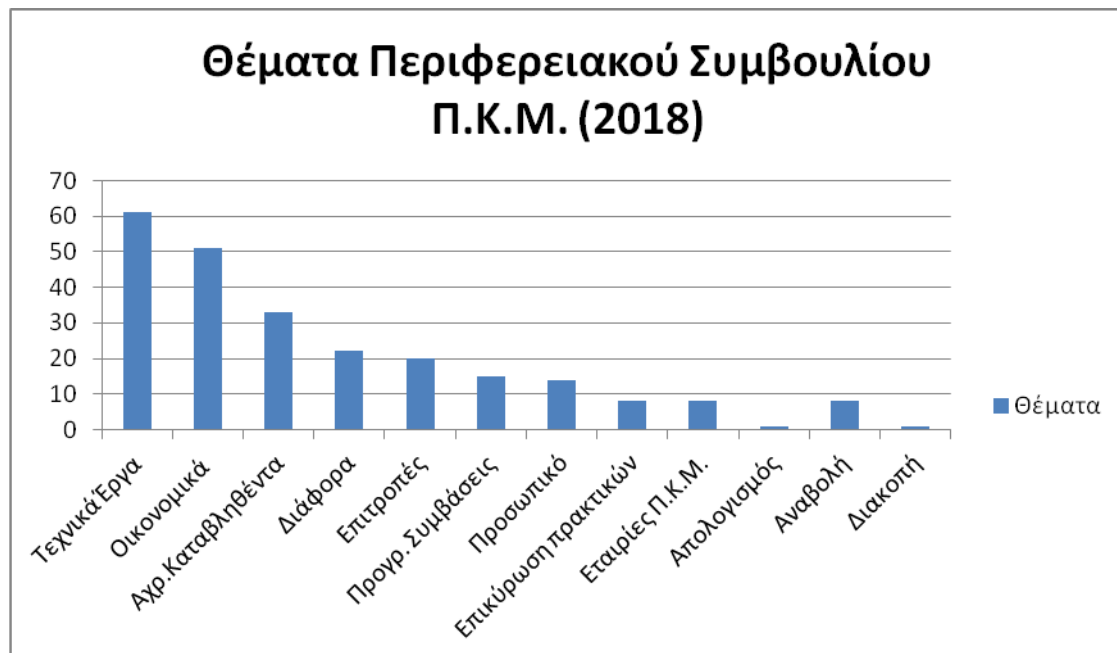
Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν χωρίζονται ανά κατηγορία και αφορούν τις εξής κατηγορίες:

Πίνακας 3

Θέμα	Αριθμός
Τεχνικά έργα	61
Οικονομικά θέματα	51
Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων τελών και εσόδων	33
Διάφορα (γνωμοδοτήσεις, προτάσεις, άδειες, περιουσία κ.λ.π.)	22
Θέματα που αφορούν τον ορισμό εκπροσώπων σε διάφορες επιτροπές	20
Προγραμματικές Συμβάσεις	15

Θέματα προσωπικού	14
Επικύρωση πρακτικών	8
Θέματα που αφορούν τις εταιρίες της Περιφέρειας	8
Απολογισμός του 2017	1
Αναβολή	8
Διακοπή	1
Σύνολο	242

Γράφημα 4



Από τις διακόσια σαράντα δύο (242) αποφάσεις, οι ογδόντα (80) αποφάσεις απεστάλησαν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, που υπάγεται η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, για έλεγχο νομιμότητας βάσει του άρθρου 225 του Καλλικράτη ενώ οι εκατόν εξήντα δύο (162) δεν απεστάλησαν βάσει του παραπάνω άρθρου. Τα αποτελέσματα του ελέγχου φαίνονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4

Αποτέλεσμα ελέγχου ¹⁵⁰	Αριθμός
Έγκριση νομιμότητας	34
Δεν έχει εκδοθεί απόφαση	37
Ζητήθηκαν επιπλέον στοιχεία	2
Αρχειοθέτηση	6
Ακύρωση	1
Σύνολο	80

¹⁵⁰ Σημ. Τα αποτελέσματα ελέγχου έχουν συλλεχθεί έως την 04-12-2018

Γράφημα 5



Σημειώνεται ότι μετά την ψήφιση του Ν. 4550/2018 (Κλεισθένης) στις 19-07-2018 και την αλλαγή του άρθρου 225, περιορίστηκαν οι αποφάσεις που πρέπει να αποστέλλονται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Ελέγχου Ο.Τ.Α. και γι' αυτό πολλές αποφάσεις, που απεστάλησαν με το προϊσχύον καθεστώς αλλά εξετάστηκαν μετά την ψήφιση του νόμου, αρχειοθετήθηκαν λόγω μη αρμοδιότητας.

Από τα παραπάνω αποτελέσματα διαπιστώνεται ο μεγάλος αριθμός των αποφάσεων για τις οποίες δεν εκδόθηκε ακόμα έλεγχος νομιμότητας, παρόλο που μπορεί αυτές να απεστάλησαν στις αρχές του έτους. Θετικό όμως είναι το γεγονός ότι η πλειοψηφία αυτών έχουν εκδοθεί νόμιμα, γεγονός που αποδεικνύει την καλή λειτουργία του οργάνου.

8.2.2. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής είναι μία επιτροπή του Περιφερειακού Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 164 του Καλλικράτη, αποφασιστικού χαρακτήρα, που συγκροτήθηκε στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και αποτελείται από δεκαπέντε (15) περιφερειακούς συμβούλους. Συγκροτήθηκε το 2015 και έως σήμερα (13-11-2018) έχει συνεδριάσει πέντε (5) φορές και έχει εκδώσει πέντε (5) αποφάσεις, οι οποίες αφορούσαν:

- Συγκρότηση σε σώμα-Εκλογή Αντιπροέδρου Επιτροπής
- Έγκριση προγράμματος «Καταπολέμηση των κουνουπιών από αέρος – εδάφους στην Π.Κ.Μ.» για τα έτη 2015-2016
- Συγκρότηση Επιτροπής Επιστημονικής Παρακολούθησης και Συντονισμού των δράσεων για το ανωτέρω πρόγραμμα

- Τροποποίηση της ανωτέρω Επιτροπής
- Έγκριση πρωτοκόλλου συνεργασίας στο πλαίσιο των δράσεων επιχειρησιακού προγράμματος «Επισιτιστική και βασική υλική συνδρομή για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (TEBA/FEAD)»

Όλες οι ανωτέρω αποφάσεις δεν αποστέλλονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης για έλεγχο νομιμότητας, καθότι δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις του άρθρου 225 του Καλλικράτη.

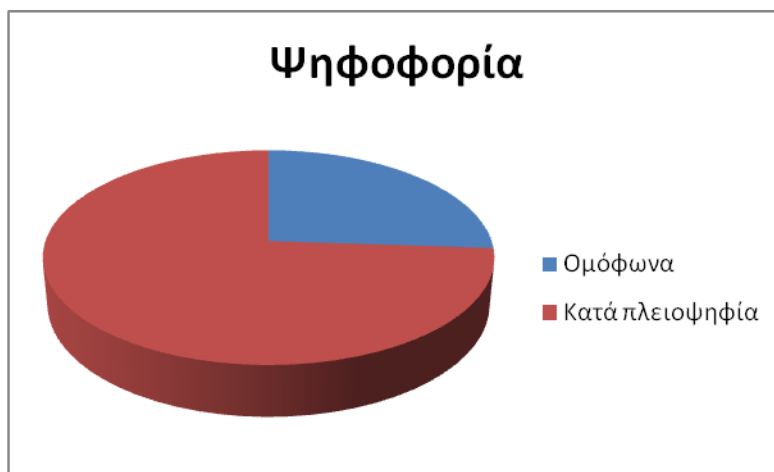
Από τη λειτουργία της ανωτέρω επιτροπής και τον αριθμό των αποφάσεών της φαίνεται ο περιορισμένος ρόλος του συγκεκριμένου συλλογικού οργάνου.

8.2.3. Επιτροπή Ανάπτυξης, Καινοτομίας & Αγροτικής Οικονομίας

Η Επιτροπή Ανάπτυξης, Καινοτομίας και Αγροτικής Οικονομίας είναι μία ακόμη επιτροπή του Περιφερειακού Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 164 του Καλλικράτη, αποφασιστικού χαρακτήρα, που συγκροτήθηκε στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και αποτελείται από δεκαπέντε (15) περιφερειακούς συμβούλους. Συγκροτήθηκε το 2015 και έχει συνεδριάσει αρκετές φορές. Ενδεικτικά το έτος 2018 (έως 26-11-2018) έχει συνεδριάσει δέκα (10) φορές και έχει εκδώσει ενενήντα έξι (96) αποφάσεις.

Από αυτές οι είκοσι πέντε (25) ελήφθησαν ομόφωνα και οι εβδομήντα ένα (71) ελήφθησαν κατά πλειοψηφία.

Γράφημα 6



Οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι όλες γνωμοδοτήσεις επί μελετών για περιβαλλοντικές επιπτώσεις ιδιωτικών πρωτοβουλιών και επιχειρήσεων σε

εδάφη της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και δεν αποστέλλονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης για έλεγχο νομιμότητας.

Πίνακας 5

Θέμα	Αριθμός
Γνωμοδοτήσεις επί περιβαλλοντικών επιπτώσεων	78
Επικύρωση πρακτικών	10
Αναβολή	8
Σύνολο	96

Γράφημα 7



8.2.4. Εκτελεστική Επιτροπή

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αποτελείται από τον Περιφερειάρχη Κεντρικής Μακεδονίας και τους Αντιπεριφερειάρχες, χωρικούς και θεματικούς. Χωρικοί είναι οι επτά (7) Αντιπεριφερειάρχες που εκλέχτηκαν στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές του 2014 στις επτά (7) Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας. Θεματικοί είναι οι Αντιπεριφερειάρχες που ορίζονται από τον Περιφερειάρχη ως υπεύθυνοι σε κάποια θεματική ενότητα των αρμοδιοτήτων της Περιφέρειας. Απόφαση συγκρότησης δεν υπάρχει. Τα μέλη της ορίζονται *ex officio*.

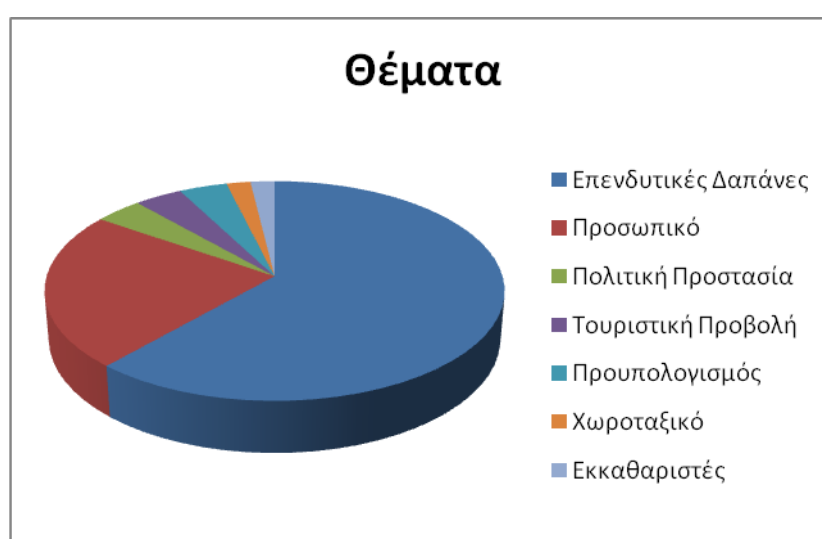
Για το έτος 2018 (από 01-01-2018 έως 13-11-2018) εκδόθηκαν πενήντα δύο (52) αποφάσεις, οι οποίες ελήφθησαν όλες ομόφωνα.

Τα θέματα αφορούσαν τα εξής:

Πίνακας 6

Θέμα	Αριθμός
Κατάρτιση και τροποποίηση επενδυτικών δαπανών των Π.Ε.	32
Προσωπικό Π.Κ.Μ.	12
Προγράμματα Πολιτικής Προστασίας Π.Κ.Μ.	2
Προγράμματα Τουριστικής Προβολής Π.Κ.Μ.	2
Προϋπολογισμός Π.Κ.Μ.	2
Χωροταξικό	1
Εκκαθαριστές	1
Σύνολο	52

Γράφημα 8



Οι αποφάσεις της Επιτροπής δεν αποστέλλονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης για έλεγχο νομιμότητας, αφού είναι κυρίως εισηγήσεις προς το Περιφερειακό Συμβούλιο ή τα άλλα όργανα της Περιφέρειας, προκειμένου να εκδοθεί η τελική απόφαση, καθότι ο ρόλος της είναι κυρίως συντονιστικός.

8.2.5. Οικονομική Επιτροπή

Η Οικονομική Επιτροπή της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αποτελείται από έντεκα (11) περιφερειακούς συμβούλους, που ψηφίστηκαν από το Περιφερειακό Συμβούλιο ως μέλη της ανωτέρω επιτροπής βάσει του άρθρου 175 του Καλλικράτη. Το έτος 2018 (από 01-01-2018 έως 13-11-2018) πραγματοποιήθηκαν σαράντα πέντε (45) συνεδριάσεις, από τις οποίες σαράντα ένα (41) τακτικές και τέσσερις (4) έκτακτες.

Εκδόθηκαν δύο χιλιάδες εννιακόσια τέσσερις (2.904) αποφάσεις.

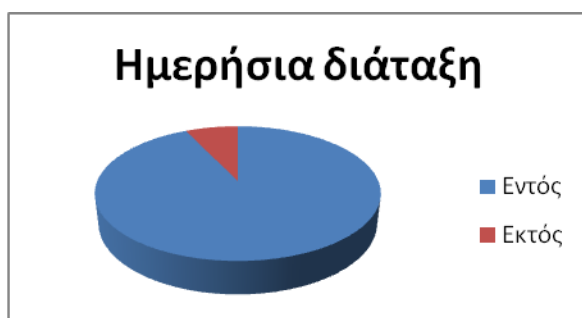
Από αυτές οι χίλιες εκατόν πενήντα τέσσερα (1.154) ελήφθησαν ομόφωνα και οι χίλιες επτακόσια πενήντα (1.750) ελήφθησαν κατά πλειοψηφία.

Γράφημα 9



Τα θέματα, για τα οποία εκδόθηκε απόφαση, ήταν δύο χιλιάδες εξακόσια ενενήντα επτά (2.697) εντός ημερήσιας διάταξης και διακόσια επτά (207) θέματα εκτός ημερήσιας διάταξης.

Γράφημα 10

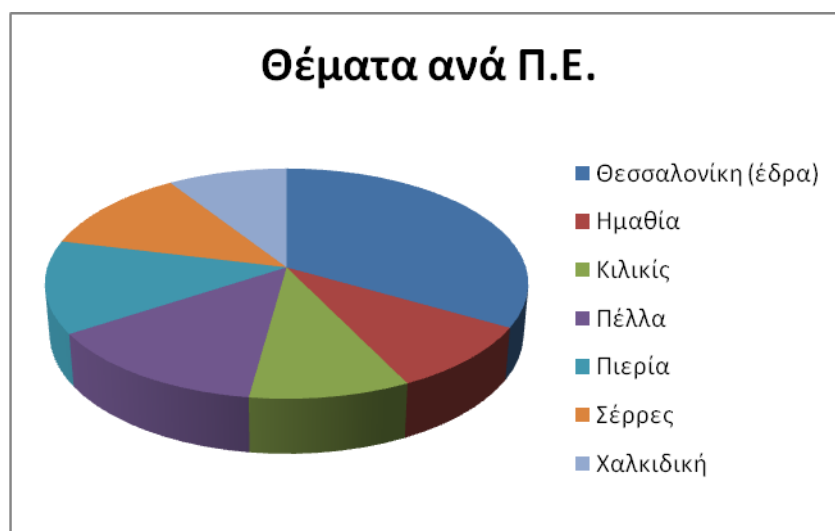


Τα θέματα εισήχθησαν με εισηγήσεις των υπηρεσιακών οργάνων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (Αντιπεριφερειάρχες Π.Κ.Μ., Γενικές Διευθύνσεις Π.Κ.Μ., Διευθύνσεις Π.Κ.Μ., Νομική Υπηρεσία, Πρόεδρος Οικονομικής Επιτροπής κ.τ.λ.) και είναι χωρισμένα ανά Περιφερειακή Ενότητα. Ο διαχωρισμός στις επτά (7) Περιφερειακές Ενότητες (Θεσσαλονίκη, Ημαθία, Κιλκίς, Πέλλα, Πιερία, Σέρρες, Χαλκιδική) είναι ο κάτωθι αλλά επισημαίνεται ότι πολλά θέματα, τα οποία εισηγείται η έδρα (Θεσσαλονίκη) αφορούν όλη την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, όλες δηλαδή τις Περιφερειακές Ενότητες:

Πίνακας 7

Περιφερειακή Ενότητα	Αριθμός αποφάσεων
Θεσσαλονίκη	967
Ημαθία	274
Κιλκίς	274
Πέλλα	396
Πιερία	378
Σέρρες	349
Χαλκιδική	266
Σύνολο	2.904

Γράφημα 11



Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν χωρίζονται ανά κατηγορία και αφορούν τις εξής κατηγορίες:

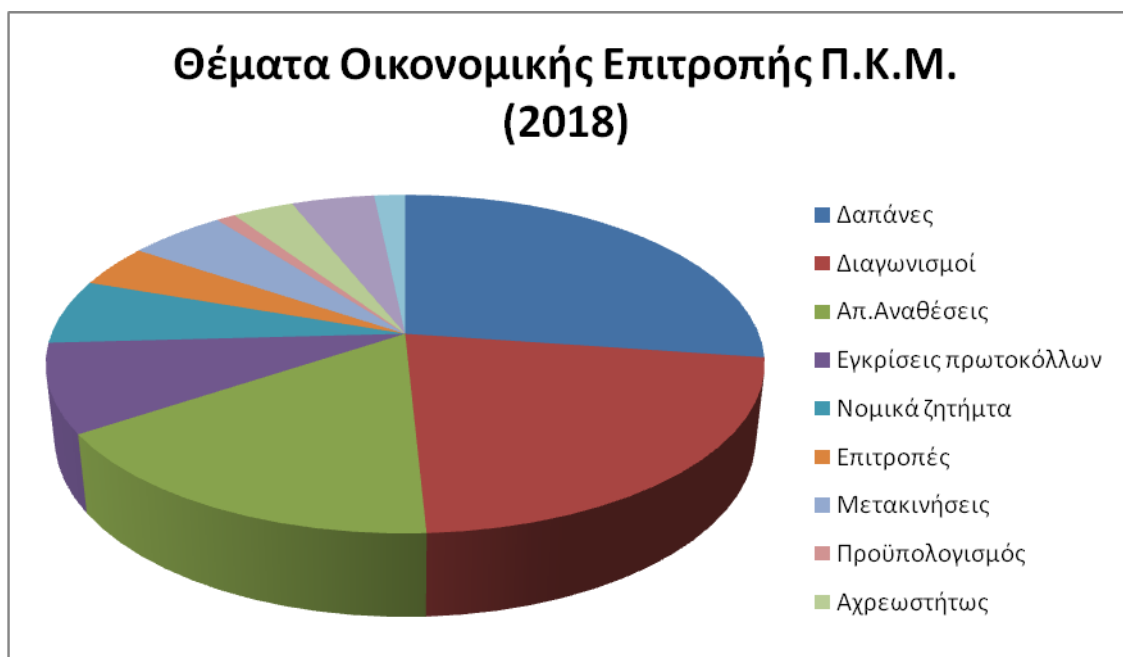
Πίνακας 8

Θέμα	Αριθμός
Δαπάνες	791
Διαγωνισμοί	638
Απευθείας αναθέσεις προμηθειών/υπηρεσιών ¹⁵¹	478
Εγκρίσεις πρωτοκόλλων παραλαβής προμηθειών/υπηρεσιών/έργων	246
Νομικά ζητήματα	180
Μετακινήσεις εκτός έδρας αιρετών/υπαλλήλων	150
Συγκρότηση επιτροπών	119

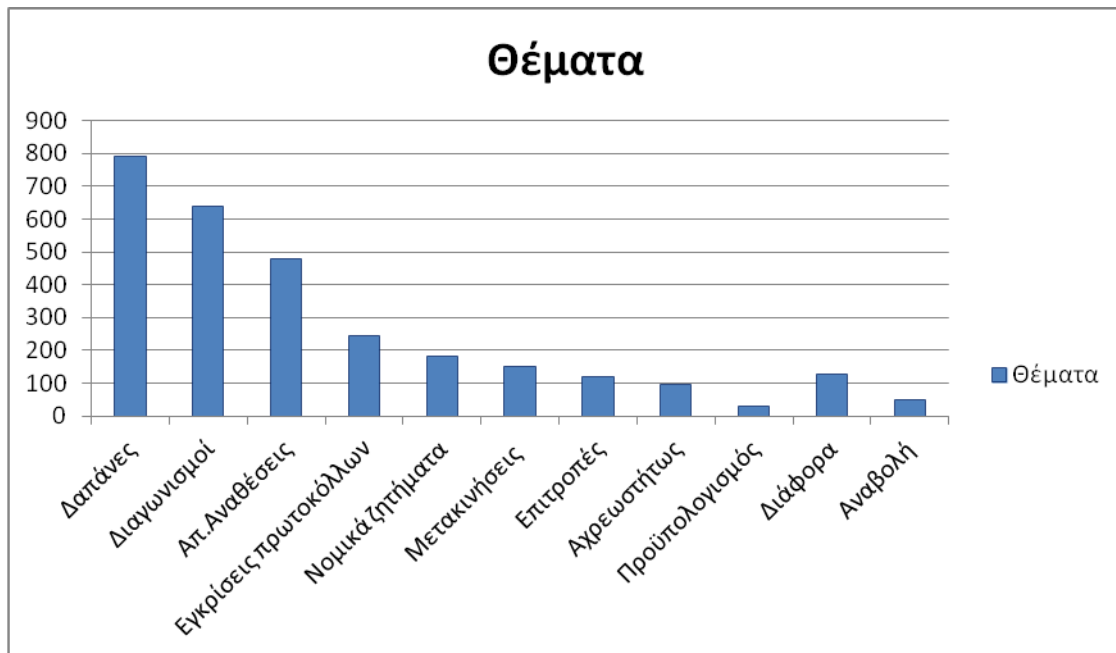
¹⁵¹ Σημ. Απευθείας αναθέσεις γίνονται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς ΦΠΑ, είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ

Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων τελών και εσόδων	95
Προϋπολογισμός	30
Διάφορα	129
Αναβολή θεμάτων	48
Σύνολο	2.904

Γράφημα 12



Γράφημα 13



Από τις δύο χιλιάδες εννιακόσια τέσσερις (2.904) αποφάσεις, οι οκτακόσιες ενενήντα επτά (897) αποφάσεις απεστάλησαν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης για έλεγχο νομιμότητας. Οι επτακόσιες δεκαέξι (716) ελέγχθηκαν θετικά για τη νομιμότητά τους, ενώ επτά (7) παραπέμφθηκαν στην Επιτροπή του άρθρου 68 του Π.Δ. 30/1996. Από αυτές δύο (2) έχουν ακυρωθεί, δύο (2) έχουν απορριφθεί οι ενστάσεις και τρεις (3) εκκρεμούν¹⁵².

8.2.6. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης του άρθρου 178 του Καλλικράτη συστήθηκε στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας το 2016, συνεδρίασε μία φορά το 2016 και εξέδωσε μία (1) απόφαση. Η απόφαση ήταν θετική γνωμοδότηση επί της αναθεώρησης ενός Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Κεντρικής Μακεδονίας¹⁵³. Η απόφαση λήφθηκε ομόφωνα και δεν στάλθηκε για έλεγχο νομιμότητας, όπως ορίζει ο νόμος.

9. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

¹⁵² Οι αριθμοί των αποφάσεων έχουν συλλεχθεί στις 19-11-2018 ηλεκτρονικά από τη γραμματεία της Οικονομικής Επιτροπής και ενδέχεται να περιέχουν στατιστικά λάθη, καθότι ο όγκος των αποφάσεων αποτελεί τροχοπέδη στην αναζήτηση του πραγματικού αριθμού του ελέγχου νομιμότητας.

¹⁵³ Βλ. ΑΔΑ: ΩΩΡ87ΛΛ-Δ5Λ, Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ

Τα συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, που αναλύθηκαν στην παρούσα εργασία, έχουν μία ιδιαιτερότητα σε σχέση με τα μονοπρόσωπα όργανα της Διοίκησης, που τα καθιστά αντικείμενο ιδιαίτερης μελέτης και προσοχής. Η προσπάθειά τους να ισορροπήσουν ανάμεσα στην αρχή της νομιμότητας της Διοίκησης, στην αρχή της αμεροληψίας και του σεβασμού των προσωπικών δεδομένων, καθιστά το έργο τους ιδιαίτερα δύσκολο. Οι κανόνες που τα διέπουν, συγκεντρωμένοι πλέον σε νομικό κείμενο, αυτό του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, πηγάζουν από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και κάθε ουσιώδης παραβίασή τους αποτελεί λόγο ακύρωσης της διοικητικής πράξης.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συγκροτούνται από αιρετούς εκπροσώπους και αντιμετωπίζουν την πολυνομία, την πολιτική αβεβαιότητα και τον ελλιπή εσωτερικό έλεγχο, παράγοντες που δυσχεραίνουν το έργο τους, την προώθηση δηλαδή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μίας περιφέρειας.

Τα συλλογικά όργανα των Ο.Τ.Α. Β' Βαθμού, ήτοι οι Περιφέρειες, πήραν τη σημερινή τους μορφή με τους νόμους 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης», που προσπάθησαν να ισχυροποιήσουν τη θέση των περιφερειών στην Ελλάδα, και δη το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάστηκαν από τα συλλογικά όργανα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας είναι ενδεικτικά, δεν επιτρέπουν τη γενίκευση συμπερασμάτων αλλά παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη λειτουργία τους, αναλογιζόμενοι τον όγκο των αποφάσεων και το πλήθος των αρμοδιοτήτων τους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση- Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50ΕΚ»

Αργυρός, Α. (2016), «Πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα-Χορήγηση αντιγράφων εγγράφων-Εύλογο ενδιαφέρον-Διαδικασία-Αρχή διαφάνειας». Νομ Β, 64 (4), σελ. 796-809.

Βενέρης, Α. (2017), «Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα υπό το πρίσμα της νομοθεσίας περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». ΔΙΜΕΕ, (55), σελ. 369-377.

Γέροντας, Απ. (2014), *Επιτομή Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Γκέρτσος και Πυργάκης, (2015), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη

Δαγτόγλου, Π.Δ. (2004), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου, Π. (2008), *Η αρχή της αμεροληψίας της Διοικήσεως* . Αθήνα: Εκδόσεις Ανιόν-Σάλτου Ελίσ. & Σια ΟΕ

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας"

Επιτροπή Διαλόγου για Συνταγματική Αναθεώρηση (2017). *Προτάσεις της Περιφέρειας Αττικής, στο πλαίσιο της διαδικασίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος (1 Νοεμβρίου 2016)*. Διαθέσιμο στο: <http://www.syntagmadialogos.gov.gr/?p=19820> [Πρόσβαση 16 Ιανουαρίου 2017]

Κατσούλης, Δ. (2018), ' Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018', *πρΟΤΑση*, 3 (16), σελ. 100-112. Διαθέσιμο στο: https://www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyxos_16.pdf [Πρόσβαση 04 Σεπτεμβρίου 2018]

Κατσούλης, Δ. (2018), 'Δήμαρχοι και Περιφερειάρχες: η συνεργασία είναι μονόδρομος και ο ανταγωνισμός παγίδα', *Τετράδιο Αυτοδιοίκησης*, 30 Σεπτεμβρίου. Διαθέσιμο στο: http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/2018/09/blog-post_30.html [Πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου]

Κοϊμτζόγλου, Ι. (2005), *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Κόρσος, Δ. (2005), *Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα

Λαδιάς, Χ. (2013), *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Αν. (2005), *Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα*. Αθήνα-Κομοτηνή : Εκδόσεις Σάκκουλα

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α. (2014), «Νομικές Αρχές-Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης». *ΕΔΔΔΔ*, (3), σελ. 643-662

Μαυρίκας, Ν. (2016), 'Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινωφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ', *πρΟΤΑση*, 1 (3), σελ. 76-79. Διαθέσιμο στο: <https://www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/trito-teyxos.pdf> [χ.χ.]

Μπέης, Κ. (2009), «Ανάλογη εφαρμογή κανόνων για την εξαίρεση δικαστή, στην περίπτωση της άσκησης εξουσίας από ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Κατ' ανάθεση ερευνητική επιστημονική μελέτη για την κάλυψη βιβλιογραφικού κενού (γνωμοδότηση)», *ΔΙΚΗ*, σελ. 62.

Μπεσίλα-Βήκα, Ε. (2007), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Β' Έκδοση Τόμος Ι. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Πετράκος Γ.-Ψυχάρης, Γ. (2016), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στη Ελλάδα*. 2^η Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική ΑΕ

- Ρηγόπουλος, Ν. (2010), *Πρακτική Διοικητικών Υποθέσεων*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Σιούτη, Γλ. (1990), *Γνωμοδοτική Διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλας
- Σκουρής, Β. (1996), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*. Θεσσαλονίκη : Εκδόσεις Σάκκουλα
- Σολδάτος, Δ. (2000), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Μ.Δημόπουλου
- Σπανού, Κ. (Επιμ). (2010), *Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης: Το δικαίωμα πρόσβασης στα Έγγραφα. Οριοθέτηση του δικαιώματος* . Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλας, σελ. 19-30
- Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. 15^η Έκδοση Τόμος 1. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2010), *Το Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο*. 4^η Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη
- Τάχος, Α.Ι. (2005), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*. 8^η Έκδοση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τάχος, Α.Ι. (2003), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τάχος, Α. (2002), «Υπαρχιφύλακες Καταστημάτων Κράτησης κτλ-Υπαγωγή στον ΥΚ-Προαγωγική εξέλιξη-Λειτουργία Υπηρ. Συμβουλίων- Αυτοδέσμευση της Διοίκησης-Αρμόδιο Όργανο-Απόκλιση από την «γνώμη»- Αναπλήρωση προϊσταμένων», *ΔιΔικ*, (3), σελ. 553-570.
- Τομαράς, Δ. (2017), «Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας». *ΘΠΔΔ*, (94), σελ. 113-124.
- Χατζηπαύλου, Θ. (2001), «Εισηγήσεις». *ΤοΣ*, (5), σελ. 1095-1111.
- Χιώλος, Κ. (2009), «Η Σύνθετη Διοικητική Ενέργεια Εκλογής Μέλους Διδακτικού-Ερευνητικού Προσωπικού (ΔΕΠ)». *Αρμενόπουλος*, (10), σελ. 1626-1627.
- Χιώλος, Κ. (2009), «Νομικά Θέματα». *ΑρχΝομ*, (ΝΙ), σελ. 649-655

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<https://www.prevedourou.gr>

<http://www.pkm.gov.gr>

<http://www.statistics.gr>

<https://el.wikipedia.org/wiki>

<http://www.adjustice.gr>

<http://www.minadmin.gov.gr/>

<http://www.ypes.gr/el/>

https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/1_news_fp.php

<https://gr.ambafrance.org>

NΟΜΟΛΟΓΙΑ¹⁵⁴

2018

ΣΤΕ 1603/2018	ΣΤΕ 1414/2018	ΣΤΕ 686/2018
ΣΤΕ 173/2018		

2017

ΣΤΕ 3009/2017	ΣΤΕ 2814/2017	ΣΤΕ 2671/2017
ΣΤΕ 1307/2017	ΣΤΕ 1168/2017	

2016

ΣΤΕ 3237/2016	ΣΤΕ 2455/2016	ΣΤΕ 1649/2016
ΣΤΕ 1431/2016	ΣΤΕ 1235/2016	ΣΤΕ 374/2016
ΕΣ 63/2016		

2015

ΣΤΕ 4376/2015	ΣΤΕ 4242/2015	ΣΤΕ 4050/2015
ΣΤΕ 3355/2015	ΣΤΕ 3237/2015	ΣΤΕ 3033/2015
ΣΤΕ 2928/2015	ΣΤΕ 1600/2015	ΣΤΕ 930/2015

¹⁵⁴ Όλες οι αποφάσεις που αναφέρονται στην παρούσα εργασία είναι αναρτημένες στην ηλεκτρονική Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ με ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

ΣΤΕ 49/2015	ΔΕΦ ΑΘ 1339/2015	
-------------	------------------	--

2014

ΣΤΕ 3094/2014	ΣΤΕ 2357/2014	ΣΤΕ 2171/2014
ΣΤΕ 1791/2014	ΣΤΕ 1738/2014	ΣΤΕ 1180/2014
ΣΤΕ 1094/2014	ΣΤΕ 915/2014	ΣΤΕ 531/2014
ΔΕΦ ΑΘ 291/2014		

2013

ΣΤΕ 4771/2013	ΣΤΕ 3589/2013	ΣΤΕ 3585/2013
ΣΤΕ 3552/2013	2932/2013	ΣΤΕ 1924/2013
ΣΤΕ 1484/2013	ΣΤΕ 417/2013	ΑΠ 887/2013

2012

ΣΤΕ 2938/2012	ΣΤΕ 914/2012	ΣΤΕ 484/2012
ΣΤΕ 327/2012	ΔΕΦ ΑΘ 1996/2012	

2011

ΣΤΕ 2037/2011		
---------------	--	--

2010

ΣΤΕ 3707/2010	ΣΤΕ 3542/2010	ΣΤΕ 3319/2010
ΣΤΕ 2485/2010		

2009

ΣΤΕ 3058/2009		
---------------	--	--

2008

ΣΤΕ 1626/2008	ΣΤΕ Ολ 410/2008	ΣΤΕ 389/2008
---------------	-----------------	--------------

2007

ΣΤΕ 3340/2007	ΣΤΕ 2322/2007	ΣΤΕ 1620/2007
---------------	---------------	---------------

ΣΤΕ 380/2007		
--------------	--	--

2006

ΣΤΕ 2072/2006		
---------------	--	--

2005

ΣΤΕ 2636/2005	ΣΤΕ 1505/2005	
---------------	---------------	--

2004

ΣΤΕ 2360/2004	ΣΤΕ 95/2004	
---------------	-------------	--

2003

ΣΤΕ 3400/2003	ΣΤΕ 3136/2003	ΣΤΕ 1945/2003
---------------	---------------	---------------

2002

ΣΤΕ 1666/2002	ΣΤΕ 1403/2002	
---------------	---------------	--

1999

ΣΤΕ 3330/1999		
---------------	--	--

1998

ΣΤΕ 2920/1998	ΣΤΕ 1225/1998	
---------------	---------------	--

1997

ΣΤΕ 894/1997		
--------------	--	--

1995

ΣΤΕ 6376/1995	ΣΤΕ 5541/1995	
---------------	---------------	--

1989

ΣΤΕ 4078/1989	ΣΤΕ 1096/1989	
---------------	---------------	--

1980

ΣΤΕ 1188/1980		
---------------	--	--

1979

ΣΤΕ 3124/1979		
---------------	--	--