



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**  
**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 125/2007**

**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**  
**Γ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ**

**Συνεδρίαση της 27<sup>ης</sup> Μαρτίου 2007**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος

**Μέλη:** Πασχάλης Κισσούδης, Νικόλαος Μαυρίκας, Ιωάννης Τριάντος, Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ηλίας Δροσογιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Ανδρέας Χαρλαύτης και Ασημίνα Ροδοκάλη.

**Εισηγητής:** Νικόλαος Μαυρίκας, Νομικός Σύμβουλος

**Αριθμ. Ερωτήματος:** Υπ' αριθμ. 591/19-3-2007 έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

**Περίληψη ερωτήμ.:** Εάν στο πλαίσιο της παραγράφου 7 του άρθρου 246 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, η ψηφοφορία των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου Συνδέσμου προς ανάδειξη του Προέδρου, Αντιπροέδρου τούτου, καθώς και των μελών της εκτελεστικής του επιτροπής είναι φανερή ή μυστική.

• Επί του πρόσθεν ερωτήματος, το τμήμα εγνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ως ακολούθως :

I.αι. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος εκυρώθη με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α, 114), με τη διάταξη του άρθρου 246 ρυθμίζει το πλέγμα των ζητημάτων, που συναρτώνται με τη διοίκηση των Συνδέσμων. Ειδικότερα στην παράγραφο 7, του ανωτέρω άρθρου διαλαμβάνονται τα ακόλουθα :

«7. Το Διοικητικό Συμβούλιο συγκαλείται στην έδρα του Συνδέσμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες από την εκλογή των αντιπροσώπων, ύστερα από πρόσκληση του αντιπροσώπου του Δήμου ή της Κοινότητας της έδρας του Συνδέσμου. Αν υπάρχουν περισσότεροι αντιπρόσωποι του Δήμου ή της Κοινότητας της έδρας του Συνδέσμου, το διοικητικό συμβούλιο συγκαλείται με πρόσκληση του Δημάρχου, εφόσον αυτός είναι αντιπρόσωπος, ή του δημοτικού ή κοινοτικού συμβούλου, που είναι αντιπρόσωπος και έλαβε τις περισσότερες ψήφους και σε περίπτωση ισοψηφίας εκείνου που είναι γραμμένος πρώτος, κατά σειρά, στην απόφαση του δικαστηρίου για την ανακήρυξη των επιτυχόντων. Στην ίδια συνεδρίαση το συμβούλιο εκλέγει από τα μέλη του τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρό του και τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής για διετή θητεία.

Αν κανένας από τους αντιπροσώπους της έδρας του Συνδέσμου δεν συγκαλέσει το διοικητικό συμβούλιο, μέσα στην παραπάνω προθεσμία, η πρόσκληση γίνεται από τον αντιπρόσωπο του Δήμου ή Κοινότητας μέλους του Συνδέσμου που έχει το μεγαλύτερο πληθυσμό μετά από αυτόν της έδρας.

Οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου αυτής της παραγράφου, σχετικά με τον αντιπρόσωπο που θα υπογράψει την πρόσκληση, εφαρμόζονται ανάλογα και στην παραπάνω περίπτωση.

Στη συνεδρίαση προεδρεύει αυτός που συγκάλεσε το διοικητικό συμβούλιο και, αν δεν παρίσταται, άλλος αντιπρόσωπος του ίδιου Δήμου και Κοινότητας κατά τη σειρά που είναι γραμμένοι στην απόφαση του δικαστηρίου, ή ο αντιπρόσωπος του μεγαλύτερου σε πληθυσμό, μετά τον Ο.Τ.Α. της έδρας του Συνδέσμου, Δήμου ή Κοινότητας, από αυτούς που οι αντιπρόσωποί τους παρίστανται στη συνεδρίαση, σύμφωνα με τη σειρά που είναι γραμμένοι στην απόφαση του δικαστηρίου.

Οι διατάξεις του άρθρου 104 εφαρμόζονται ανάλογα.....

.....».

ii. Εξάλλου, το άρθρο 104 του ανωτέρω Κώδικα αναφέρεται στην διαδικασία εκλογής των μελών της δημορχιακής επιτροπής και, μεταξύ άλλων, μνημονεύει, ότι η σχετική ψηφοφορία είναι φανερή.

II.αι. Ο ανωτέρω Κώδικας, όπου προέκρινε τη διεξαγωγή φανερής ψηφοφορίας, προκειμένης εκλογής των μελών διοίκησης συλλογικών οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. το έπραξε κατά τρόπο ρητό, απερίφραστο και περιοριστικό, όπως στην περίπτωση εκλογής για τα αξιώματα του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου (δεύτερο εδάφιο παραγράφου 1 άρθρου 92), καθώς και των μελών της δημορχιακής επιτροπής (άρθρο 104 παρ. 1 και 3).

ii. Η επικέντρωση στα ανωτέρω όργανα, τα οποία συνιστούν και τα αντίστοιχα κυρίαρχα στη διοίκηση των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., υπαγορεύθηκε στο πλαίσιο της «προσπάθειας για τη θωράκιση της διαφάνειας και την αποφυγή αθέμιτων συμφωνιών.....» (βλ. αιτιολογική έκθεση Κ.Δ.Κ., κεφάλαιο ΙΒ, τρίτο εδάφιο).

iii. Περαιτέρω, η ρητή αναφορά της φανερής ψηφοφορίας κατέστη αναγκαία όχι μόνον προς άρση οιασδήποτε αμφιβολίας, αλλά, κυρίως, προς διάστιξη ανατροπής του καθολικού κανόνα που είχε διαμορφωθεί, παγίως, στο πλαίσιο των προϊσχυσάντων Κωδικών (π.δ/μα 410/1995, π.δ/μα 323/1989, ν. 1065/1980 κ.λ.π.), σύμφωνα με τους οποίους το σύνολο των σχετικών ψηφοφοριών είχαν το χαρακτήρα των μυστικών.

βi. Υπό την ανωτέρω παραδοχή η ρητή και περιοριστική πρόβλεψη του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), περί διενέργειας φανερής ψηφοφορίας, σε, ρητώς, μνημονευόμενες περιπτώσεις ανάδειξης μελών προς συγκρότηση των συλλογικών οργάνων διοίκησης των ίδιων των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α. όχι, μόνον, πληροί, κατά τα προμνημονευθέντα τις προϋποθέσεις του εξ' αντιδιαστολής ερμηνευτικού επιχειρήματος (ARGUMENTUM A CONTRARIO), αλλά παραλλήλως, συνιστά και εξαιρετικό δίκαιο.

ii. Κατά παγία θεωρητική και νομολογιακή αρχή, επί εξαιρετικών νόμων δεν είναι δυνατή η διασταλτική ερμηνεία ή η ανάλογη εφαρμογή (βλ. Α. Τούση Γενικά Αρχαί σελ. 53, Ολ. Σ.τ.Ε. 1351/1954 ΕΕΝ 22 σελ. 272 και ΑΠ 634/1950 ΕΕΝ και σελ. 567).

• ~~iii~~ Ως εκ τούτου η παραπομπή της προεκτεθείσης παραγράφου 7 του άρθρου 246 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων στην ανάλογη, κατά τα λοιπά, εφαρμογή του άρθρου 104 του ίδιου Κώδικα, δεν καταλαμβάνει και την περίπτωση της φανεράς ψηφοφορίας, εφόσον αυτή συνιστά «εξαιρετικό δίκαιο», αλλά έχει την έννοια τήρησης των λοιπών, διαδικαστικού περιεχομένου, προϋποθέσεων για τις οποίες υφίσταται ρυθμιστικό κενό στην πρόβλεψη του άρθρου 246 παρ. 7 του Κ.Δ.Κ.

iv. Είναι βεβαίως, αληθές, ότι στο άρθρο 15 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999, Α-45) και στο πλαίσιο των διατάξεων για τα συλλογικά όργανα της Διοικήσεως διαλαμβάνεται, ότι η ψηφοφορία είναι φανερά, εκτός, εάν, ορίζεται το αντίθετο.

Παρά το γεγονός ότι ο προειρημένος Κώδικας καταλαμβάνει και τους Ο.Τ.Α. (άρθρο 1), εν τούτοις περιορίζεται στα υπηρεσιακού χαρακτήρα συλλογικά όργανα, που απαρτίζονται από δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, καθώς και υπαλλήλους ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. και δεν συμπεριλαμβάνει και εκείνα, που συντίθενται από αιρετούς εκπροσώπους της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, που εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, και για τη συγκρότηση και λειτουργία των οποίων υφίστανται ειδικές ρυθμίσεις στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (πρβλ. Γνωμ. 59/2004).

v. Κατ' ακολουθία προς τις προπαρατεθείσες σκέψεις, η προκείμενη ψηφοφορία προς ανάδειξη Προέδρου, Αντιπροέδρου και μελών της εκτελεστικής επιτροπής Συνδέσμου, έχει μυστικό χαρακτήρα, εφόσον η παράγραφος 7 του άρθρου 246 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δεν προβλέπει, ρητώς, το αντίθετο. Η γενική παραπομπή της ανωτέρω παραγράφου στην ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 104 του ίδιου Κώδικα, έχει την έννοια της τήρησης των λοιπών διαδικαστικού χαρακτήρα προϋποθέσεων του αυτού άρθρου (104) για όσα, λοιπά, θέματα υφίσταται «κενό» ρύθμισης στην ίδια.

γ. Κατά τη γνώμη, όμως, του Προέδρου του Τμήματος Γ. Πουλάκου, η ανυπαρξία γενικής πρόβλεψης στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ότι, πλήν, δηλαδή της ψηφοφορίας των άρθρων 92 και 104 αυτού, οι λοιπές είναι μυστικές, δεν προσδίδει στη φανερά ψηφοφορία χαρακτήρα «εξαιρετικού δικαίου». Ως εκ τούτου, κατά την αυτή μειοψηφούσα

γνώμη, συντρέχει σχετικό ρυθμιστικό κενό στην παράγραφο 7 του άρθρου 246 του Κ.Δ.Κ. το οποίο θα πρέπει να καλυφθεί με την υφιστάμενη ρητή παραπομπή στο άρθρο 104 του ίδιου Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο η κρίσιμη ψηφοφορία θα πρέπει να είναι φανερή.

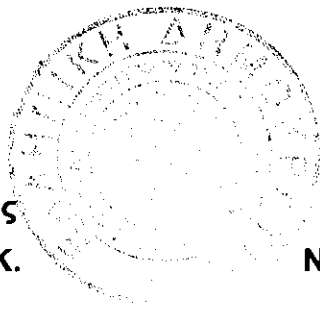
III. Κατ' ανακεφαλαίωση των σκέψεων που προεκτέθηκαν το τμήμα εγνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία (ψήφοι οκτώ, έναντι μιάς), ότι η ψηφοφορία προς ανάδειξη Προέδρου, Αντιπροέδρου και μελών της εκτελεστικής επιτροπής Συνδέσμου, έχει μυστικό χαρακτήρα, εφόσον η παράγραφος 7 του άρθρου 246 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δεν προβλέπει, ρητώς, το αντίθετο. Η γενική παραπομπή της ανωτέρω παραγράφου στην ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 104 του ίδιου Κώδικα, έχει την έννοια της τήρησης των λοιπών διαδικαστικού χαρακτήρα προϋποθέσεων του αυτού άρθρου (104) για όσα, λοιπά, θέματα υφίσταται «κενό» ρύθμισης στην ίδια.

#### ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα .28.13/ 2007

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Πουλάκος  
Αντιπρόεδρος Ν.ΣΚ.



Ο Εισηγητής

Νικόλαος Μαυρίκας  
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους