



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 484/2008

ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Ε' ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Συνεδρίαση της 3<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008

Σύνθεση:

Πρόεδρος:

Νικόλαος Μαυρίκας, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη:

Ιωάννης Διονυσόπουλος, Ιωάννα Καραγιαννοπούλου,  
Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος και Βασιλική Πανταζή, Νομικοί  
Σύμβουλοι.

Εισηγητής:

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας, Αντιπρόεδρος.

Αριθμ. Ερωτήματος:

Υπ' αριθμ. 54936/25-9-2008 έγγραφο Δ/σης Οργάνωσης και  
Λειτουργίας Ο.Τ.Α. (Τμήμα Οργ. και Λειτουργ. Ο.Τ.Α.) Υπουργείου  
Εσωτερικών.

Περίληψη Ερωτήματος:

Εάν εκ μόνης της ιδιότητας του επικεφαλής δημοτικής  
παράταξης, καθώς και εκείνης του δημοτικού συμβούλου,  
καθιδρύεται έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγής, κατά  
αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου, σύμφωνα με τις  
διατάξεις των άρθρων 150 και 151 του Κώδικα Δήμων και  
Κοινοτήτων.

Επί του πρόσθεν ερωτήματος, το Τμήμα εγνωμοδότησεν, ομοφώνως, ως ακολούθως :

**I.αι.** Από το άρθρο 149 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (κυρωτικός νόμος 3463/2006) ορίζονται τα εξής :

«1. Οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων, της δημαρχιακής επιτροπής και των οργάνων διοίκησης των Ιδρυμάτων, των δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των συνδέσμων, οι οποίες αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, ζ) τη σύναψη συμβάσεων, κατά τις διατάξεις των άρθρων 222 και 223, η) τη σύναψη δανείων και θ) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την περιέλευσή τους και εκδίδει σχετική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι η απόφαση είναι παράνομη την ακυρώνει.

2. Ο Γενικός Γραμματέας μπορεί, επίσης, αυτεπάγγελα, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί».

**ii.** Στο άρθρο 150 του ανωτέρω Κώδικα, διαλαμβάνονται τα ακόλουθα :

«1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίησή της η αφότου έλαβε γνώση αυτής.



" β. Η προσφυγή μπορεί να στρέφεται και κατά παραλείψεως οφειλόμενης νόμιμης  
 " ενέργειας των ανωτέρω οργάνων. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός  
 " δεκαημέρου μετά την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει  
 " ο νόμος προς έκδοση της οικείας πράξεως. Σε διαφορετική περίπτωση μετά την  
 " παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερόμενου.

" 2. Ο Γενικός Γραμματέας αποφαινεται επί της προσφυγής, εντός αποκλειστικής  
 " προθεσμίας ενός (1) μηνός από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία  
 " χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί».

ii. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 151 του ίδιου Κώδικα «Οποιοσδήποτε έχει έννομο  
 " συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα που εκδίδονται  
 " σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 149 και 150, ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής  
 " του επόμενου άρθρου, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την έκδοση της  
 " απόφασης ή την κοινοποίησή της ή αφοτου έλαβε γνώση αυτής».

βι. Εξάλλου, οι δημοτικές παρατάξεις αναγνωρίσθηκαν για πρώτη φορά υπό την  
 ισχύ του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (κυρωτ. ν. 3463/2006).

ii. Από τις παραγράφους 2 έως και 5 της σχετικής διάταξης του άρθρου 94  
 ορίζονται τα ακόλουθα :

" 2. Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου διακρίνονται σε δημοτικές παρατάξεις,  
 " ανάλογα με το συνδυασμό με τον οποίο έχουν εκλεγεί, εφόσον ο τελευταίος έχει  
 " εκλέξει τουλάχιστον έναν δημοτικό σύμβουλο.

" 3. Επικεφαλής της δημοτικής παράταξης είναι ο σύμβουλος που ήταν υποψήφιος  
 " δήμαρχος και, στην περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή αδυναμίας του, ο σύμβουλος  
 " που εκλέγεται από την πλειοψηφία των δημοτικών συμβούλων που ανήκουν στην  
 " παράταξη.

" 4. Μέλος του δημοτικού συμβουλίου μπορεί με γραπτή δήλωσή του προς το  
 " Προεδρείο να ανεξαρτητοποιηθεί από τη δημοτική παράταξη, με την οποία έχει  
 " εκλεγεί.

" 5. Εάν η δημοτική παράταξη έχει τουλάχιστον τρία μέλη, με αιτιολογημένη απόφαση  
 " και με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) αυτών, είναι δυνατόν να διαγραφεί  
 " σύμβουλος, ο οποίος είναι μέλος της».

γi. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις των άρθρων 150 και 151 του Κώδικα  
 Δήμων και Κοινοτήτων η ειδική διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται κατά των  
 πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α., ενώπιον του Γενικού

Γραμματέα της Περιφέρειας και η περαιτέρω δυνατότητα προσβολής της αποφάσεως του Γενικού Γραμματέα, ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής (για τη συγκρότηση και τη λειτουργία της οποίας προβλέπει στο άρθρο 152 Κ.Δ.Κ.) συναρτάται, ευθέως, με τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος.

ii. Κατά τα πάγια νομολογιακά πορίσματα, το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος, είναι προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής, πρέπει, δε, να είναι προσωπικό, άμεσο (να συνδέει, δηλαδή, απευθείας τον προσφεύγοντα με τη βλάβη που υφίσταται από τη πράξη), ενεστίος (και μάλιστα σε τρία χρονικά σημεία, δηλαδή, κατά τον χρόνο λήψεως της αποφάσεως, κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής και κατά τον χρόνο συζητήσεως αυτής), η δε εκ της πράξεως βλάβη πρέπει να έχει επέλθει ή να είναι λογικά αναπόφευκτη (Ολ. Σ.τ.Ε. 1002/2007).

Περαιτέρω, γίνεται δεκτό, ότι δεν αρκεί το γενικό ενδιαφέρον κάθε πολίτη, αλλά απαιτείται, ιδιαίτερο και άμεσο έννομο συμφέρον η ύπαρξη του οποίου κρίνεται, όταν η πράξη ή η απόφαση δεν απευθύνεται, ευθέως, προς τον προσφεύγοντα, μόνον, εφόσον δημιουργεί γι' αυτόν συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, από τον σύνδεσμο που υπάρχει μεταξύ των εννόμων αποτελεσμάτων τα οποία επέρχονται από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και το περιεχόμενο μιας συγκεκριμένης νομικής καταστάσεως ή ιδιότητας στην οποία βρίσκεται ή την οποία έχει και επικαλείται ο προσφεύγων (Σ.τ.Ε. 2717/2007 Ολ. Σ.τ.Ε. 2855 και 2856/1985 πρβλ. και Ολ. Σ.τ.Ε. 971/1998).

Επίσης, τη βλάβη από την προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να την υφίσταται, προσωπικώς, ο ίδιος ο προσφεύγων και όχι έτερο πρόσωπο με το οποίο συνδέεται με ορισμένη σχέση (πρβλ. Σ.τ.Ε. 605/2008).

iii. Επισημαίνεται, ακόμη ότι με την υπ' αριθμ. 1103/2005 απόφαση του Σ.τ.Ε. εκρίθη παραδεκτή αίτηση ακυρώσεως, από πλευράς συνδρομής εννόμου συμφέροντος, επιστηριζόμενη όχι στην ιδιότητα των αιτούντων ως δημοτικών συμβούλων, αλλά σε εκείνη των απλών κατοίκων της πόλης που ενδιαφέρονται για την προστασία σημαντικού διατηρητέου κτιρίου στο κέντρο των Αθηνών.

δι. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω νομολογιακών δεδομένων, μόνη η ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου, ανεξαρτήτως της συμμετοχής του ή μη κατά τη συνεδρίαση προς λήψη σχετικής αποφάσεως από το οικείο αιρετό συλλογικό όργανο (δημοτικό συμβούλιο), δεν καθιδρύει άνευ ετέρου και, δη, στο πλαίσιο ασκήσεως των ex lege καθηκόντων του, έννομο συμφέρον προς άσκηση των ανωτέρω προσφυγών.



ii. Επιχείρημα σύμφωνο με την προεκτεθείσα παραδοχή μπορεί να συναχθεί, ακόμη, και από την υπ' αριθμ. 3400/2006 απόφαση του Σ.τ.Ε. (σκέψη 7), εφόσον στην περίπτωση που αντιμετώπισε το Δικαστήριο, η συνδρομή του εννόμου συμφέροντος επιστηρίχθηκε, αποκλειστικώς, στην ιδιότητα του αιτούντος, ως δημότη του οικείου Δήμου με επάλληλη σκέψη, ότι ο προειρημένος δεν αποστερήθηκε τούτου εκ του γεγονότος ότι ήταν και δημοτικός σύμβουλος μη μετασχών στην κρίσιμη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, κατά την οποία και ελήφθη η προσβληθείσα απόφαση.

iii. Τυχόν αντίθετη παραδοχή δεν μπορεί να επιστηριχθεί στην παράγραφο 2 του άρθρου 98 του Κ.Δ.Κ. σύμφωνα με την οποία «ο δημοτικός σύμβουλος εκφράζει τη γνώμη του και ψηφίζει με απόλυτη ελευθερία, αποβλέποντας πάντοτε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών».

Τούτο, διότι, η προπαρατεθείσα διάταξη αποσκοπεί στην κατοχύρωση της ελευθερίας της γνώμης και εντεύθεν της ψήφου του αιρετού οργάνου, χωρίς, προφανώς, να καθιδρύει καθ' οιονδήποτε τρόπο, τεκμαιρόμενο έννομο συμφέρον εκ μόνου του λόγου ότι γνώμονα αυτής αποτελεί και η εξυπηρέτηση των συμφερόντων των δημοτών.

Ούτε, ακόμη, η πρόταξη της λέξης «οποιοσδήποτε» είναι ικανή, αυτοτελώς, να κατατείνει προς αντίθετη γνώμη, εφόσον συνδέεται αρρήκτως, με τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος, υπό τις προεκτεθείσες παραμέτρους (προσωπικό, άμεσο και ενεστός) και όχι με την ιδιότητα του συμβούλου.

**II.αί.** Με την προδιαληφθείσα διάταξη του άρθρου 94 (παραγρ. 2 έως και 5) του Κ.Δ.Κ. ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων. Επισημειώνεται, ότι τόσο οι επικεφαλείς των δημοτικών παρατάξεων, όσο και τα μέλη αυτών έχουν την ιδιότητα των δημοτικών συμβούλων.

ii. Στην ανωτέρω διάταξη δεν διαλαμβάνεται πρόβλεψη σχετική με τη νομική προσωπικότητα τούτων, κατ' αντίθετη προς την αντίστοιχη ρύθμιση για την ίδρυση των πολιτικών κομμάτων, όπου και υφίσταται, ρητή, σχετική πρόβλεψη (άρθρο 29 παρ. 6 ν. 3023/2002).

iii. Υπό την προπαρατεθείσα παραδοχή, μόνον, ως ενώσεις προσώπων θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν οι προειρημένες δημοτικές παρατάξεις.

β. Υπό τον ανωτέρω χαρακτήρα, έχει, ήδη κριθεί, ότι οι συνδυασμοί που μετέχουν στη διαδικασία εκλογής των αιρετών οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., καθώς και οι παρατάξεις που καταρτίζουν αντίστοιχους συνδυασμούς, ακόμη και αν



εκπροσωπούνται στα όργανα διοίκησης του Δήμου ή Κοινότητας δεν αναγνωρίζονται από το νόμο ως φορείς δικαιωμάτων η ικανοποίηση των οποίων μπορεί να επιδιωχθεί με την άσκηση ενδίκου βοηθήματος στο κύκλο γενικών των θεμάτων, τα οποία αφορούν την διαχείριση των δημοτικών ή κοινοτικών υποθέσεων, όπως, για παράδειγμα, είναι η μέριμνα για την προστασία του οικιστικού πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος στην περιφέρεια του οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως, έστω και αν πρόκειται για υπόθεση που σχετίζεται με τις διακηρύξεις και το πρόγραμμά τους και, επομένως, εμπίπτει στο πεδίο της πολιτικής δράσης τουξ (βλ. Σ.τ.Ε. 1103/2005 και 2388/2005).

γ. Κατ' ακολουθία και ο επικεφαλής δημοτικής παράταξης, εκ μόνης της ιδιότητας, αυτής δεν καθιδρύει έννομο συμφέρον προς άσκηση των προσφυγών που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 150 και 151 του Κ.Δ.Κ.

III. Υπό τις προεκτεθείσες σκέψεις, το Τμήμα εγνωμοδότησεν, ομοφώνως, ότι μόνη η επίκληση της ιδιότητας του επικεφαλής δημοτικής παράταξης ή εκείνης του δημοτικού συμβούλου δεν καθιδρύει, αυτοτελώς, έννομο συμφέρον προς άσκηση των ειδικών διοικητικών προσφυγών, που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 150 και 151 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Είναι προφανές, ότι οι ανωτέρω δεν κωλύονται προς άσκηση των κρίσιμων προσφυγών, εφόσον αποδείξουν τη συνδρομή προσωπικού, άμεσου και ενεστώτος, εννόμου συμφέροντος, απεξαρτημένου από τις προειρημένες ιδιότητες.

**ΕΘΕΩΡΗΘΗ**

Αθήνα, 4/11/2008

Ο Πρόεδρος

**ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ**

Αντιπρόεδρος

Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Ο Εισηγητής

**ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ**

Αντιπρόεδρος

Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

