



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αρ. 363/2013
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Τμήματος Ε'
Συνεδρίαση της 22ας Οκτωβρίου 2013**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης Τριάντος, Αντιπρόεδρος του ΝΣΚ.

Μέλη: Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Βασιλική Πανταζή, Γεώργιος Ανδρέου, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Αδαμαντία Καπετανάκη, Σταύρος Σπυρόπουλος, Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής: Σταύρος Σπυρόπουλος, Νομικός Σύμβουλος.

Αριθμός ερωτήματος: Τα υπ' αριθμ. **22164/30-5-2013** και **25546/8-8-2013** έγγραφα του Υπουργείου Εσωτερικών/Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης/Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται: α) ποιες οι συνέπειες της δήλωσης ανεξαρτητοποίησης ή διαγραφής Προέδρου ή μέλους συμβουλίου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας και β) εάν είναι δυνατή η διαγραφή του προέδρου ή μέλους του συμβουλίου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας από τον συνδυασμό με τον οποίο εξελέγησαν και σε καταφατική περίπτωση από ποιο όργανο και με ποιες προϋποθέσεις αποφασίζεται.

.....

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Ε' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως ακολούθως:


I. Με τα υπ' αριθμ. 22164/30-5-2013 και 25546/8-8-2013 έγγραφα του Υπουργείου Εσωτερικών/Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης/Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ, τέθηκαν υπόψη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους τα ακόλουθα ερωτήματα:

Α) Εάν η ανεξαρτητοποίηση, κατά δήλωση, του Προέδρου συμβουλίου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας από την παράταξη του πλειοψηφήσαντος συνδυασμού ή η διαγραφή του έχει ως έννομες συνέπειες την απώλεια του αξιώματος του Προέδρου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας, παρά το γεγονός ότι είναι ο υποψήφιος του συνδυασμού της πλειοψηφίας που έχει λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης, πολλώ δε μάλλον την απώλεια της ιδιότητας του μέλους του συμβουλίου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας,

Β) Εάν η ανεξαρτητοποίηση, κατά δήλωση, ή η διαγραφή συμβούλου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας από την παράταξη του πλειοψηφήσαντος συνδυασμού, με τον οποίο έχει εκλεγεί, έχει ως έννομη συνέπεια την απώλεια της ιδιότητας μέλους του συμβουλίου Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας,

Γ) Εάν, είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων της παρ.5 του άρθρου 66 του ν.3852/2010, προκειμένου για τη διαγραφή συμβούλου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και σε καταφατική περίπτωση εάν η εν λόγω διαγραφή αποφασίζεται με την πλειοψηφία των 2/3: α) της δημοτικής παράταξης του συνδυασμού, με τον οποίο έχει εκλεγεί ο σύμβουλος της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας, β) του συνόλου των εκλεγέντων στο Δήμο μελών του συνδυασμού, με τον οποίο έχει εκλεγεί, ή γ) του συνόλου των εκλεγέντων στο συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας μελών του συνδυασμού, με τον οποίο έχει εκλεγεί ο σύμβουλος της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας.

II. 1. Με τις διατάξεις των παρ. 1 και 5 του άρθρου 9 του ν.3852/2010 (Α' 87) ορίζεται ότι: «1. Ο δήμαρχος και οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και οι εκπρόσωποι της τοπικής κοινότητας εκλέγονται κάθε πέντε (5) χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία.....5. Οι νέοι δήμοι,



που συνιστώνται με το άρθρο 1 αρχίζουν να λειτουργούν από την εγκατάσταση των αρχών τους, οι οποίες θα αναδειχθούν με τις γενικές δημοτικές εκλογές της εβδομάδας Νοεμβρίου 2010. Η εγκατάσταση γίνεται την πρώτη (1^η) Ιανουαρίου 2011 και η θητεία λήγει την 31^η Αυγούστου του έτους 2014. Η θητεία αυτή λογίζεται πλήρης για όλες τις συνέπειες».

2. Με τις διατάξεις των παρ. 1, 2, 5 και 6 του άρθρου 66 του ν.3852/2010, όπως ισχύουν, ορίζεται ότι: «1. Οι δημοτικοί σύμβουλοι έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και της ψήφου κατά συνείδηση. 2. Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου ανήκουν σε δημοτικές παρατάξεις, ανάλογα με το συνδυασμό, με τον οποίο έχουν εκλεγεί. 3.....4.....5. Εάν η δημοτική παράταξη έχει τουλάχιστον τρία (3) μέλη, με αιτιολογημένη απόφαση και με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) αυτών, είναι δυνατόν να διαγραφεί σύμβουλος, ο οποίος είναι μέλος της. 6. Το μέλος του δημοτικού συμβουλίου που ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε από την παράταξη του δεν μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη και δεν μπορεί να εξακολουθήσει να είναι μέλος του προεδρείου ή της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής, όπου εκλέχτηκε ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε, καθώς και να οριστεί ή να παραμείνει αντιδήμαρχος κατά τη διάρκεια της θητείας του. Είναι δυνατή, όμως, η επανένταξή του στην παράταξη από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε, εφόσον τούτο γίνει δεκτό από τα δύο τρίτα (2/3) των μελών, προκειμένου για παρατάξεις που έχουν τουλάχιστον τρία (3) μέλη και από όλα τα μέλη, προκειμένου για παρατάξεις με λιγότερα από τρία (3) μέλη».

3. Στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 79 του ν.3852/2010, όπως ισχύουν, μετά την αντικατάστασή τους με την παρ. 16 του άρθρου 6 του ν. 4071/2012 (85 Α), ορίζεται ότι: «1. Πρόεδρος του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας είναι ο υποψήφιος του συνδυασμού της πλειοψηφίας που έχει λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης και σε περίπτωση ισοψηφίας αυτός που είναι γραμμένος πρώτος στην απόφαση της ανακήρυξης. 2. Αν η θέση του προέδρου του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας κενωθεί λόγω θανάτου ή παραίτησης ή έκπτωσης από το αξίωμα ή εξαιτίας οποιουδήποτε άλλου λόγου ή εκείνος που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης δεν αποδεχθεί εγγράφως τη θέση, το αξίωμα καταλαμβάνει ο

επόμενος σε σταυρούς προτίμησης σύμβουλος του συνδυασμού της πλειοψηφίας». Επίσης, με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 80 ν.3852/2010 ορίζεται ότι: «1. Πρόεδρος του συμβουλίου τοπικής κοινότητας ή εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας είναι ο υποψήφιος του πλειοψηφήσαντος συνδυασμού στην τοπική κοινότητα που έχει λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης και σε περίπτωση ισοψηφίας αυτός που είναι γραμμένος πρώτος στην απόφαση της ανακήρυξης. 2. Αν η θέση του προέδρου του συμβουλίου της τοπικής κοινότητας ή του εκπροσώπου τοπικής κοινότητας κενωθεί λόγω θανάτου ή παραίτησης ή έκπτωσης από το αξίωμα ή εξαιτίας οποιουδήποτε άλλου λόγου, τη θέση του καταλαμβάνει ο επόμενος σε σταυρούς προτίμησης στην τοπική κοινότητα».

4. Με την παρ. 6 του άρθρου 13 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) ορίζεται ότι: «6. Όταν ο νόμος προβλέπει θητεία για τα μέλη συλλογικού οργάνου, η αντικατάσταση μέλους πριν από τη λήξη της θητείας του είναι δυνατή μόνο για λόγο αναγόμενο στην άσκηση των καθηκόντων του, ο οποίος πρέπει να βεβαιώνεται στην σχετική πράξη».

III. 1. Από τις ανωτέρω διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους συνάγεται ότι με τις διατάξεις των παρ. 2, 5 και 6 του άρθρου 66 του ν.3852/2010 ο νομοθέτης ρυθμίζει ρητά μόνον το θέμα της ανεξαρτητοποίησης ή της διαγραφής δημοτικού συμβούλου από την δημοτική παράταξη, η οποία αντιστοιχεί με τον συνδυασμό, που συμμετείχε στις εκλογές και όρισε, μεταξύ άλλων, ότι τα περιστατικά αυτά έχουν ως συνέπεια των απώλεια της ιδιότητάς του ως μέλους του προεδρείου του Δημοτικού Συμβουλίου, ως μέλους της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και ως Αντιδημάρχου. Στα πλαίσια αυτά ρύθμισε, επίσης, τις προϋποθέσεις και την διαδικασία της διαγραφής δημοτικού συμβούλου από την δημοτική παράταξη με την οποία εξελέγη, τους όρους επανένταξής του σ' αυτή και όρισε ότι απαγορεύεται η ένταξή του σε άλλη δημοτική παράταξη. Προκειμένου περί των προέδρων και των μελών των συμβουλίων δημοτικής ή τοπικής κοινότητας από την κείμενη νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων ουδεμία πρόβλεψη υφίσταται: α) περί ένταξής τους σε παρατάξεις, που να αντιστοιχούν στους συνδυασμούς με τους οποίους εξελέγησαν, β) περί ανεξαρτητοποίησης ή διαγραφής τους από τους συνδυασμούς αυτούς και γ) περί απώλειας των αξιωμάτων τους ως



προέδρων ή ως μελών των οικείων συμβουλίων σε περίπτωση διαγραφής ή ανεξαρτητοποίησής τους από τον συνδυασμό τους.

2. Η ως άνω πρόβλεψη από το νομοθέτη της ανεξαρτητοποίησης ή της διαγραφής δημοτικών συμβούλων από τις οικείες δημοτικές παρατάξεις περιορίζεται αποκλειστικά και μόνον στο ειδικότερο θέμα της ρύθμισης της απώλειας των θέσεων, που οι ενδιαφερόμενοι κατέχουν σε, περιοριστικά απαριθμούμενα, αιρετά συλλογικά δημοτικά όργανα (προεδρείο Δημοτικού Συμβουλίου, Οικονομική Επιτροπή και Επιτροπή Ποιότητας Ζωής) και ως Αντιδημάρχων. Από κανένα ερμηνευτικό στοιχείο προκύπτει ότι ο νομοθέτης είχε την πρόθεση, αυτοτελώς και γενικώς, να ρυθμίσει τις πολιτικές σχέσεις μελών των δημοτικών παρατάξεων και, ιδίως, ότι ήθελε, σε κάθε περίπτωση και υπό την απειλή κυρώσεων, την εξασφάλιση της πολιτικής τους ενότητας, όσον αφορά την τήρηση των κοινών αρχών, θέσεων και προγραμμάτων υπό τα οποία οι αντίστοιχοι συνδυασμοί συμμετείχαν στις δημοτικές εκλογές. Η αντίληψη αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι στην παρ. 1 του άρθρου 66 του ν.3852/2010 προτάσσεται το δικαίωμα της, κατά συνείδηση, γνώμης και ψήφου των δημοτικών συμβούλων, το οποίο, μάλιστα, χαρακτηρίζεται ως «*απεριόριστο*».

Επομένως, πέραν των ως άνω συνεπειών, δηλαδή της απώλειας θέσεων σε ορισμένα αιρετά συλλογικά δημοτικά όργανα και του αντιδημάρχου, οι πολιτικές σχέσεις και ενέργειες των μελών των συνδυασμών και των δημοτικών παρατάξεων αποτελούν εσωτερικό τους ζήτημα, είναι αδιάφορες για τον νομοθέτη, ουδεμία ^{δε} έννομη συνέπεια έχουν στην περαιτέρω εν γένει συγκρότηση και λειτουργία των δημοτικών οργάνων.

3. Για τους ίδιους ως άνω λόγους η έλλειψη οιασδήποτε νομοθετικής πρόβλεψης συνύφανσης της ανεξαρτητοποίησης ή διαγραφής των προέδρων και των μελών συμβουλίων δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων με την απώλεια των ιδιοτήτων αυτών, δεν παρέχει έρεισμα ερμηνείας προς την κατεύθυνση της απώλειάς τους, μετά την επιγενόμενη δήλωση ανεξαρτητοποίησης ή την διαγραφή από τον συνδυασμό με τον οποίο εξελέγησαν στις εκλογές (*πρβλ. συναφώς ΝΣΚ 244/2007*). Η άποψη αυτή ενισχύεται και από τα εξής:

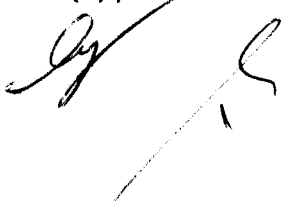
α) Εάν ο νομοθέτης ήθελε να συνδέσει με την διαγραφή ή τη δήλωση ανεξαρτητοποίησης με την τύχη των αιρετών αξιωμάτων και θέσεων στα πλαίσια των συμβουλίων δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων θα το όριζε με ρητή διάταξη,

δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τα ιστορικά δεδομένα των ρυθμίσεων των παρ. 2, 5 και 6 του άρθρου 66 του ν.3852/2010, η Διοίκηση είχε ήδη αντιμετωπίσει το ζήτημα, ενόψει του γεγονότος ότι η προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 94 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δεν περιείχε ρύθμιση της τύχης των αιρετών αξιωμάτων δημοτικών συμβούλων σε διάφορα συλλογικά δημοτικά όργανα (Δημοτικό Συμβούλιο, Δημαρχιακή Επιτροπή), σε περίπτωση διαγραφής ή ανεξαρτητοποίησης από την παράταξή τους και, κατ' επίκληση της σιωπής του νομοθέτη και της διάταξης του άρθρου 13 παρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, είχε γίνει δεκτό ότι τα αξιώματα αυτά διατηρούνται, παρά την ανεξαρτητοποίηση του δημοτικού συμβούλου (πρβλ. ΝΣΚ 244/2007),

β) Ενόψει του περιορισμένου, κατά τόπο και καθ' ύλη, των αρμοδιοτήτων των συμβουλίων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και των προέδρων τους και ιδίως των αποφασιστικών (πρβλ. διατάξεις των άρθρων 81 έως 84 του ν. 3852/2010), είναι εύλογο να υποτεθεί ότι ο νομοθέτης με την σιωπή του επί του επίμαχου ζητήματος φαίνεται να θεώρησε προτιμότερη την ελευθερία γνώμης και δράσης των οργάνων αυτών, στα πλαίσια της εξυπηρέτησης και προαγωγής των τοπικών συμφερόντων των κοινοτήτων τους, από την εξασφάλιση της, υπό κοινό πρόγραμμα, ενότητας της πολιτικής και της δράσης των συνδυασμών και των δημοτικών παρατάξεων, η οποία κρίθηκε αναγκαία, και μάλιστα εν μέρει, μόνον στα πλαίσια των δημοτικών συμβουλίων, που έχουν την γενική αρμοδιότητα επί των όλων υποθέσεων του οικείου δήμου.

Συνεπώς, δεν τίθεται ζήτημα αναλογικής εφαρμογής των διατάξεων των παρ. 2, 5 και 6 του άρθρου 66 του ν.3852/2010 στις περιπτώσεις διαγραφής ή ανεξαρτητοποίησης από τον οικείο συνδυασμό προέδρου ή συμβούλου συμβουλίου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας.

4. Περαιτέρω, κατά τις ανωτέρω διατάξεις των παρ. 1 και 5 των άρθρου 9, 1 του άρθρου 79 και 1 του άρθρου 80 του ν.3852/2010, η εκλογή μελών των συμβουλίων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και των προέδρων τους γίνεται με πενταετή θητεία. Κατά την κρατούσα νομολογιακή αντίληψη, δεν αποκλείεται η ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί συλλογικών οργάνων της Διοίκησης και για τα αιρετά όργανα των δήμων, όταν δεν υφίστανται για το επίμαχο ζήτημα ρητή πρόβλεψη στην νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων (πρβλ. ΣΤΕ 3169/2006, σκέψη 5, ΝΣΚ



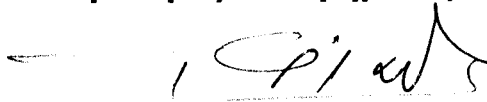
244/2007, ΝΣΚ 59/2004, πρβλ. εμμέσως, ΣΤΕ 3275/2009, σκέψη 6, ΣΤΕ 1620/2007, σκέψη 8). Συνεπώς, και με δεδομένο ότι η ανάδειξη των αιρετών μελών των συμβουλίων δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και των προέδρων τους γίνεται με πενταετή θητεία, σύμφωνα με την προπαρατεθείσα διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 13 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999), εφαρμοζόμενη αναλόγως, αντικατάσταση μέλους συλλογικού οργάνου με θητεία, είναι δυνατή προ της λήξεώς της, για λόγο που ανάγεται, αποκλειστικώς, στην άσκηση των καθηκόντων του, γεγονός που δεν συντρέχει στην εξεταζόμενη περίπτωση (πρβλ. ΝΣΚ 244/2007, σκέψη ΙΙ.δι.).

IV. Ενόψει όλων των ανωτέρω, κατά την ομόφωνη γνώμη των μελών του Τμήματος, στα τιθέμενα ερωτήματα προσήκει η απάντηση ότι η διαγραφή ή η ανεξαρτητοποίηση προέδρου ή μέλους συμβουλίου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας συνιστά, αποκλειστικά, εσωτερικό ζήτημα των συνδυασμών με τους οποίους αυτοί εξελέγησαν και δεν συνεπάγονται την απώλεια του αξιώματος του προέδρου και γενικότερα της ιδιότητας του μέλους του συμβουλίου αυτού, μη εφαρμοζομένων των διατάξεων των παρ. 2 , 5 και 6 του άρθρου 66 του ν.3852/2010.

Θ Ε Ω Ρ Η Θ Η Κ Ε

Αθήνα, 24- 10 -2013

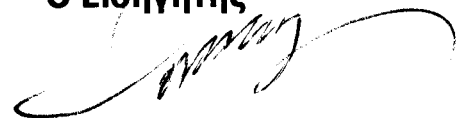
Ο Πρόεδρος του Τμήματος



Ιωάννης Τριάντος

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής



Σταύρος Σπυρόπουλος

Νομικός Σύμβουλος ΝΣΚ